Repensando lo público a través de la sociedad

Nuevas formas de gestión pública y representación social

Nuria Cunill Grau

CLAD
Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Editorial Nueva Sociedad

Contenido

Presentación 3

Reconocimientos 5

Prólogo 6

Introducción 12

Lo público y las relaciones Estado/ sociedad 17

La falacia de la circunscripción de lo público en la esfera estatal 21

La democratización del Estado como problema y el desarrollo de la esfera pública en la sociedad burguesa: el primer desplazamiento de lo público hacia lo social 23

La crisis de la democracia en el Estado: el segundo desplazamiento de lo público hacia lo social ... 27

Presentación

Los procesos de transformación que afectan al Estado contemporáneo, los cambios en su relacionamiento con la sociedad civil, y las revisiones consecuencia .en los modos de gestionar la cosa pública, han creado nuevos espacios de enorme fertilidad para obtener capacidades que permitan mejorar el desarrollo humano, aunque es obvio destacar que no proveen certidumbre ni aseguran por sí mismos tales resultados, como lo expresan dramáticamente los indicadores sociales del desempeño gubernamental. En un contexto tal, un organismo internacional como el CLAD encuentra interpelada su razón de ser, y siendo un recurso más entre los que están disponibles en la región para responder a los desafíos planteados, se exige racionalizar su aporte, eludir respuestas convencionales y agregar originalidad en el esfuerzo al cual se compromete.

Así como el cambio de escenarios y factores que en ellos intervienen requieren una renovación de estrategias, recientemente nuestra institución ha venido a revalorizar y a potenciar el desempeño del rol de elaborar estudios y diseminar información, contribuyendo al trabajo de reflexión que llevan adelante investigadores y formuladores de políticas, así como a la resolución de problemas por parte de administradores responsables de la gestión en organizaciones públicas, tanto en el ámbito gubernamental como fuera de él.

En consecuencia, el CLAD ha diversificado la tarea de producción documental, ha construido situaciones para movilizar la capacidad de formular propuestas y debatir sobre ellas, realizando regularmente un congreso internacional de amplia convocatoria, promoviendo la producción intelectual mediante concursos de ensayos, y articulando grupos de expertos para la producción de obras sobre temas clave en la disciplina. Los desafíos emergentes implicaron también acelerar el paso en el campo de la telemática, para que el Centro de Documentación, de la mayor importancia de la región en estas materias, revalidara sus logros haciendo accesibles sus bases de datos a través de la red de redes.

En este proceso tiene su explicación la obra que se presenta, que viene a sumar un aporte relevante a la reflexión y la discusión de temas cruciales en un período crítico de cambio. Ella procura ampliar los recursos a disposición de los actores con responsabilidad sobre los asuntos de interés público, reduciendo el espacio de instrumentación reactiva de políticas por falta de base teórica y experiencia, y su pesada secuela de efectos imprevistos o no deseados, que motivan contramarchas y revisiones de considerable costo social.

Nuria Cunill Grau aborda en su trabajo cuestiones centrales puestas en juego en los procesos de cambio a que hemos aludido, incluyendo el análisis del desarrollo de un lugar diferente para lo público en las relaciones entre sociedad y Estado, la reconceptualización

de la participación ciudadana en ese escenario emergente, y su manifestación en la construcción de una nueva institucionalidad pública socialmente responsable y aseguradora de los valores democráticos.

No podemos dejar de expresar que la presentación de esta obra es motivo de gran satisfacción para quienes formarnos parte del CLAD, porque se trata del valioso resultado de un trabajo acometido por una colega nuestra, quien ha venido a volcar en él una parte significativa de las cuestiones que esta institución considera legítimo promover. Como la obra constituye: la tesis de la autora para aspirar al título de Doctor en Ciencias, mención en Ciencias Sociales de la Universidad. Central de Venezuela, y debido a que el rostro de las instituciones es representado por quienes contribuyen a. recrearlas cotidianamente, no podemos evitar dar testimonio de dos observaciones vertidas por miembros del Jurado de Tesis. El primero de ellos, una vez aludida la ejemplaridad de la tesis, destacó que la misma había sido "hecha con amor" por aquello sobre lo que se estaba discurriendo. El segundo Jurado interrogó qué clase de organización es el CLAD, al juzgar que la obra sólo podía haberse alumbrado en la libertad de un ámbito académico.

Sobre el primer testimonio, podemos dar fe, y remite a la autora. El segundo, hemos tratado de explicarlo en esta presentación. El juicio sobre ambos testimonios corresponderá, naturalmente, a los lectores.

José Alberto Bonifacio
Secretario General
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD

Reconocimientos

Este trabajo tiene muchas motivaciones e innumerables apoyos, tantos que muchos ni siquiera pueden ser verbalizados. Deseo, sin embargo, testimoniar algunos dada su enorme gravitación.

Un primer reconocimiento lo ofrezco a la Universidad Central de Venezuela que me cobijó por muchos años y, en particular, al Doctorado de Ciencias Sociales, que constituyó el estímulo más crucial para culminar esta investigación. Mi deuda de gratitud en este sentido es especialmente hacia mi tutor, Edgardo Lander, que por sus atributos intelectuales y personales, así como por sus atinadas observaciones, fue un puntal fundamental.

Ha sido clave el apoyo siempre solidario de Antonio Quintín. Sin su generosidad, su paciencia, además de todas sus ayudas en la lectura y revisión de este trabajo, creo que su concreción hubiera sido muy difícil. Un reconocimiento especial merece también mi amigo José Sulbrandt, mi hermano Pedro Cunill, y el espíritu de Gabriela Uribe, que me impulsaron y alentaron permanentemente.

Por fin, debo destacar mi especial agradecimiento hacia el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Allí he encontrado la apertura para realizar esta investigación. Las instituciones las forman personas. Mi gratitud es, pues, con todos mis compañeros del CLAD. Quiero, sin embargo, mencionar al menos tres: José Alberto Bonifacio, Juanita Carnmarata y María Bucciarelli.

Además de todos ellos, hay una figura muy especial, mi padre, impulso, gula, soporte, siempre presente. A Juan Cunill Garate, que en su vida expresó el más puro sentido de la solidaridad, dedico este trabajo.

Nuria Cunill Grau

Prólogo

Luiz Carlos Bresser Pereira

Aunque la motivación inicial para la reforma del Estado, actualmente en marcha en todo el mundo, haya sido de carácter económico, la restricción impuesta por la eficiencia no es la única que la orienta. Existe también la restricción democrática: si vivimos en democracia, la naturaleza y extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos. La lógica del uso más eficiente de los recursos asumió un papel fundamental, sea porque la crisis se manifestó primeramente: como una crisis fiscal, o porque; el proceso de globalización que ha caracterizado el último cuarto de siglo impuso a los países y a sus empresas un grado de competitividad nunca visto anteriormente, exigiendo de sus respectivos Estados patrones de eficiencia jamás imaginados. Sin embargo, esta lógica, que usa el mercado como su principal enfoque, está siempre sujeta a errores de apreciación por parte de los formuladores de políticas, y aunque no lo estuviese, nada justificaría su soberanía absoluta en sociedades democráticas en las cuales las decisiones deben ser necesariamente el resultado del debate público y la creación de consenso o mayorías. La naturaleza de las reformas que enfrentan los Estados en los años noventa será entendida únicamente si comprendemos e integramos estas dos restricciones.

La aparición de una esfera pública no estatal, que viene ocurriendo de forma cada vez más intensa en todo el mundo, es una respuesta a la crisis del Estado, la cual sólo puede ser entendida a partir de esas dos restricciones: la económica, que exige la eficiencia de los servicios sociales que el Estado presta o financia, y la política, que requiere decisiones tomadas en el ámbito democrático.

La crisis del Estado, que definió el capitalismo contemporáneo desde los año setenta, se tradujo, en el plano económico, en una generalizada reducción de las tasas de crecimiento y en el aumento de la concentración de renta; en el plano ideológico, en el resurgimiento del liberalismo neoconservador, mientras que la propuesta estatista --que se suponía socialista o de izquierda-revelaba sus límites y contradicciones; en el plano social, en la ampliación de la esfera pública no estatal, la cual dejaba de expresarse principalmente a través de movimientos sociales para incluir organizaciones no gubernamentales, así como mecanismos de participación ciudadana; y, en el plano político, en una serie de respuestas a la crisis que van desde el reajuste fiscal y las reformas orientadas hacia el mercado, tendiendo a reducir el tamaño del Estado y reconstruirlo hasta propuestas de democracia directa y participativa. Estos cambios en el plano social y político tienen como común denominador el empeño por superar la dicotomía clásica estatal-privado. Este libro de Nuria Cunill Grau opera en este nuevo espacio, el de lo público no estatal, contribuyendo de forma notable a la comprensión

de la nueva sociedad y del nuevo Estado que está surgiendo a partir de la crisis de los últimos 25 años.

Ante una crisis profunda como lo es la crisis del Estado -una crisis endógena de carácter fiscal y administrativo, que puso en jaque el modo de intervención en lo social y en lo económico y la forma burocrática e ineficiente de administrar el Estado, y una crisis exógena, provocada por el proceso de globalización-surgieron las respuestas. Algunas meramente equivocadas por ser irreales, como la respuesta estatista de ignorar la crisis, o como la respuesta neoconservad.ora de reducir el Estado al mínimo, retirándolo, inclusive, de la esfera social. Otras, respuestas obvias e inevitables como los programas de ajuste fiscal, de liberalización comercial, de privatización de las empresas estatales, de desregulación, y la reforma de la administración pública para volverla moderna, gerencial, enfocada hacia el ciudadano. Quizás entonces, la respuesta más estimulante a la crisis, dada al mismo tiempo por la sociedad y por el Estado, haya sido la vuelta al concepto de sociedad civil y más específicamente a la ampliación de la esfera pública, que dejó de ser meramente estatal para ser también pública no estatal.

Este tercer tipo de respuesta merece una atención especial. Está claro que la crisis de las políticas sociales y más ampliamente del Estado de Bienestar no se resuelve a través de una propuesta dual de "privatizar o mantener estatizado". Cuando el Estado asumió directamente la responsabilidad de los servicios sociales y de previsión social, esto significó una gran conquista por parte de la ciudadanía. El Welfore State fue y es una institución política de alto carácter democrático al garantizar educación, salud y previsión social básica para todos, pero al final se reveló como una solución cara, ineficiente, además de sujeta a la captura de burócratas que retienen buena parte de los recursos para su propia administración, o de representantes de la clase media, para los cuales este beneficio se puede tornar en privilegio. Por otro lado, la alternativa de simplemente privatizar todos los servicios sociales es irreal, sea porque no es económicamente eficiente, sea porque le falta legitimidad política democrática. En verdad, lo que vemos como una tercera y superior opción, cuando se trata de organizar la producción o de controlar los servicios sociales, es la emergencia de lo público no estatal, tanto en forma de organizaciones sin fines de lucro dirigidas hacia el interés general, como a través de mecanismos de control social o de participación ciudadana por medio de los cuales la sociedad se prepara para la práctica de la democracia directa. En ambos casos encontramos la ampliación del espacio público, pero de un espacio público no estatal, a través del cual la democracia y los derechos ciudadanos se afirman. Este es el tema central de este libro.

La restricción económica para la reforma del Estado es bien conocida. Los hombres de negocio frecuentemente piensan que es ésta la única restricción posible; y los tecnócratas,

que es la única racional o legítima. Pero existe Una segunda restricción impuesta a los procesos de reforma del Estado que viene ocurriendo en este final de siglo: la restricción democrática. Muchas veces esta restricción es confundida con formas populistas de resolver los conflictos, pero ésta es una simplificación peligrosa. Si vivimos en democracia, las reformas solamente serán realizadas si cuentan con el apoyo de la sociedad, más específicamente, de los ciudadanos con poder de voto.

Probablemente esta dificultad para comprender la restricción democrática resulte del carácter históricamente reciente de la democracia. Aunque podamos hablar de la democracia griega, la afirmación de los derechos políticos de votar y ser votado es un fenómeno del siglo XX, así como la afirmación de los derechos civiles -de libertad y propiedad- sólo se volvió dominante durante el siglo XIX. El siglo XX ha sido marcado por guerras y genocidios atroces pero, en compensación, ha sido el siglo de la democracia. Incluso en los países más avanzados políticamente, el régimen democrático sólo se volvió dominante durante este siglo. La democracia que prevaleció en Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia en el siglo XIX fue muy relativa. Fueron democracias censitarias y masculinas, donde únicamente la burguesía propietaria tenía derechos de ciudadanía. Sólo en este siglo la democracia se generalizó como régimen político: en la primera mitad del siglo en los países desarrollados, y durante la segunda en los países en desarrollo. Esto ocurrió en la medida en que la apropiación del excedente a través del mercado se volvió dominante con la emergencia del capitalismo y del liberalismo. A partir de ese momento la democracia no solamente se volvió viable, sino que reveló ser el régimen político más estable, además del régimen político que garantiza más eficazmente los derechos del ciudadano. En el pasado, la democracia no era el régimen político preferido por los filósofos políticos debido a la inestabilidad que en ella observaban. Pero desde el momento en que el excedente económico puede ser apropiado sin el uso de la violencia directa, por medio de mecanismos de mercado, fue posible establecer de forma sólida y legítima, primero, los principios liberales y, seguidamente, los de la democracia representativa.

Ahora bien, cuando existe democracia la restricción política se torna decisiva; en rigor, se vuelve más importante que la restricción económica de la eficiencia o de la racionalidad instrumental. En primer lugar, porque los filósofos contemporáneos siempre recuerdan que es preciso no confundir la razón con la adecuación de medios afines. En segundo lugar, porque los economistas y administradores están lejos de poder garantizar el cumplimiento de esa razón mejor.-En tercer lugar, porque si hablamos de reformas, nos estamos refiriendo al uso del poder político. Entonces, el poder invocado a nombre de la razón puede ser fuerte, pero hoy en día no tiene la legitimidad del poder ejercido en nombre del demos.

La democracia es el tema central de este libro de Nuria Cunill Grau. Más precisamente, la democracia y las nuevas formas de representación y manifestación de la sociedad que amplían la esfera pública. Su libro está dividido en tres capítulos: el primero, en el que se discute la falacia de circunscribir lo público a la esfera estatal y se analiza la necesidad de una esfera pública no estatal; el segundo, donde se analizan las limitaciones y dilemas enfrentados por las nuevas formas de control social o de democracia directa; y el tercero, en el cual la lógica de la reforma del Estado como una reforma democrática, en lugar de tecnocrática, recibe amplio tratamiento.

En el primer capítulo, a partir principalmente de Habermas, Nuria examina el proceso histórico a través del cual ocurre un proceso de desplazamiento de lo público a lo social a medida que el liberalismo y la democracia son implantados. El primer desplazamiento, que tiene lugar en los siglos XVIII y XIX, corresponde al surgimiento de una sociedad civil burguesa, y se concreta con la aparición de la opinión pública, de una prensa libre y del sistema de representación parlamentaria. El segundo, en este siglo, se traduce en formas neo corporativas de integración Estado sociedad, por medio de las cuales los intereses corporativos buscan identificarse con la esfera pública, arriesgando despojarla del limitado contenido democrático que había alcanzado, al mismo tiempo en que se amplía el área de la administración burocrática del .Estado. Sin embargo, aún en este siglo, cuando el Estado y las formas neo corporativas de administrarlo entran en crisis, y se percibe que lo público no puede ser identificado con lo corporativo, se abre el espacio par el surgimiento de nuevas formas de democracia directa o participativa, consustanciadas con los movimientos sociales y en formas variadas de participación ciudadana; al mismo tiempo, se perciben las potencialidades de la producción de servicios sociales, principalmente los de educación y salud, por medio de instituciones sin fines de lucro. La sociedad civil adquiere entonces una nueva definición; como espacio público no estatal, el cual es necesario distinguir de las formas de representación corporativa de intereses. Lo público, finalmente, es de todos y para todos, mientras que lo corporativo se refiere a los intereses de determinados grupos, los cuales, aunque eventualmente legítimos, no son necesariamente públicos.

En el segundo capítulo, Nuria discute los nuevos desafíos que se presentan ante el régimen democrático a partir de las nuevas propuestas de participación ciudadana y de control social. Hasta qué punto estas formas de democracia directa son de hecho un avance democrático o una amenaza a la democracia, que según muchos críticos tendría que ser necesariamente representativa y no directa con el fin de garantizar el pluralismo y los derechos de las minorías. Además de esto, faltaría legitimidad a esas formas directas de control social. Nuria naturalmente no tiene una respuesta definitiva a estos problemas. Realmente nadie la tiene. Está claro para ella, sin embargo, que "el centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más

permeable a las demandas emergentes de la sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social".

En el tercer capítulo, finalmente, Nuria define como objetivo de la reforma administrativa posburocrática, la "publificación" de la administración pública. O sea, volverla verdaderamente pública y democrática, en lugar de dominada por una burocracia auto referida o por capitalistas interesados en apropiarse del patrimonio económico público. Evitar ese dominio y afirmar los derechos republicanos no es una tarea fácil, pero es una tarea históricamente nueva que se tomó factible. Es también un desafío que puede ser enfrentado con opciones de éxito por parte de las sociedades que finalmente se vuelvan democráticas. Es una oportunidad nueva que se abre en un momento en que a pesar de todas las injusticias que todavía prevalecen en el mundo, ya se puede hablar de la universalización de la democracia y de los derechos humanos.

Si la globalización obliga a las administraciones públicas de los Estados nacionales a ser modernas y eficientes, la revolución democrática de este siglo que está terminando las obliga a ser públicas, o sea enfocadas hacia el interés general, en lugar de estas auto referidas o sometidas a intereses de grupos económicos. Para esto Nuria propone la idea de la "publificación" de la administración pública. Su expectativa es que ocurra una rearticulación de las relaciones entre sociedad y Estado, que transite de una matriz centrada en el Estado a una matriz centrada en la sociedad, a partir de una reforma administrativa que combata cuatro puntos básicos: **a)** la apropiación privada del Estado, **b)** la actuación auto-referida de la burocracia, **c)** la falta de responsabilidad pública (*accountability*) y **d)** la ineficiencia, es decir, el mal uso de los recursos por parte del Estado. El objetivo es el de una reforma democrática del Estado, volcada hacia el ciudadano, que necesariamente involucre dos puntos: por un lado, un mayor grado de compenetración entre Estado y sociedad, y, por otro, una mayor eficiencia del Estado en la prestación de servicios al ciudadano.

¿Qué reforma será esa? Nuria tiene claro que la reforma de la administración pública tendrá que buscar inspiración en la administración privada, pero advierte que dicha reforma admite dos enfoques: uno "de mercado", que ella ve presente en la Nueva Administración Pública, y otro "público". El enfoque de mercado falla esencialmente al no percibir la especificidad de la administración pública, al pretender darle un carácter estrictamente privado o. de mercado. La reforma, sin embargo, es inevitable. Nuria, que no pretende presentar una propuesta de reforma, enfatiza que hoy en día están dadas las condiciones extra-administrativas (de carácter político y social) para la transformación de la administración pública, a partir de la superación de una-matriz centrada en el Estado. El gran desafío ante la crítica a la cultura burocrática es utilizarla para la "publificación" de la administración pública, partiendo del

refuerzo de la esfera pública. No solamente de la esfera pública no estatal, sino también de la estatal, en la medida en que la reconstrucción del Estado es prioritaria.

Nos encontramos ante un libro extraordinario. Un libro en el que la filosofía política, la sociología crítica y la administración pública se interpretan, en los aspectos contradictorios de la crisis del Estado y de la ampliación de la esfera pública.

Vivimos un tiempo de ambigüedades y contradicciones, que el libro traduce y analiza de forma feliz. La producción de bienes públicos a partir de organizaciones públicas no estatales y de control social -a nivel principalmente local- de las agencias y servicios públicos cada vez más descentralizados, son procesos que pueden ser erróneamente entendidos como estrategias conservadoras para reducir el poder del Estado pero que resultan, definitivamente, en el fortalecimiento del Estado en términos de representatividad, capacidad institucional y responsabilidad pública. Tenemos así la creación de '"condiciones de posibilidad para el propio fortalecimiento de la sociedad y no sólo de un segmento de ella, la mercantil". Es decir, en la medida en que se amplíe la esfera pública a través de lo público no estatal, sea en forma de producción o de control social, se fortalecen el Estado y la sociedad civil, y de esta manera la propia democracia, hoy amenazada por las propuestas neo liberales de una simple mercadización de la administración pública. Este fortalecimiento de la sociedad civil, sin embargo, señala Nuria, "no puede ser definido como un programa desde el Estado, sino a la inversa: sólo asumido desde la perspectiva de la sociedad es que se puede recubrir de sentido la propia transformación del Estado".

Es esta inversión de la óptica de la reforma del Estado, finalmente, la contribución más innovadora y provocadora de *Repensando lo público a través de la sociedad*, un libro que nos obliga a pensar en la naturaleza de la crisis contemporánea, en los riesgos inherentes a las tentativas reduccionistas de evitar su apropiación por medio de la mercadización de la política y de la administración pública, y, no obstante, en las perspectivas que se abren para el avance democrático a través de la ampliación de la esfera pública que ocurre en este final de siglo, a partir de una sociedad en pleno proceso de transformación.

Introducción

Pocas veces la sociedad ha sido tan invocada como en la actualidad. Sin embargo, pocas veces como ahora ha estado sometida a tan contradictorias tendencias. Fuerzas culturales que impelen hacia la ruptura de los lazos de solidaridad social y que reclaman por la primada de lo individual, tanto como que rescatan el valor de la diversidad social y el respeto a la diferencia. Fuerzas económicas que provocan desintegración y fragmentación social pero que proclaman la promesa del crecimiento. Fuerzas políticas que, aunque bajo formas sutiles, inducen la legitimación del autoritarismo, junto con un consenso casi universal sobre la necesidad de la democracia y de la libertad. Tras el telón de todas estas fuerzas contradictorias se promueve a su vez la transformación del Estado. El movimiento hegemónico que la invoca también reivindica la bandera del fortalecimiento de la sociedad Pero en el trayecto de los procesos se tensa este propósito y se pone en evidencia, como nunca, la necesidad de dotarlo de contenido.

Muchos intentos existen en esta dirección. El nuestro recupera, a tal efecto, la noción de lo público y con base en ella emplaza el carácter de las relaciones entre el Estado y la sociedad. No desconocemos, en tal sentido, que ambas esferas experimentan profundas mutaciones. Las fuerzas en curso desafían los límites de una y otra. Llaman la atención sobre ámbitos de decisiones subnacionales y, sobre todo, supranacionales, que adquieren un rol protagónico.

Ponen sobre el tapete la centralidad de la autonomía social. Cuestionan los ejes tradicionales de la política. Bajo esos términos, por invocar sólo algunos, resulta falaz pretender que todas las transformaciones sociales se zanjen por los medios convencionales y menos aún a través de un Estado paternalista y autoritario.

Importantes esferas que incumben al fortalecimiento de la sociedad se ubican directamente en ella misma. Pero otras, también cruciales a ese propósito, emplazan al Estado. La pérdida de dominio sobre las estrategias del desarrollo y las fuentes de iniquidades que arraigan en la sociedad, reclaman de un rol de aquél. Más aún frente a los magros resultados de las estrategias que, aduciendo la necesidad de devolver el poder social, postulan la necesidad de disminuir el poder del Estado. Cobra así fuerza la noción contraria: el fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado. Pero no ciertamente de "cualquier" Estado, sino de uno que realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas sea capaz también de aceptar sus límites. Tendencias provenientes de distintos orígenes teóricos y doctrinarios tienden a converger en este propósito. Una de ellas arraiga en el interior de la sociedad tras la conciencia de que la propia democratización de la sociedad civil requiere como condición canto la reforma institucional como la democratización de la sociedad política. Se reivindica así un cambio de

giro en la política de los movimientos sociales: de una política defensiva (de identidad) frente al Estado a una ofensiva asentada sobre tres ejes. Por una parte, d reclamo a la reforma institucional tendiente, entre otras, a incrementar los niveles de sensibilidad y apertura del aparato del Estado ya la redefinición de sus fronteras.

Los otros dos ejes involucran directamente tanto una política expresa de influencia sobre el Estado como la inclusión en él: la una, orientada a alterar el universo del discurso político para abrirlo a nuevas identidades y a normas articuladas igualitariamente en el terreno de la sociedad; la otra, dirigida a lograr el reconocimiento de nuevos actores políticos.

Este reclamo que invoca la transformación del Estado teniendo como norte y a la vez como protagonista a la sociedad, encuentra, sobre todo en las sociedades latinoamericanas, otra fuente de legitimación: los movimientos que reclaman la reforma de la institucionalidad política y administrativa como condición de posibilidad de la modernidad. Acá lo que aparece de relieve es que ninguna transformación que intente recuperar las responsabilidades de la sociedad en materia económica, puede prescindir. -aunque bajo nuevos arreglos institucionales de las funciones reguladoras, promotoras e incluso de prestación directa de ciertos servicios públicos por parte del Estado, si su propósito es el fortalecimiento de la sociedad y no sólo de un segmento de ella, la sociedad mercantil. Aun el despliegue de esta última impone demandas sobre el aparato del Estado. Su satisfacción obliga, sin embargo, a redireccionar la administración pública tras la conciencia de que el fortalecimiento institucional del gobierno no podrá ser satisfecho si perviven los rasgos de un Estado corporativo, clientelar, además de ineficaz.

Por supuesto que muchos campos y problemas que conciernen a la reforma institucional están siendo actualmente debatidos. En este trabajo se destacan sólo dos, de acuerdo con las tendencias antes referidas. U no se refiere a la renovación de los sistemas de intermediación, representación y participación social. El otro, a la "publificación" de la propia administración pública. Ambos, aunque no los únicos, tienen una importancia clave en la ruptura de los monopolios, tanto los relativos al poder político como los concernientes a las lógicas de la acción colectiva. Por ende, ambos pueden dotar de contenido al muy mentado actualmente propósito de "fortalecimiento de la sociedad", propendiendo así a la ampliación del espacio público.

El encuadre del presente estudio está dado por d intento de mostrar que la esfera pública, aunque tradicionalmente circunscrita a los límites del Estado, ancla sus raíces en la propia sociedad, no exenta, sin embargo, de múltiples contradicciones en su desarrollo histórico. El primer capítulo está dedicado a este asunto.

Acudiendo fundamentalmente a los estudios de Habermas, asumimos que el primer desplazamiento de lo público hacia lo social se produce cuando para la sociedad burguesa se

convierte en una necesidad la propia democratización del Estado. Es así como el "control de un público crítico" perfila una esfera política en la sociedad que se plasma en tres instituciones clave: la opinión pública -expresada centralmente a través de una prensa crítica-, el parlamento y los partidos políticos. El segundo desplazamiento ocurre cuando la esfera privada pierde su autonomía como lugar de resolución de los conflictos de intereses, tras el debilitamiento de la competencia en d ámbito mercantil. La "interpenetración Estado-sociedad" que signa la primera parte de este siglo, da cuenta de ese proceso que se traduce en el vaciamiento de contenido de la esfera pública al dejar de mediar entre el Estado y la sociedad. Sus principales expresiones están constituidas por la reducción del público a una condición de mayoría silenciosa, por la exposición pública de meros intereses particulares, y por la pérdida de centralidad de las instituciones que antaño fueran los instrumentos de la "publicidad", en particular, los parlamentos. Pero a estos fenómenos que dan cuenta de una crisis de la democracia en el Estado, se agrega un proceso aún en pleno desarrollo: la desvalorización de la política y, con ella, la de la noción misma de lo público.

Considerando los referidos desplazamientos de lo público, la segunda parte del capítulo primero está dedicada al problema de su recuperación y ampliación. Se enmarca en la posibilidad de optar a una racionalidad comunicativa que conduzca a hacer valer un principio ético discursivo en el proceso de conformación de la voluntad y opinión política. Su horizonte es la conexión del principio de la igualdad política con el ideal de la participación en los asuntos públicos, en el marco de la autodeterminación social. Bajo estos términos, se abordan dos perspectivas de análisis. Una, la habermasiana, que asienta la referida posibilidad en las asociaciones voluntarias especializadas en la generación y propagación de convicciones prácticas. Ellas constituirían el núcleo de un espacio público democrático que, al actuar como caja de resonancia de los problemas de la sociedad y al tematizarlos de forma convincente y persuasiva, obliga al sistema a asumirlos y procesarlos. Su expresión, la "opinión pública", remite así a la influencia sobre el Estado a través del "asedio". La otra perspectiva, sin descartar aquella, admite también la posibilidad de una influencia "directa" sobre d Estado y es aportada por los nuevos desarrollos orientados a construir una teoría política sobre la sociedad civil.

Asentándonos centralmente sobre estos últimos, y admitiendo una definición amplia de sociedad civil que da cuenta en términos analíticos sobre la existencia de un "sector intermediario" -las instancias de representación, negociación e interlocución social - y de un "tercer sector" -la esfera de satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad-, creamos un puente hacia el segundo capítulo. Este versa sobre la representación y participación social. El problema aquí abordado es la posibilidad de propender a transmutar las asimetrías en la representación e intermediación política a través de formas de representación directa; es decir, que no impliquen la delegación de mandatos y soberanía. La

cuestión que está en juego no es la sustitución de los mecanismos tradicionales de representación política. Al contrario, la intención es que a las presiones que operan por la reforma de la institucionalidad política, especialmente en sus ejes parlamentos-partidos políticos, se agregue una desde la sociedad que, pluralizando los sistemas de representación política, opere a su vez como estímulo a la democratización de aquéllos.

Bajo la perspectiva enunciada, el capítulo segundo coma como objeto de análisis la "participación ciudadana" y su virtualidad para la construcción de espacios públicos. Su abordaje se realiza en tres partes.

En la primera, se intenta dar cuenta de las principales direcciones prácticas de la oferta institucional para la promoción de la participación ciudadana en América latina durante las últimas décadas. El objetivo consiste en mostrar que aunque hay importantes avances, sobre todo en materia jurídica, que habilitan oportunidades de influencia directa de la sociedad sobre el sistema político, persisten aún dilemas teóricos no resueltos, así como se perfilan opciones ideológicas que más que contribuir a la politización de las relaciones sociales, pueden devenir en su contrario asentando, en consecuencia, la desnaturalización del espacio público.

La segunda parte del capítulo en referencia intenta mostrar algunos de esos sesgos, problematizando sobre las soluciones adoptadas e insinuando una serie de interrogantes que las pueden desafiar. Para ello, el análisis se basa en la trayectoria que esas mismas soluciones han seguido en las denominadas "democracias avanzadas", teniendo a su vez en cuenta la medida en que pueden realizar los ideales de la igualdad y el pluralismo político y de la deliberación pública.

Primero, al respecto, se alerta sobre los riesgos-de ver como "absolutos" los instrumentos de la democracia directa en razón de sus efectos duales. Luego, con base en la acogida de los principales principios de la legitimidad democrática, se exponen algunos de los problemas, prácticos y teóricos, que ha presentado la participación ciudadana sobre las políticas y decisiones públicas, especialmente cuando se tensan las principales premisas sobre las cuales se ha constituido. Finalmente, se advierte sobre los obstáculos ideológicos que asoman tras la reconceptualización de la participación ciudadana como "control de los consumidores", actualmente en curso en los países desarrollados -rescatada además en múltiples propuestas en la región-, y que remite a una problemática concepción de la ciudadanía que deviene en el debilitamiento de ella como cuerpo político.

La última parte del capítulo segundo retoma la posibilidad de que los sujetos sociales intervengan directamente en la conformación de la voluntad política. Tres cuestiones en ese marco resultan destacadas. Una atañe a la autonomía del Estado y de la sociedad como condición para el desarrollo de relaciones virtuosas entre ambos. Otra es la recuperación de

las claves normativas de la participación política. La tercera se refiere a las bases sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas. El núcleo de esta parte está colocado, sin embargo, en un enfoque propositivo -aunque aún provisional- sobre la institucionalidad tanto de representación social como de participación social. Se acoge que esta última es de crucial importancia no sólo por su aporte a la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad bajo el principio de la solidaridad, que recrea el ejercicio de la autonomía social, sino por su contribución ética para la construcción de ciudadanía.

Destacar un conjunto de límites que, en cualquier caso, enfrenta la participación ciudadana otorga la apertura al último capítulo, que aborda la "publificación" de la administración pública La premisa de la cual se parte es que la recuperación del espacio público exige, ciertamente, de nuevos arreglos que viabilicen una influencia plural sobre el proceso de formación de la voluntad política; pero que una condición para su despliegue es la democratización de las instituciones políticas y jurídicas. De ellas, la que menos atención, sin embargo, ha convocado es la administración pública, a pesar de que el patrón corporativo y clientelar tiende a signar su operación además de la actuación auto-referenciada y la falta de responsabilidad social.

Nuestro análisis sobre el aparato del Estado intenta adoptar un enfoque político. Bajo este marco, la primera parte del capítulo tercero se dedica a las reformas administrativas emprendidas en las últimas décadas en América Latina.

Se señala, primero, que los fracasos de los intentos sistemáticos por erradicar los rasgos corporativos y hasta patrimoniales de la administración pública, pueden ser explicados por el enfoque auto-referenciado e instrumentalista que adopta la reforma administrativa en las décadas de los cincuenta y sesenta, obviando las condicionantes que la denominada "matriz Estadocéntrica" le imprime a su aparato y a sus relaciones con la sociedad. Se sostiene que la revisión de las relaciones Estado/sociedad que comienza a suscitarse a partir de los años ochenta ofrece una oportunidad para el reacoplamiento de la administración pública con la sociedad, pero que los primeros intentos en su mayoría no sólo la desperdician, sino que tienden a devenir en un mayor debilitamiento del aparato del Estado.

El asunto que nos ocupa en la última parte es la revisión de la referida tendencia, tanto como la creación de condiciones institucionales para la pluralización de las fuentes de autoridad y para la coproducción pública entre la sociedad y la administración pública, reivindicando simultáneamente a su vez la responsabilidad social y la capacidad de ésta última. Como paso intermedio, efectuamos una revisión de la propuesta hegemónica en los años noventa para la reforma administrativa, destacando algunos de los límites a la institucionalidad pública que puede imponer un enfoque de mercado.

Para propender a la superación de aquél, así como del enfoque burocrático, varias opciones se perfilan en la práctica. Nuestro último esfuerzo se orienta a rescatarlas, pero insertándolas en una propuesta de criterios y principios normativos que puedan contribuir a fortalecer la esfera de lo que es común a todos, y por ende, interesa a todas: la esfera pública.

La recapitulación final intenta ofrecer una visión sumaria de los temas abordados y, en consecuencia, de articulaciones posibles entre el Estado, la administración pública y la sociedad. En esa visión, aspiramos remarcar dos ideas-fuerza que recorren este trabajo. Primero, lo público no es un dato dado sino un proceso de construcción. Segundo, este proceso incumbe centralmente a la sociedad pero atañe al Estado y, sobre todo, a las relaciones entre ambos, implicando tanto la superación de las dicotomías que han signado la práctica reciente como d respeto de lo que es específico a una y a otra esfera. La promesa del fortalecimiento de la sociedad, de cada uno de los individuos, justifica, a nuestro juicio, d desafío de la exploración sobre estos problemas.

Lo público y las relaciones Estado/ sociedad

La referencia a lo público no puede sustraerse de una interpelación a lo privado. En las postrimerías del siglo XX esta relación, asumida como1 dicotomía, se ha colocado en el centro de los debates aunque implicando 1 sentidos normativos y perspectivas de análisis que pueden ser radicalmente distintas. Dos frentes que tematizan sobre la relación público/privado pueden - servir para ilustrar las diferencias que subyacen su uso y, por ende, los distintos tipos de transformaciones sociales invocadas. De una parte están las doctrinas económicas que acuden a la relación público/ privado para demarcar la esfera del gobierno respecto de la economía de mercado. Por otra parte, figuran aquellos estudios feministas que adoptan la dicotomía público-privado como objeto de análisis para explicar las iniquidades de género. Haciendo abstracción de otras importantes vertientes que intentan hacer una desconstrucción crítica de la retórica de la privacidad (asumiendo que la distinción misma entre público y privado legitima exclusiones), los dos frentes referidos convergen en asignar una connotación positiva a lo privado, ilustrando, sin embargo, preocupaciones distintas en tomo a esta esfera: una, relativa a la valoración de la economía de mercado, y otra, a la defensa de la privacidad personal. Pero las diferencias más resaltantes entre ambos frentes -al punto de tornarlos irreconciliables- estriba en las visiones que adoptan sobre lo público, sea equiparándolo ya al gobierno o ya a la economía de mercado, sin que sea posible ninguna equivalencia entre ellos.

Teniendo en cuenta esto, hay que comenzar por acordar que se puede estar remitiendo a problemas y a esferas de acción social radicalmente distintas cuando se hace referencia a la distinción público-privado. Tanto así que, como ha sido notado, *"itcan neither beconveniently simplified nor usefully avoided. The variability, ambiguity, and difficulty ofthe public-private distinction need to be recognized and conftonted-but also the richness and apparent indispensability of this grand dichotomy"* (Weintraub, 1997:38).

No obstante aquello, aun asumida la necesidad de tales resguardos, también es posible acordar que, si no la dilución de las diferencias, al menos puntos de convergencia entre los distintos enfoques pueden ser esbozados si el esfuerzo se centra en la propia reconceptualización de lo público. Para ello, por ejemplo, habría que considerar que *"no society can effictively accord a moral value to privacy without encouring and protecting collective action" (Walfe,* 1997:138).

La privacidad en el campo personal, así como la competencia en d económico, son, de muchas maneras, bienes públicos. Más aún, no hay respeto posible a la dignidad humana sin lucha colectiva contra la pobreza y, en última instancia, no hay esperanzas de encuentros -aun efímeros-con la felicidad personal, sin un compromiso colectivo con d destino de la humanidad.

Ahora bien, lo público connotado en su referencia a lo común, lo colectivo, es una de las categorías más antiguas del pensamiento político. El único significado pervivible de lo público es ese. De hecho, sus mutaciones a través de la teoría y de la práctica histórica sedimentan sólo en la noción de colectividad, reformada por el uso popular del término: lo que es de interés o de uso común y por ende, lo que es visible a todos. Es en este significado que estriba su fuerza normativa, pero también es a partir de él como surge la dificultad para aprehenderla. Su fijación en determinados espacios, tanto como su a veces elusiva ubicuidad, su adopción como categoría descriptiva sin una clara demarcación de su uso axiológico y la casi permanente tentación de vaciarla de contenido histórico, y por ende, cultural, remiten a riesgos que actúan como un campo minado en la trayectoria de una investigación que se esfuerza en problematizar sobre ella. Pero así como tras el intento de eludir las minas se encuentra una promesa, también en una investigación que asuma lo público como categoría central, la asunción de los riesgos se fundamenta en la posibilidad de dar cuenta de nuevos espacios para su realización. Con ello no se trata de asentar una supuesta primada de lo público sobre lo privado, ni siquiera una demarcación absoluta entre tales esferas, sino de reconocer la relevancia de lo público para revalorizar lo privado, en un mundo que ya no admite posiciones absolutas respecto de uno ni de otro, sino que más bien reclama por su reinterpretación para que d ser humano como tal pueda ubicarse, realmente, en el centro del desarrollo.

En su evocación de la noción de colectividad, lo público resulta connotado políticamente. En sí, el principal -y tal vez único--consenso que existe actualmente gira en torno al reconocimiento de la polis griega como el espacio público por excelencia, en tanto allí la preocupación por la colectividad era actualizada, sin mediaciones, por los propios ciudadanos. Allí no sólo lo público, también lo colectivo y lo político se perfilan como un mismo eje de una dicotomía en la que el otro eje remite a lo privado en tanto particular.

En la polis, además, la política se constituye como acción conjunta de los individuos.[1] La puesta en relieve de la inmediatez contra la mediación, de la identidad contra la representación que subyacen la equivalencia de lo público con la polis recortan, sin embargo, los elementos definitorios de la referida categoría, facilitando --o negando--su traslación a otros tiempos históricos. . En este sentido resaltan dos posiciones en el pensamiento occidental contemporáneo.[2]

Una, representada paradigmáticamente por Hannab Arendt (1994), sustenta una definición de la política y por ende de lo público en una concepción puramente horizontal del poder: la interacción discursiva y práctica de los individuos libres e iguales interesados en el bien común, concepción ésta que conduce a rechazar como no político todo lo que configure una estructura vertical del poder, organizada a partir del nexo mando-obediencia e institucionalizada en d gobierno como forma de organización de los poderes públicos (Portinaro, 1994:187).

La otra está representada por la mayoría de los autores contemporáneos quienes circunscriben lo público a "lo que pertenece al Estado". En la primera versión ya no habría un lugar institucional para lo público en tanto la aparición del Estado moderno habría producido su privatización a través de la cancelación de las diferencias entre público-privado. A lo más, de acuerdo con esta versión, lo público sólo puede circunscribirse a espacios comunitarios. En la otra, en cambio, el Estado es asumido como la esfera de realización delo público y, por oposición, lo privado es concebido como lo "no político".

Bajo este último sentido la dicotomía público/privado es remitida a otra: Estado/sociedad. Así, al eje público-político-colectivo se agrega lo estatal, y el privado-particular se adereza con lo social y lo económico. La reificación del Estado como esfera de lo público oculta, sin embargo, el problema enunciado radicalmente por Arendt: la cuestión de la organización de

[1] Schiochet (1994), destaca que quien mejor identifica la esfera pública como polis es Hannah Arendt. Como un ideal normativo esta visión clásica de la esfera pública puede ser expresada como una asociación de iguales, libres de dominación, que establecen comunicativa y pública~ mente su interacción. Cabe señalar, sin embargo, que "d límite de este ideal normativo está en d hecho de que esta esfera presupone una esfera privada caracterizada como una esfera de sobrevivencia, de sumisión, de dominio y de desigualdad. La Polis dependía de la esclavitud en las familias, esto es, se basaba en una economía esclavista en forma patrimonial" (1994: 64).

[2] Nos circunscribimos a las posiciones sobre lo público que pretenden problematizar sobre las fuentes del poder político y los medios para su control.

la sociedad como asunto que incumbe a sí misma. De hecho, este es el primer punto a destacar: existe una función pública radicada en lo social que adquiere relevancia máxima en tanto el gobierno de los asuntos de la colectividad es escindido de la sociedad, radicándose en el Estado. Esta función público-social se torna clave en la medida en que los intereses de uno y otro eje pueden divergir, plasmándose precisamente en la mediación entre ambos. Su ejercicio supone pues que existe un campo de tensiones entre Estado y sociedad y a la vez una demarcación en su relación con la política.

En este sentido, la función política primigenia de la sociedad se traduce en la crítica y el control sobre el Estado. Por ende, respecto de la política institucionalizada en el Estado, la función pública en lo social se despliega en una relación regulativa y no constitutiva.

En la perspectiva remarcada, el Estado es mirado desde el punto de vista de la sociedad, pero sin invocar una supuesta ubicuidad de la política. Simultáneamente, sin embargo, resulta cuestionada la centralidad absoluta del Estado como lugar de realización de aquélla, al postularse que es desde la esfera social, donde puede actualizarse lo político en la política, admitiendo a su vez con ello que lo público en el Estado no es un dato dado sino un proceso de construcción.

La segunda consideración refiere a la esfera desde donde es ejercitada la función pública en la sociedad, en cuanto ámbito privado. Es precisamente en relación con este asunto que cobra máxima relevancia la referencia histórica, así como los ámbitos de la sociedad que resulten relevados.

El relato político hegemónico, como ha sido ampliamente reconocido, es fundamentalmente un relato que no sólo intenta sostener que todo el poder político es público, sino que en• su referencia a lo público social remite a la noción abstracta de ciudadanía. Históricamente, sin embargo, la esfera políticamente relevante a los efectos del ejercicio de la función pública ha sido básicamente la económica, la de los propietarios privados. La esfera pública social, como lo ilustraremos a continuación, ha estado acotada no sólo práctica sino teóricamente a ese ámbito de la sociedad. Aunque a lo largo del trabajo insistiremos sobre la necesidad de recuperar y hasta de sustentar la idea del "ciudadano" como sujeto político, en este capítulo nos ocuparemos más de las esferas que desde la sociedad tendrían mayor potencialidad para activar la público-social.

En este sentido sostendremos que así cómo es posible cuestionar la centralidad del Estado adoptando como perspectiva de análisis la categoría de lo público, también es posible cuestionar la supuesta homogeneidad de la sociedad interrogándose sobre las esferas que, correspondiendo al ámbito privado, sean susceptibles de desplegarse como ámbitos públicos. Los recientes desarrollos sobre la sociedad civil, a partir de las condiciones de posibilidad que se abren actualmente respecto del "tercer sector", pueden ayudar a esta

tarea. Apoyándonos en ellos intentaremos mostrar que el proceso de "despublificación" en curso, eventualmente encuentra en esa esfera una probabilidad de contención. Intentaremos, sin embargo, concluir este punto con dos consideraciones adicionales. La primera alude a la asunción de que si bien la ampliación de 1: esfera pública y la recuperación de su función política es un proceso que sólo puede ser desencadenado desde la sociedad, no se resuelve en sí misma. Supone un proceso de democratización social que sea capaz a su vez de impulsar la democratización del Estado y particularmente la de su aparato burocrático Finalmente, en atención al creciente desplazamiento de tareas públicas a 1: esfera privada, cabe interrogarse sobre el ejercicio de las funciones de la publicidad en su propio ámbito y con ello, acerca del alcance de la intervención privada en la gestión de lo público.

En lo que sigue, estas consideraciones serán desarrolladas, comenzando con un rápido recuento acerca de la constitución de la esfera pública socia modernamente.

La falacia de la circunscripción de lo público en la esfera estatal

Pertenece a Cicerón la definición de res pública como "cosa del pueblo", donde por ésta se entiende una sociedad que se mantiene integrada no sólo por los vínculos jurídicos, sino por la utilidad común (Bobbio, 1989: 14). A ella se opone la *singularum utilitas*, o sea la utilidad de los individuos. En la ciudad-Estado griega, por su parte, la esfera de la *polis* está separada de la esfera del *oikos*, en la que cada uno ha de apropiarse aisladamente de lo suyo. Sin embargo, esta contraposición entre público y privado pierde validez durante la Edad Media en la medida en que ambas esferas se mezclan en una unidad y pueden ser tratadas como objetos del derecho privado. La oposición sólo remite a elementos comunitarios: lo que es públicamente accesible y de uso común versus lo que es particular –de interés privado- o distinguido con derechos particulares, con inmunidades y privilegios (Habermas, 1986: 45.-46).

Existe coincidencia en reconocer que si bien las categorías público-privado eran relevantes en la época antigua, sólo adquieren •significación histórica con la separación entre el Estado y la sociedad que acaece en el proceso de construcción de la sociedad moderna. La emancipación del poder político tanto del poder religioso como del poder económico que caracteriza la ruptura con el feudalismo, crea una escisión entre las esferas pública y privada. Lo público es lo que corresponde al Estado, los servidores del Estado son personas "públicas" que tienen un oficio "público", los establecimientos de la autoridad son "públicos", Por su parte, la esfera de lo privado alude a la exclusión de la esfera del aparato estatal, a lo que corresponde a los asuntos domésticos y económicos, e incluso religiosos. En sí, la

llamada libertad religiosa que tiene lugar con la Reforma, garantiza históricamente la primera esfera de autonomía privada (Habermas, 1986: 50),

La correspondiente polarización del poder soberano comienza a hacerse visible con la separación del presupuesto público respecto de los bienes privados del señor feudal. Con la burocracia y el cuerpo militar se objetivan las instituciones del poder público. A partir de los estamentos, se desarrollan los elementos señoriales, convirtiéndose en órganos del poder público (Habermas, 1986: 51). Este proceso de asimilación del poder político-el Estado--al poder público -lo que es de interés común-, y su consecuente justificación, es el tema que recorre las diferentes doctrinas políticas denominadas *iusnaturalistas* que se desarrollan desde los inicios del siglo XVII hasta fines del siglo XVIII. El modelo, aunque abarca teóricos que propugnan distintos tipos de regímenes, e incluso de valores, se caracteriza (Bobbio, 1986a) por un intento de construir una teoría racional del Estado, asumiéndolo como un artefacto acordado –contractualmente- por los hombres para "eliminar los defectos" del estado de naturaleza (inseguridad, inestabilidad, aislamiento, etc.), pero a la vez para preservarlo dado su carácter de sede de los derechos individuales –naturales-, particularmente de la propiedad y seguridad.

Con tales teorías cobran significación, entre otras, dos ideas fuerza: la preeminencia del individuo sobre cualquier forma de asociación distinta del Estado y la representación de la sociedad civil como enteramente privada.

Por una parte, la dicotomía entre estado de naturaleza y estado civil [3] -político-expresa la promesa de un conjunto de individuos que pueden prescindir de cualquier forma de asociación o de entes intermedios. Es el Estado el que representa la unión de los individuos para la defensa de sus intereses; El interés de los individuos resulta así subsumido por el Estado que aparece como el único con derecho y posibilidad no sólo de satisfacerlo, sino de expresarlo. De allí que "en la base de este modelo está por un lado, una concepción individualista del Estado y por otro, una concepción estatista que significa racionalización de la sociedad; los individuos sin Estado o el Estado compuesto por individuos" (Bobbio, 1986a: 137).

Por otra parte, la asimilación de lo público a lo estatal sustrae de la conciencia el hecho de que la denominada esfera privada también tiene una dimensión pública. Con las teorías *iusnaturalistas* cobra relevancia no sólo la distinción entre d hombre y lo colectivo, sino entre el momento no político y el político. El primero representa el estado de la naturaleza

[3] Es preciso recordar que la oposición se refiere a "no Estado" y Estado. Para los iusnaturaiistas el Estado es equivalente a sociedad política o sociedad civil. Como lo remarca Bobbio (1986a: 55) "en cuanto antitético al estado de naturaleza, el estado civil es un estado "artificial", producto, se diría hoy, de la cultura y no de la naturaleza (donde viene la ambigüedad del término "civil" que significa al mismo tiempo "político" de *civitas* y civilizado de *civilitas*''.

conformado por individuos aislados que actúan en función de pasiones, instintos e intereses, pero que a la va son libres e iguales. En sí, la libertad e igualdad -para intercambiar-y sus correlatos, la propiedad y el contrato, aparecen como los derechos básicos, a la vez pre-políticos. La sociedad política o Estado se constituye a partir del estado de naturaleza, en tanto sede de esos derechos individuales naturales y encuentra la legitimación de su existencia en el respeto de la "naturaleza" de la sociedad, asumida como no política. Se perfila así una oposición entre lo político-público y lo económico-privado que vela el hecho de que es precisamente en este último ámbito donde se constituye no sólo la condición de realización del capitalismo, sino el fundamento de su específica forma de democratización.

En la práctica, el desarrollo de la sociedad moderna no sólo está signado por la separación entre el Estado y la sociedad, y con ello, entre las esferas pública y privada. Lo que resulta clave es que esta separación no es tajante, en la medida en que es en el ámbito privado-mercantil donde lo público encuentra originalmente su real expresión.

La democratización del Estado como problema y el desarrollo de la esfera pública en la sociedad burguesa: el primer desplazamiento de lo público hacia lo social

Sólo en tanto es posible asumir que el poder político y el interés público no tienen ninguna necesidad de mediación, es también posible admitir que lo público es sinónimo de lo perteneciente a la esfera estatal y que la influencia sobre ella carece de sentido. Sin embargo, ya desde el siglo XVII se insinúa que un Estado autocrático no tiene los mismos efectos que uno democrático. La mejor forma de gobierno y los fines asignados al Estado comienzan a ser problernatizados en función del "interés de la comunidad", y con ellos, la circunscripción automática de lo público a la esfera estatal. De hecho, paulatinamente, el adjetivo "público" irá marcando un cambio en las relaciones de la comunidad y el Estado con los individuos y grupos, dando lugar a una progresiva diferenciación entre el Estado, la comunidad y el individuo (Rabomikof, 1993: 78). La participación en los asuntos del Estado, lo público como asunto de la sociedad, comienza así a erigirse en los temas que expresan sobre todo d hecho de que la esfera económica, en tanto no meramente dependiente del poder doméstico privado, está sujeta al poder público del Estado y constituye un asunto de interés público.

Habermas [4] muestra cómo alrededor de la literatura y de la discusión crítica de temas culturales se suscita una esfera pública en el seno de la sociedad. Paulatinamente, las

[4] Los planteamientos de Habermas que en lo sucesivo exponemos, fueron publicados originalmente en 1962 como producto de una investigación sobre la "esfera pública" burguesa. Cabe destacar que en la traducción de la obra al español se aclara que la noción habermasiana de offintlichkeit corresponde a la de "publicidad" que en el castellano de hace una centuria significaba "vida social pública" y que en el alemán se conserva intacta. El traductor, aunque reconoce que en nuestro idioma la palabra ha perdido su connotación principal, sostiene que él prefiere mantenerla aduciendo especialmente que el libro es una exploración histórica de su asunto. Admite, sin embargo, que ella también ha sido traducida como "vida pública", "esfera pública", "público" y hasta a veces como "opinión pública" (cf. Habermas, 1986). Nosotros usaremos los distintos términos, con excepción del último.

personas privadas se encargan de funciones políticas, enfrentando el "principio de dominio" ejercido por el poder público, el, "principio de control" sobre ese poder. El centro de su atención no se concentra en tratar de cambiar d dominio como tal, sino sólo en concertar con él las reglas generales del tráfico mercantil y del trabajo social. En la medida en que el tráfico mercantil rebasa las fronteras de la economía doméstica queda delimitada la esfera familiar -la esfera íntima- respecto de la esfera de la reproducción social (Habermas, 1986: 66). Pero con ello no sólo se produce una polarización dentro de la propia esfera privada, sino que la dimensión pública de esa esfera privada se configura alrededor de aquellas "personas privadas" para las cuales la influencia sobre el Estado es clave a los efectos de su propia reproducci6n; es decir, aquel segmento de la sociedad que corresponde estrictamente a la sociedad burguesa.

La aparición de una prensa crítica y, luego, de partidos políticos cuya función fundamental se concentra en la formación de una opinión pública, resultan fundamentales en este proceso que Habermas designa como la constituci6n de una esfera en que las personas privadas se reúnen en calidad de público[5]. Esta esfera, emplazada en el campo de tensiones entre el Estado y la sociedad, se hace cargo expresamente de funciones públicas apelando al raciocinio político a través de tales órganos y, fundamentalmente, a través de la creación de los parlamentos y de la lucha por la afirmación de sus derechos. En sí es reconocido que el quiebre del modelo de la identidad de intereses entre Estado y sociedad se expresa en el transcurso del siglo XVIII mediante la recuperación del modelo de la república romana, con su concepción de que existen distintos tipos de intereses (del monarca, de los pocos -la nobleza- y de los muchos) que deben expresarse en distintos tipos de instituciones, capaces de equilibrar a aquellos[6]. Sin embargo, es sólo a fines de ese siglo cuando se moldea el ideal democrático republicano según el cual el "bien público" no consiste en balancear los intereses del pueblo -los muchos-con el resto de los intereses, sino en realizar los primeros. Por consiguiente, la tarea constitucional se concreta en proyectar un sistema que sea capaz de trascender la concentración de los poderes en un poder único, asumiendo que los

[5] Los criterios institucionales comunes que Habermas (1986: 74,75) destaca en la constitución de esta esfera se refieren al trato social igualitario, problematización de ámbitos incuestionables hasta aquel momento, y desenclaustramiento del público.

[6] El antecedente está dado en el siglo XVII, durante la guerra civil en Inglaterra, cuando los puritanos, en su búsqueda de una alternativa republicana frente a la monarquía, se vieron obligados a plantear muchas de las cuestiones fundamentales de la teoría y práctica democráticas. Dahl (1992: 40,45) postula que los niveladores, en particular, al elaborar sus exigencias de ampliación del sufragio y de la sensibilidad del gobierno ante un electorado más amplio, prefiguraron el desarrollo futuro de la idea democrática, incluida la legitimidad (más aún, la necesidad) de la representación. En tal sentido se vieron influidos por sus creencias cristianas, según las cuales no sólo todos los hombres son iguales ante los ojos de Dios, sino que además están igualmente calificados para comprender su palabra, para participar en el gobierno eclesiástico y, por extensión, para regir los destinos de la comunidad. Hermet (1989: 226) sin embargo, acota "este ideal de libertad y de promoción de la sociedad, en cuanto soberana, no es más que la cara edificante de la aportación del protestantismo al movimiento democrático. La ideología calvinista, innovadora en el campo de las formas de gobierno, se muestra socialmente conservadora, si no reaccionaria. Al postular que el beneficio de unos es reflejo únicamente de su mérito y no origen de la miseria de los otros, elimina la preocupación por la justicia social al privarla de su justificación moral. La revuelta popular contra la desigualdad de hecho viene a ser ahora más ilegítima que en el pasado, por cuanto se dirige contra una riqueza asociada en última instancia a un designio divino".

poderes –y no los intereses-son los que deben localizarse en instituciones distintas. Este sistema, cuya expresión más importante está en la Constitución norteamericana de 1787, se plasma en la adopción del modelo de Montesquieu de la separación constitucional e institucional de los poderes en las ramas legislativa, ejecutiva y judicial, que puedan controlarse entre sí. De esta forma, no sólo la concentración de los poderes queda significada como la esencia de la tiranía, sino que su división aparece como d medio que, además de evitarla, limita la acción del Estado por el freno recíproco de sus potestades.

La institución del parlamento condensa así el despliegue de las funciones políticas de la sociedad burguesa. En efecto, contra la controversia jurídico-estatal en torno al principio del dominio absoluto que venía desarrollándose en los dos siglos anteriores, en el siglo XVIII la opinión pública exigirá la competencia legislativa, en la conciencia de que "en el conflicto de intereses de clase de ningún modo estaría el Estado de derecho en situación de garantizar per" una legislación a la medida de las necesidades del tráfico burgués ... El Estado de derecho, como estado burgués, hace de la publicidad políticamente activa un órgano estatal con objeto de asegurar institucionalmente la conexión de la ley con la opinión pública" (Habermas, 1986: 90,116).

La condición de realización de una dimensión pública-política en lo social, que se institucionaliza en un órgano estatal, d parlamento, surge asociada a la propia emancipación de la sociedad burguesa, como esfera de la sociedad, de las directrices del poder público. Políticamente, un hito en este sentido es la Revolución Francesa. Económicamente, es el despliegue de las doctrinas del librecambismo asociadas a la Revolución Industrial, cuya convergencia en el plano político se expresa luego en el desarrollo de las teorías liberales del Estado. Las categorías jurídicas expresan as! el paradigma de una nueva constitución económica, determinada exclusivamente por las leyes del libre mercado.

De hecho, como ha sido ampliamente estudiado, el siglo XIX estará, de una parte, signado por la conquista de la seguridad jurídica, es decir, por la vinculación de las funciones del Estado a normas generales que protejan, junco a las libertades codificadas por el sistema de derecho privado burgués, el orden del "mercado libre" (Habermas, 1986: 115). De otra parte, se tratará de un periodo en el que la acción política de la sociedad burguesa se concentra activamente en la conquista de derechos individuales que aseguren una esfera de libertad personal como alternativa a la participación en las decisiones colectivas, asumiendo que "sí lo normal es que haya conflictos de intereses y los resultados de las decisiones son muy inciertos, los derechos personales brindan a cada uno un modo de asegurarse un espacio de libertad que no sea fácilmente violado por las decisiones políticas corrientes" (Dabl, 1992: 266). La defensa del espacio de la libertad contra el Estado se concentrará así en la reivindicación de la libertad de expresión y, sobre todo, de la autonomía asociativa,

desplazando con ello la vieja idea de la democracia monista en la que las asociaciones políticas se consideraban innecesarias e ilegítimas, tanto como superando la antigua creencia de que los ciudadanos podían y debían procurar el "bien público" más que sus fines privados[7].

Por fin, tras la institución del parlamento como órgano de la "publicidad" burguesa y la valorización consecuente del ideal de la democracia representativa, el siglo XIX estará en la práctica marcado por la lucha porque las legislaturas se vuelvan más representativas. Con ello aparecerá en escena el asunto de los derechos políticos, en particular el reconocimiento de la igualdad política y del derecho al sufragio, pero simultáneamente también su propia acotación. En sí, la restricción original del voto encuentra su lógica en la propia configuración de la esfera política en lo social, como esfera de la burguesía. Kant señalará que al público políticamente raciocinante sólo tienen acceso los propietarios privados, pues su autonomía echa raíces en el tráfico mercantil y resulta, por tanto, coincidente con el interés de mantenerla como esfera privada (Habermas, 1986: 142).

Es así como, durante toda la primera mitad del siglo XIX, el público al que se atribuye el papel de sujeto del Estado burgués de derecho, tiene una forma perfectamente definida en función de dos criterios de admisión: la instrucción y la propiedad que cubren al mismo círculo de personas. Según lo reconoce Habermas (1986:120), porque la instrucción escolar era entonces más consecuencia que supuesto de un status social--el cual, a su vez, estaba determinado por los títulos de propiedad antes que por otra cosa-es por lo que los estamentos instruidos son también los estamentos propietarios. Sin embargo, la esfera política estaba orientada por el principio del acceso general. En la conciencia colectiva, dado que cualquiera tenía la posibilidad de convertirse en un "burgués", podían tener acceso al ejercicio de funciones públicas (a través del voto) exclusivamente los burgueses, sin que ello desmereciera su principio, y esto asumiendo a la vez que "sólo los propietarios estaban en situación de formar un público capaz de proteger legislativamente los fundamentos de la ordenación existente de la propiedad; sólo ellos tenían intereses privados que, automáticamente, convergían con el interés común de preservación de una sociedad burguesa como esfera privada. Sólo de ellos, por consiguiente, era de esperar una efectiva representación del interés general, pues, para el ejercicio del rol público, no necesitaban salirse de la existencia privada: entre el hombre privado como *homme* y el *citoyen* no hay ruptura alguna en tanto el *homme* sea al mismo tiempo propietario y, como *citoyen*, procure por la estabilidad de la ordenación de la propiedad" (Habermas, 1986: 122).

[7] Dahl (1992: 36) recuerda que originalmente la tradición republicana comparte con d pensamiento democrático la concepción del buen ciudadano como aquel que posee como atributo la "virtud cívica", entendida como la predisposición a procurar el bien de todos, el "bien común" en los asuntos públicos.

En definitiva, en la época referida queda en evidencia que la base de la opinión pública es el interés de clase, el que confundido de tal modo con el interés general puede hacer que la opinión pase por pública y racional. Pero, sobre la base de su progresivo dominio, el público burgués constituido como "opinión pública" presiona por d desarrollo de unas instituciones políticas cuyo sentido objetivo admite, sin embargo, la idea de su propia superación.

De esta forma, si bien las dudas de John Stuarc Mil! ante las propuestas del sufragio universal masculino en la Inglaterra del siglo XIX se basaban en el temor a que el voto de "cualquiera" volviera inmanejable la esfera pública del Estado, el proceso de universalización del derecho a voto se abre espacio en el marco de esa institucionalidad política, aunque efectivizado, claro está, como producto de intensas luchas sociales. Este proceso se inicia en Francia en 1848, restringido al sufragio masculino hasta bien entrado el siglo XX. Sin embargo, la igualdad política que inicialmente había quedado limitada por el sufragio censitario que no sólo excluía a los pobres y a las mujeres, sino también a los varones adultos de las clases altas hasta el momento de heredar (Capella, 1993: 82), progresivamente se extiende.

En este proceso destacan, por lo tanto, dos hechos. De una parte, la progresiva ampliación de la esfera pública en lo social. De otra, producto del despliegue de una función política de control e influencia sobre el Estado ejercida por la referida esfera, una democratización en el propio Estado (básicamente a través de la institución del parlamento y los derechos políticos) así como su propia limitación (a través de la conquista de los derechos individuales). De hecho, la protección de los derechos y fundamentalmente de los intereses de la esfera pública burguesa queda, a lo largo de este proceso, confiada a un mecanismo democrático corporizado en el parlamento y en las elecciones, a través de las cuales los ciudadanos participan en la formación de la voluntad estatal.

Sin embargo, la conquista del sufragio universal no sólo redefinirá el concepto de democracia, vinculándola con la participación popular y distanciándola del liberalismo (Portantiero, 1988) sino que afectará las propias relaciones entre lo público-burgués y lo público-estatal y, en términos amplios, entre el Estado y la sociedad.

La crisis de la democracia en el Estado: el segundo desplazamiento de lo público hacia lo social

El siglo XX marca un cambio en la valorización de las instituciones estatales: del parlamento al ejecutivo fuerte y a la burocracia. También va a inaugurar la asignación de un rol directo a los partidos políticos, y particularmente a las asociaciones de interés vinculadas a la regulación económica, en la formulación de las políticas públicas. La ampliación de la participación popular, abierta a través del sufragio universal, habrías ido clave en el subsecuente cambio del patrón de relaciones entre el Estado y la sociedad: "la posibilidad

de que las 'clases peligrosas' invadieran la esfera de lo público a través del parlamento, que había sido coto cerrado de los grupos dominantes, determinará que las funciones de aquél en el sistema político fueran decreciendo en importancia en favor de otras organizaciones, que amparadas en la racionalidad tecno burocrática, habrían de asumir el centro de los procesos de toma de decisiones" (Portantiero, 1988: 149).

En el discurso hegemónico la justificación de este desplazamiento del locus de las decisiones desde el parlamento a las instancias gubernamental y administrativa, aparece dada por el cambio de la función del Estado, de la legislación a "la acción", que habría obligado a asignar una mayor importancia a las estructuras que disponen de una mayor capacidad de acción (Garda Pelayo, 1977: 39). En efecto, el nuevo modelo se vincula con la necesidad de una intervención creciente del Estado en el proceso económico y con el consecuente desarrollo del Estado de Bienestar que marca la preeminencia del Estado sobre la sociedad y la valorización ideológica de la interacción entre el gobierno administrativo, el capital y el sindicalismo a los efectos de controlar el ciclo económico y, en general, de estructurar d orden social.

En sí, el creciente intervencionismo estatal, típico desde el último cuarto del siglo XIX, y que viene a ser una traducción política de los conflictos de intereses que no pueden ya seguir desarrollándose en el marco de la esfera privada (Habermas, 1986:173), al asumir la tarea de la estructuración social, afecta de una manera más tajante la necesidad de influir sobre el Estado y, particularmente, sobre sus políticas, creando así la necesidad de la estructuración del Estado por la "sociedad" (Garda Pelayo, 1977). La característica predominante de esta influencia, es que los medios que ofrece la democracia aparecen como insuficientes a efectos de su ejercicio, planteándose como problema la interpenetración directa de los centros de decisión estatal por parte de las grandes organizaciones destinadas a la defensa de intereses sectoriales en el sistema político y administrativo.

La presencia de tales organizaciones en la formulación de las decisiones políticas y administrativas es asumida como una consecuencia de la "estatificación de la sociedad", tanto como un supuesto de la idea y praxis del Estado. El Estado "social" se representa a sí mismo como un sistema en el que la sociedad no participa pasivamente como recipiendaria de bienes y servicios, sino que a través de sus organizaciones toma parte activa tanto en la formación de la voluntad general del Estado como en la formulación de las políticas distributivas y de otras prestaciones sociales (Garda Pelayo, 1977: 48).

Sin embargo, la denominada tendencia a la "estatificación de la sociedad" y a la "socialización del Estado" que también es significada respectivamente como "publificación de la sociedad" y "privatización del Estado", admite otras lecturas. De una parte, como ya fuera mencionado, la tendencia puede ser interpretada como la de un proceso de abierta

irrupción de intereses privados-particulares en la esfera pública-estatal, expresado tanto en el rezago de las instituciones democráticas en favor de las de base no democrática como en la puesta en marcha de mecanismos neo corporativos de organización de las demandas sociales y de la elaboración de las decisiones públicas, no sólo por las presiones directas de los intereses económicos organizados para asegurar .su protección, sino como forma de contrarrestar la ampliación virtual de la esfera de lo público, abierta por las mayores posibilidades de participación popular.

De otra parte, en vinculación con la anterior, d proceso también puede ser interpretado como relativo a la "transformación estructural de la esfera pública", donde el signo está dado por su decadencia, en tanto que si bien penetra en más esferas de la sociedad pierde al mismo tiempo su función política, a saber: la sumisión de los estados de cosas hechos públicos al control de un público crítico. Habermas (vid. supra, nota 4), en 1962, proporciona esta interpretación, sosteniendo que su causa es la interpenetración -o ensamblamiento--de la esfera pública con el ámbito privado, producida cuando los poderes sociales mismos solicitan la intervención de la autoridad pública y le dan competencias para resolver los conflictos de intereses que no pueden seguir desarrollándose en el ámbito privado, al manifestarse las limitaciones de la competencia en el mercado, producto, entre otros, de la concentración de capitales. &í, el intervencionismo estatal en la esfera privada, que es la traducción política de esos conflictos, a largo plazo coincide con la transferencia de competencias públicas a corporaciones privadas y con el proceso contrario de sustitución del poder estatal por el "poder social".

En la interpretación habermasiana, precisamente cuando la sociedad burguesa deja de ser un ámbito privado, es cuando entre el Estado y la sociedad surge una "esfera social repolitizada" que borra la diferencia entre "público" y privado al confundirse entre sí. De sostener una función de crítica y control sobre el poder político, los poderes sociales pasan directamente a ejercerlo. El principio de la crítica es así sustituido por el de la integración. La exposición pública de intereses abiertamente particulares, por su parte, sustituye al raciocinio público de las personas privadas como público que, en tanto tal, si bien constituido por un segmento de la sociedad (el público burgués), aún podía apelar a un discurso universalizante. El público, entendido como las personas privadas políticamente raciocionantes, es desplazado por asociaciones de interés que ejercen funciones públicas directamente, por partidos que actúan como órganos del poder público, por una prensa crecientemente manipulada y por parlamentos mediatizados y subyugados. Por fin, la esfera pública confundida -estatal y social- se hace funcional tanto a la manipulación del público como a la legitimación ante él.

La cuestión clave parecería pues estribar en el hecho de que, como consecuencia de las cfansformacione5 mencionadas, se produce realmente una desprivatización de la esfera social tanto como una mayor "despublificación" del Estado. Paradójicamente, con ello la esfera pública radicada en lo social resulta ampliada, pero a favor de la pérdida de la autonomía de la sociedad frente al Estado al dejar de mediar ante él. Habermas, en efecto, sostiene que la integración de los ámbitos público y privado coincide con la completa desorganización de la esfera pública, la "publicidad", que antaño mediaba entre Estado y sociedad. "Esa función mediadora pasa del público a unas instituciones que, surgidas del ámbito privado -como las asociaciones--, o de la 'publicidad' --como los partidos políticos-, practican el ejercicio y la compensación del poder en una relación directa con d aparato de Estado; los a su vez autonomizados medios de comunicación de masas sirven de vehículo para que estas instituciones consigan la aquiescencia o, cuando menos, la resignación del mediatizado público ... Originariamente, la 'publicidad' garantizaba la conexión del raciocinio público tanto con la fundamentación legislativa del dominio como también con la visión crítica de su ejercicio. Ocurre, empero, que ella ha ido posibilitando la verdadera ambivalencia que es el dominio del dominio de la opinión no pública: la 'publicidad' es funcional tanto a la manipulación del público como a la legitimación ante él. La' publicidad' crítica es desplazada por la publicidad manipuladora" (Habermas, 1986: 205).

Por una parte, el público admitido sólo para aclamación. Por la otra, un modelo de ejercicio del poder público, caracterizado por la triangulación asociaciones de interés-partidos-administración pública, sin mediaciones. Tales constituyen expresiones de este proceso de desvalorización de la esfera pública, que afecta no sólo al Estado, sino a la propia sociedad y que se inicia a mediados del siglo pasado, "en aquella fase de antagonismos de clase más o menos desnudos [en que] se desgarra la publicidad misma por la escisión en *two nations*, y adquiere así *eo ipso* la pública presentación de los intereses privados una relevancia política" (Habermas, 1986: 219-220).

La transformación funcional del principio de la "publicidad" afecta a su ver. los dos órganos que originalmente se habían erigido en sus instituciones: el parlamento y los partidos políticos, así como la modalidad a través de la cual se adoptan las decisiones políticas. Habermas destaca no sólo el debilitamiento y la pérdida de funciones mediadoras por parte del parlamento, sino su desdibujarniento como lugar donde las decisiones reservadas al compromiso político se valen del procedimiento del raciocinio público. El parlamento tiende a convertirse en lugar de encuentro de sujetos vinculados por el mandato de su partido y de registro de decisiones ya tomadas. Por otra parte, las decisiones políticas revisten las nuevas formas de un regateo, de una negociación. En la argumentación habermasiana (1986: 224-225), los cambios en referencia estarían sustentados en la pérdida de la autonomía de la esfera privada que, en el pasado, garantizaba la exclusión de los conflictos de intereses del

ámbito legislativo, posibilitando que en éste sólo se debatieran las condiciones generales del equilibrio de intereses. Al mantenerse la concurrencia de intereses -de las personas privadas como propietarios privados-sujeta a la regulación del mercado, en el seno de la "publicidad" políticamente activa podían desarrollarse los conflictos sobre una base de intereses relativamente homogéneos –"el interés común" de los propietarios privados- y en formas relativamente razonables. En cambio, postula Habermas (1986: 225), "en cuanto los intereses privados, colectivamente organizados, se ven necesitados de configuración política, tienen que llevar a 'publicidad' conflictos que trastornan de raíz la estructura del compromiso político. La publicidad carga ahora con el lastre de tener que compensar intereses, tarea que se aparta de las formas clásicas de acuerdo y compromiso parlamentario". Dado que la compensación de intereses tiene que ser literalmente "negociada", pero dado a su vez que ella continúa subordinada a la pretensión liberal de la "publicidad" (a saber, buscar la legitimación en el bienestar común), la negociación de los compromisos debe trasladarse fuera del ámbito parlamentario. Así resultan relativizados los procedimientos tradicionales de la adopción de las decisiones políticas: a la jerarquía y al método democrático se les agrega la confrontación de fuerzas y el juego de presiones y contrapresiones propias de la negociación. Con ello, el ámbito de las decisiones se desplaza cada vez más fuera del ámbito parlamentario y, en general, de los procedimientos institucionalizados de la "publicidad"[8]. La democracia en el Estado resulta, pues, un asunto cada vez más problemático.

En este proceso, los propios partidos son crecientemente objeto de reglas que corresponden más al ámbito del mercado que al ámbito político y se tornan en sujetos progresivos de la privatización de lo público. Bobbio (1986: 107-111) refiere a los fenómenos del "gran mercado" y del "pequeño mercado" o "mercado político por excelencia". El primero se desarrolla entre los partidos, en tanto sus relaciones son dominadas por la lógica privada del acuerdo, así como en la medida en que fácticamente --en contra de los fundamentos normativos- opera el mandato imperativo, en vez del mandato libre[9]. La relación entre público-partidos-parlamento se interrumpe en contra de los primeros, en tanto los partidos actúan más como mediadores (y representantes) de intereses estrictamente particulares y los representantes "de la nación" elegidos en el parlamento, en vez de ejercer su mandato libremente en favor del "interés público", tienden a actuar sólo como mandantes

[8] Habermas (1986: 226) destaca que "la creciente integración del Estado en una sociedad que no es ya como tal una sociedad política, exige decisiones en forma de compromisos temporales, esto es, d intercambio directo de favores e indemnizaciones particulares sin recurrir a los procedimientos institucionalizados de la publicidad".

[9] Bobbio (1986b: 109) señ.ala que d paso de la representación obligatoria a la representación libre "puede ser interpretado como el paso de una concepción privati.sta del mandato -por la que el mandatario actúa en nombre y por cuenta del mandante, y si no actúa dentro de los límites del mandato puede ser revocado-a una concepción publicista, por la que la relación entre elector y electo ya no puede ser representada como una relación contractual, porque tanto uno como otro están investidos de una función pública y su vínculo es una típica relación de investidura, por la que el investido recibe un poder público y por tanto debe ejercerse dicho poder en favor del interés público".

de partidos. Finalmente también la propia relación entre d público y los partidos es objeto de transformación: "los ciudadanos electores investidos --en cuanto electores- de una función pública, se vuelven clientes, y una vez más una relación de naturaleza pública se transforma en una relación de naturaleza privada" (Bobbio, 1986b: 110). Del voto de opinión se pasa cada vez más así al voto de intercambio.

Pero este proceso de abierta privatización de los asuntos y sujetos públicos no se desarrolla libre de contradicciones, ni siquiera en el discurso que asume su defensa.

El Estado pos-liberal que se inicia a fin del siglo XIX, y que adquiere un perfil propio a partir de la crisis de los años treinta, no sólo estará signado por el intervencionismo económico y el neo-corporativismo político bajo los rasgos esbozados precedentemente. Es también un "Estado social", al menos claramente en Europa después de la segunda posguerra.

El propio García Pelayo (1977: 15, 29) reconoce que frente a la amenaza de la revolución social y, por ende, frente a la cuestión de la estabilidad del sistema capitalista, la preocupación del Estado por d bienestar social y, en general, por la corrección de los efectos disfuncionales -las desigualdades sociales- de la sociedad industrial, refleja la opción por la reforma social. Las causas de su desarrollo, aunque múltiples, están en gran medida asociadas a la necesidad de disminuir el potencial insurgente de los partidos obreros, ostensible ya a principios de siglo, canto como a los requerimientos de ajuste frente a los desequilibrios económicos puestos en evidencia con la crisis de los años treinta. En cualquier caso, en este proceso de recomposición de la hegemonía lo que destaca es la preeminencia que adquiere la noción de la justicia distributiva y, junto a ella, para la esfera social, la conquista de derechos sociales y la ampliación formal de los derechos políticos (en general, el fortalecimiento de los derechos personales), paralelamente a una relativización del valor de la libertad -económica, fundamentalmente- y, por ende, de los derechos de la propiedad.

En efecto, el paso de la justicia conmutativa (que sustentaba el Estado liberal) a la justicia distributiva, abre la promesa de un desarrollo económico y social promovido directamente por el Estado. La asunción de la responsabilidad por la "procura existencial" y por la integración social, legitima la preeminencia de la acción económica y gestora del Estado por sobre la política, pero también la relativización del valor de la libertad que había sido d valor supremo para las doctrinas liberales. Se reconocerá así que "en el Estado social, la libertad es un valor de primer rango, pero que sólo puede hacerse valer articulado a otros (ante todo a la seguridad económica) que han de ser garantizados materialmente por la intervención concertada (y no separada) de los poderes del Estado" (García Pelayo, 1977: 57). Con ello, en la práctica, no sólo el principio de la división de poderes resulta modificado sino el propio contenido de los derechos.

La asunción de los derechos sociales, a costa incluso de los derechos de propiedad, supone que los derechos dejan de ser meramente negativos (derechos que facilitan d que los sujetos se sustraigan al poder del Estado) y que, por ende, pierden su carácter delimitador de una esfera privada autónoma. Habermas (1986: 251, 252-257) interpreta este proceso, sobre todo en lo que concierne a los derechos políticos mismos, como garantías de participación que d Estado tiene que proporcionara partir del momento en que las instituciones de la esfera pública misma se han convertido en un poder social. En la medida en que ya no hay una participación en igualdad de oportunidades en las compensaciones sociales y en las instituciones políticas, esa participación es ahora expresamente asegurada por el Estado, "sólo así puede seguir estando comprometida la ordenación política con la idea, otrora arraigada en las instituciones del Estado burgués de derecho, de la publicidad políticamente activa; sólo así... puede seguir comprometida con esa idea en las condiciones de una publicidad sometida también a una transformación estructural" (op. cit., p. 251). Al no estar el público constituido por personas igualmente facultadas tanto desde el punto de vista formal como desde el punto de vista material, lo que no puede ser garantizado por delimitación, necesita ahora de garantía positiva: la participación en prestaciones sociales y la participación en las organizaciones de la publicidad política, tanto como un mayor ámbito de competencia de esa participación. Es en este marco donde se produce el reconocimiento como sujetos políticos de las organizaciones sociales que actúan en relación con el Estado, así como la propia ampliación de los derechos fundamentales liberales (libertad de opinión y expresión, asociación y de reunión, la libertad de prensa, etc.), interpretándose positivamente como garantías de participación. La conexión del principio de igualdad con el ideal de participación, en el marco de la idea de autodeterminación, lleva incluso a asumir la necesidad de ampliar la propia esfera del ejercicio democrático. Se considera así que "la participación en la formación de la voluntad estatal debe ser perfeccionada con una participación en d producto nacional a través de un sistema de prestaciones sociales y con una participación en la democracia interna de las organizaciones y de las empresas a través de métodos como el control obrero, la cogestión y la autogestión" (García Pelayo, 1977: 26). De esta forma se asienta la noción de que "el Estado social tiene como supuesto la democracia política, pero se caracteriza, además, por su tendencia hacia la instauración de la democracia social, cuyas formas capitales son la democracia económica y la democracia empresarial" (p. 48). A una creciente "despublificación" del Estado e incluso, de la propia sociedad, se une así la promesa de una ampliación de la esfera pública, no sólo con relación al ámbito de su ejercicio (lo económico), sino de sus sujetos (las clases populares). Acá estriba la principal paradoja del Estado social y su contradicción inmanente, que se despliega con la mayor intensidad en el ámbito estrictamente político de sus articulaciones con la sociedad y, dentro de ésta, en la relación individuos/organizaciones.

En suma, mientras en d transcurso del siglo aumentan a niveles jamás conocidos las oportunidades de participación política con relación al Estado, la esfera política propiamente tal resulta vaciada de contenido o bien, anulada en sus posibilidades de actualización práctica. Fácticamente, ella queda circunscrita a la exposición pública de intereses particulares y por tanto, restringida a determinados miembros del público como personas privadas[10], a través de sus organizaciones y partidos. La esfera pública-social experimenta pues no sólo una recomposición sino una abierta desnaturalización al dejar de mediar entre el Estado y la sociedad para integrarse a aquél. Por otra parte, más allá de las fronteras de esta esfera, la extensión de los derechos políticos posibilita la propia ampliación del público, el que sin embargo, permanece acotado como público de "electores", a su vez, crecientemente disgregado y mediatizado por la única esfera pública que ha adquirido relevancia: las organizaciones y partidos actuando en nombre de intereses particulares. Mientras ellos desarrollan un rol político activo, imbricados a tal grado con el Estado que más parecen órganos de él, la mayoría permanece "silenciosa". Pero esta contradicción no es fortuita: "en el Estado social que, sobre todo, administra, distribuye y asiste, menguan los intereses políticos' de los ciudadanos, constantemente subsumidos a los actos de la administración, y acaban reduciéndose primordialmente a reclamaciones ligadas a la profesión, la representación de las cuales tiene que correr a cargo, evidentemente, de las grandes organizaciones sociales" (Habermas 1986: 237). La propia modalidad de las relaciones que se configura entre el Estado y la sociedad, cercena las oportunidades de participación que son abiertas por ella misma. Esta contradicción, no obstante, no se desenvuelve exclusivamente a nivel de la práctica. El discurso a favor de la extensión de la democracia que es propio del Estado social, se enfrenta con un modelo democrático, asentado a lo largo de su desarrollo, que desvaloriza teóricamente el papel y sentido de una esfera pública radicada en lo social.

En efecto, tal como lo mostrara Caro le Pateman (1970), en las teorías de la democracia que se desarrollan en el segundo tercio del siglo, el concepto de participación tiene asignado un rol mínimo o sólo aparece desarrollado para enfatizar en los peligros de una amplia participación popular en la política. La base de la mayoría de las teorías recientes es proporcionada por Joseph A. Schumpeter quien en la década de los cuarenta intenta aportar una definición "realista" de la democracia -la teoría elitista-, mostrando que la centralidad asignada a la participación política por la "doctrina clásica" no tiene un fundamento empíricamente realista. Lo que aparece siendo una constatación, se convierte, sin embargo, en una prescripción normativa: los únicos medios de participación abiertos al ciudadano son los votos, a través de los cuales sólo puede ejercer un poder de veto indirecto.

[10] Habermas distingue dos funciones 'publicistas: el raciocinio público de las personas privadas como público y la exposición pública de intereses privados individuales o colectivos (1986: 219).

La participación política resulta así recubierta de una "función puramente protectora" de los intereses privados, tanto como la naturaleza "democrática" del sistema político queda sujeta a la forma de "arreglos institucionales", particularmente al nivel nacional, que aseguren la adecuada competición de las élites por los votos electorales. Con ello, no sólo el procedimiento releva crecientemente el contenido de la democracia, sino que es asentada la reificación del Estado como esfera de lo público. Se tiende así un puente con el proceso que se gesta en la última parte del siglo XX.

La crisis de la democracia misma: lo público difuminado

En la actualidad aparece cuestionada la centralidad del Estado, supuestamente a favor de la sociedad. Podría pues-asumiese que existe, en el curso del desarrollo de las sociedades modernas, un tercer desplazamiento de la esfera pública, que la asienta definitivamente en lo social. Sin embargo, los análisis de quienes han estudiado el conjunto de doctrinas que avala tal posición permiten concluir que d proceso opera en sentido inverso, tanto como que él constituye el soporte ideológico-político del cambio de matriz económica dominante.

La respuesta neoliberal a la crisis económica que comienza a gestarse en los años setenta bajo el aleto del Estado de Bienestar, tiene su correlato en el proyecto neoconservador, que ya se insinúa en la década de los sesenta como una respuesta político-cultural a lo que es interpretado como una crisis de "gobernabilidad" generada en los límites del sistema por las expectativas 1' culturales que el mismo sistema produce pero que no puede absorber. Es en la manifestación de la paradoja del Estado de Bienestar, que simultáneamente afirma la despolitización social y amplias expectativas de participación popular, donde anda sus raíces el referido proyecto, el que ya en la década de los cincuenta se había comenzado a expresar como "conservadurismo tecnocrático", con su visión del progreso asentado en la racionalidad científico-técnica, extensiva al propio funcionamiento del sistema político.

En sí, el núcleo semántico del neoconservadurismo no es nuevo. Ocurre, sin embargo, que adquiere su propia y auténtica identidad en la reacción crítica a los nuevos movimientos sociales y contraculturales (Dubiel, 1993: 8). Comparte con la Teoría Crítica, representada sobre todo por Habermas, el reconocimiento de la importancia que tiene para diagnosticar la crisis de la democracia liberal, por un lado, el crecimiento drástico durante los años setenta de una mentalidad de protesta participativa y, por otro lado, la utilización intensiva de las instituciones democráticas. Como acota Dubiel, ambos participan -unos bajo el concepto de crisis de legitimación, otros, bajo el de ingobernabilidad-de evaluaciones similares, a saber, que una modernización de la sociedad orientada por los imperativos funcionales de la economía capitalista y de la administración política entran en una relación de tensión con la norma democrática de autodeterminación política. Sin embargo-, sus

prescripciones son absolutamente distintas, tanto como lo ha sido su capacidad de influencia política.

El proyecto hegemónico del neoconservadurismo en definitiva busca restaurar los fundamentos no políticos de la sociedad. Más aún, su objetivo último es el derrocamiento de la política misma y la limitación de la democracia estrictamente a una cuestión de procedimiento. En ese objetivo, también el Estado resulta resinificado.

El desafío al modelo liberal de democracia, que paradigmáticamente representa el mayo francés del 68 y que se extiende en el capitalismo avanzado en los primeros años de la década de los setenta, crea el marco para la formulación de la tesis de la ingobernabilidad que popularizara la Comisión Trilateral en 1974 a través de los planteamientos de Crozier, Huntington y Watanuki, conduciendo a asumir que existe una relación problemática entre el liberalismo y la democracia. En el diagnóstico de la crisis son relevadas las exigencias de un control participativo sobre las entidades públicas así como iniciativas concretas. para su. institucionalización; la disposición de 1a población hacia comportamientos políticos "no convencionales" y el crecimiento de actividades políticas referidas a iniciativas ciudadanas y de nuevos movimientos sociales; la creciente proclamación de exigencias y disposiciones conflictivas en ámbitos "pre-políticos", por ejemplo: moral-culturales y económicos (aborto, cogestión empresarial, ere.); una mentalidad de protesta cada vez más consistente en sus motivos, cuyas distintas expresiones se mantienen unidas a través de orientaciones de valor relativas a igualdad social y participación política; junto con una elevada sensibilidad pública frente al abuso del poder de los órganos ejecutivos, altos grados de fluctuación electoral, vínculo identificatorio decreciente con partidos políticos y, al mismo tiempo, crecimiento de formas de identificación política que representan intereses de grupos específicas[11]. En este marco, en la interpretación de la crisis bajo la fórmula de la "ingobernabilidad" serían las instituciones previstas por el Estado para la formación política de la voluntad las que llegarían a depender de corrientes extraparlamentarias, mientras que, al mismo tiempo, los órganos de funcionamiento estatal se bloquearían tendencialmente por una sobrecarga de rareas (Dubiel, 1993: 49).

Esta tesis, emparentada con la teoría elitista de la democracia desarrollada por Schumpeter [12], es posteriormente llevada a extremos más radicales por otros teóricos yes convertida en la base de programas políticos autoritarios que se asientan a partir de mediados de la década

[11] Estos fenómenos fueron reseñados en d informe de la Comisión Trilateral en referencia. Los hemos extraído de Dubid (1993: 47,48) quien los consigna para mostrar que ellos ponen sobre d tapete la tesis según la cual un "exceso de democracia" hace peligrar la existencia de las sociedades liberales.

[12] Como bien destaca Dubiel (1993: 56, 57l.en "las condiciones parad éxito del método democrático" reseñadas por-Schumpeter se anticipan todos los argumentos que más tarde utilizará la literatura neoconservadora sobre la ingobernabilidad, pues en la perspectiva. neoconservadora, aparece como ingobernabilidad la desaparición de aquéllas.

de los setenta[13]. Su lucha será doble: por una parte, contra d riesgo de la explosión participativa; por otra, contra el Estado de Bienestar al asumir que, en nombre de la igualdad, restringe la libertad. Su atención gira así en cómo recomponer tanto la sociedad como d propio Estado para exorcizar las amenazas que se ciernen sobre d sistema liberal.

En efecto, dado el peso adquirido por el intervencionismo estatal, el diagnóstico no sólo apunta a relevar la ingobernabilidad de la democracia, sino a asumir la crisis como "una crisis del Estado". El acento en 1a dimensión política -más que económica- de la crisis, adjudica al Estado "las dificultades por compatibilizar las exigencias del orden político (pleno empleo, seguridad social, redistribución de ingresos) con los requisitos del capital privado (alta tasa de acumulación y productividad, libre disposición sobre inversiones, baja tributación)" (Lechner, 1981: 66), así como reconoce la incapacidad del Estado para cohesionar las relaciones capitalistas de producción.

Como es bien conocido, en la solución a los problemas diagnosticados el mercado adquiere la mayor relevancia llegándose a sostener que es él, y no d procedimiento democrático, el que puede garantizar un buen gobierno. Para ello, sin embargo, el mercado debe desplegarse sin coacciones. El "gobierno mínimo" encuentra acá una primera justificación. Este, sin embargo, sobre todo debe ser capaz de resistir las demandas populares y los intereses organizados. Por tanto, debe ser también un "gobierno fuerte" capaz de imponer y hacer respetar las leyes del mercado.

En lo que concierne a su abordaje respecto de la sociedad y al postulado normativo en torno a ella, es preciso considerar dos planteamientos aparentemente antagónicos. De una parte, la imagen de una sociedad auto regulada -a través del mercado- que vuelva superfluos el Estado y la propia política. De otra parte, el "miedo a las masas" que arrastra de su pasado liberal, --el peligro de la ingobernabilidad en términos actuales-. Sólo en el marco de esta doble comprensión puede ser relativizado el peso que aparentemente es concedido en la actualidad a la sociedad sobre el Estado.

El denominado "miedo a las masas" proviene fundamentalmente de asumir las demandas populares como amenaza a la gobernabilidad del sistema, así como de considerar que la ampliación del ámbito político y el "asfixiamiento" de la libertad económica, es el resultado inevitable de sus presiones. Bajo esta óptica, pata lograr la desestatización y el incremento de la gobernabilidad, resulta necesaria la "desmasificación". A su vez, para ello hay que desplazar la decisión final desde la instancia política a una instancia social: el mercado. Este controla socialmente a las masas restableciendo la responsabilidad individual (Lechner, 1981:49).

[13] Un caso paradigmático lo representó d régimen militar de Augusto Pinochet en Chile.

El mercado, sin embargo, no constituye la única solución a la necesidad de controlar a las masas, tematizada por el neo conservadorismo. Como lo destaca Lechner, la gobernabilidad sobre ellas también es abordada como el problema de su integración social a través de la invocación a la religión, a una personalidad moral por encima de las personalidades paniculares, como restauración de la comunidad perdida en el mercado. Por otra parte, a diferencia del proyecto clásico del conservadurismo, donde el control es relevado como "orden", en función del cual la política es asumida como organización, el proyecto neoconservador ya no pretende estructurar/ disciplinar la denominada "sociedad-masa" mediante la organización, sino desmantelar las organizaciones para retornar al mercado en tanto "orden espontáneo".

Para asegurar la neutralización de las organizaciones sociales -y en general, pata desorganizar a los grupos sociales-el discurso remite a la imagen del "derrocamiento de la política". En este contexto se reivindica una autoridad mínima no sometida a la participación política activa y a las demandas sociales, cal como lo expresa claramente una aseveración de Friedrich Von Hayeck, citada por Lechner (1981: 63): "podemos impedir al gobierno servir a los intereses especiales sólo privándolo del poder de usar la coerción pata hacerlo, lo que significa que podemos limitar los poderes de los intereses organizados sólo limitando los poderes del gobierno". Esta limitación del gobierno, que pretende traducirse también en su descentralización: "hay que 'descentralizar' el poder a fin de que el poder individual -la propiedad privada-no sea neutralizado por la organización de los desposeídos" (1981: 70), deviene finalmente en la restricción y el propio cuestionamiento de la democracia. Así, "liberalismo y democracia, que desde hace un siglo hasta hoy fueron considerados siempre, la segunda, como la consecuencia natural del primero, muestran ya no ser del todo compatibles, coda vez que la democracia fue llevada a las extremas consecuencias de la democracia de masas ... " (Bobbio, 1986b: 98).

El "derrocamiento de la política" y la limitación de la democracia surgen en definitiva como necesidades al constituirse en amenazas la preocupación por el orden social de una, así como las decisiones colectivas de contenido material de parte de la otra. En tanto las discusiones en torno a los valores -la racionalidad material-, significan poner sobre el tapete las "cuestiones" de la igualdad y la justicia, la búsqueda por determinar colectivamente las condiciones de la vida social es vista como arbitrariedad y coerción. Por su parte, siendo la libertad individual el único principio moral, sólo el mercado -y su racionalidad formal- es el que puede asegurar reglas de conducta justas. En tales condiciones la política sólo es aceptada en tanto técnica y la democracia como procedimiento, limitada al empleo de la regla de la mayoría para cambiar de gobierno y establecer ciertas leyes generales -formales-(Lechner, 1981).

Bajo este marco, lo que resulta finalmente cuestionado es la propia existencia de una esfera pública, ya no sólo en el Estado sino en la sociedad misma. Con ello, el pretendido discurso a favor del fortalecimiento de la "sociedad civil" es abiertamente escindido de la demanda por su publificación", reforzando su opuesto. La descentralización de las decisiones a favor de la sociedad, resulta la consecuencia política lógica de conceder al mercado la cualidad exclusiva de regulador de la vida económica y política, y de asumir --apoyados en la teoría de la elección pública-que las autoridades políticas y la burocracia pública tienden a usar las instituciones públicas pata maximizar su propio bienestar. Pero no es sólo que la sociedad civil aparezca destacada sólo por "defecto" (si debe haber menos Estado, entonces debe haber más sociedad civil), sino que su propia cualidad deriva a su vez de aquella que hace rechazar al Estado: la política.

Tal como ya se ha advertido, el objetivo neoconservador es el derrocamiento de la política, por tanto el discurso a favor de la reducción del papel de las instituciones públicas-estatales no deviene en uno que fundamenta la ampliación del espacio político a favor de la sociedad. Al contrario, la administración de la participación política, la "funcionalización-tecnificación" de la participación social y la concepción de la democracia como "método o procedimiento" se convienen en las expresiones concretas de esta particular valorización de la instancia social que, en definitiva, parece fundar el desplazamiento de las decisiones hacia ella en la necesidad no sólo de establecer controles al gobierno, sino de desactivar las demandas populares. Desmovilización y despolitización social resultan así las contracaras del fortalecirniento de la sociedad civil y de la retracción de las instituciones políticas.

La recuperación y ampliación de lo público en lo social

El discurso crítico alternativo tiene tanto algunos asideros prácticos como múltiples fuentes y sentidos. Abarca desde una crítica radical a la democracia occidental y a los conceptos público-privado que la subyacen, hasta el cuestionamiento mismo del sistema capitalista, y de la relación que éste supone entre la política y la economía, con una serie de gradaciones que remiten a diversos fundamentos y que delimitan objetivos sociales no siempre coincidentes.

Los ejes sobre los cuales se desenvuelve la crítica son también varios. En los extremos, envuelven la negación de la concepción holística de la sociedad y de la identificación entre interés particular y representación general que ella arrastra; incluso abarcan la propia relación entre la esfera pública y la política. El antecedente más directo que incluye ambos ejes es ciertamente la teoría de Marx. Este no sólo enfatiza en el carácter ideológico de la opinión pública y, en general, en la falacia de la representación de la esfera pública burguesa corno asiento de lo universal, sino que cuestiona la capacidad transformadora de la política, en la medida en que la esfera económica esté cruzada por el antagonismo de las clases sociales y se basa, por tanto, en la dominación. Marx construye su contra modelo social,

como lo advierte Habermas (1986:160), en la inversión de la clásica relación entre la esfera pública y la esfera privada. La crítica y el control que ejerce la esfera pública-social se extiende a aquella parte de la sociedad depositaria de la disposición sobre los medias de producción: el ámbito del trabajo socialmente necesario. De acuerdo con el modelo propugnado por Marx, la autonomía de la sociedad no se basa ya en la propiedad privada sino en la propia recuperación de la esfera pública, la que a través de la absorción del Estado por la sociedad, deja de rnediar entre una sociedad de propietarios privados y el Estado, para pasar a garantizar el público autónomo para sí. La sociedad comunista representaría así el estadio social donde se produce una separación de lo público y la política: al desaparecer la lucha de clases, pierde su sentido la política como dominación y el poder político se despliega como "publicidad", o sea como poder efectivamente público. Pero éste transmuta su propio carácter, puesto que en el modelo de Marx (y de Engels) al producirse la socialización de los medios de producción y al someterlos –y en general, someter a la naturaleza-al control racional de los productores asociados, la autoridad transforma su carácter político en administrativo: en d lugar del gobierno sobre las personas, aparece la administración sobre las cosas y la dirección de los procesos de producción.

En el marco de la crítica que no opone un modelo económico alternativo al capitalista, el foco de atención es ciertamente más circunscrito. Surge, en primer término, asociado a la posibilidad de un público ampliado, así como a una crítica a la visión de la sociedad como un todo.

Al revelarse la relación entre participación política de unos y exclusión de la mayoría, resultan cuestionadas desde la teoría democrática de Rousseau, hasta la presente visión sustentada por el neoconservadurismo, con base en la forma como ambas resuelven el problema de la conformación de una voluntad general. En efecto, recurriendo al principio de comunidad (moral o nacional), como lo aprecia Lechner (1981: 54), los conservadores enfrentan la misma dificultad que encuentra la teoría democrática en el postulado de la soberanía popular. Ambas nociones establecen una identificación directa entre interés particular y representación general. A falta pues de mediación, no hay modo de absorber los conflictos en el seno de la comunidad, salvo por exclusión. Mismo resultado que deviene de la teoría del liberalismo clásico, cuando a partir del reconocimiento de la existencia del conflicto social, abiertamente postulaba la necesidad de recurrir a una organización restrictiva -particularmente, del derecho al sufragio- para garantizar la influencia de una opinión pública minoritaria frente a las opiniones mayoritarias pero no dominantes.

Pero tras la crítica que surge asociada a tal constatación, existen muy diversas posiciones. Unas, que explícitamente descartan toda posibilidad de existencia de un principio de legitimidad democrática Otras, que disuelven el conflicto con la esfera política, simplemente

negando su existencia Estas últimas, partiendo del principio de la pluralidad y del derecho a la autodeterminación reivindican una vida social autónoma que se desenvuelva en pequeñas comunidades autosuficientes. Su actitud paradigmática, por tanto, puede ser significada como de" atrincheramiento" de la sociedad-"las sociedades" frente al Estado y, en definitiva, como anti política. En tal sentido queda rendido el puente con las primeras posiciones, que pueden ser representadas por los enfoques posmodernistas en torno a la democracia. Tales enfoques problematizan sobre los fines mismos de la civilización moderna (la crisis de la idea de la historia y del progreso) y su visión europocéntrica (Vattimo, 1990), pero tras negar roda posibilidad de apelar no sólo a un criterio unívoco de verdad, sino a cualquier fundamento ético, tienden a concluir en la legitimación del presente y sus modelos sociales[14]. Así, su crítica a los intentos de uniformar la sociedad, sus esfuerzos por invocar la revalorización de las minorías en el marco del respeto a las diferencias, su desconfianza hacia toda forma de tecnocracia y burocracia, pueden devenir en la negativa a problematizar sobre el modelo de democracia existente, así como en la aceptación implícita no sólo de las disparidades culturales e ideológicas, sino de las diferencias socioeconómicas y político-institucionales (Mansilla, 1994: 98), producto de una extensión irrestricta del "respeto a las diferencias".

El proceso de liberación de las diversidades, abierto, entre otros, por la imposición de la "sociedad de los medios de comunicación" (Vattimo, 1990) y que es rescatado por el denominado posmodernismo, encontraría, sin embargo, al menos dos vías de despliegue. Una, representada por la versión moderna de la Teoría Crítica y sus variantes, que remire a la posibilidad de apelar a una racionalidad comunicativa que conduzca a hacer valer el principio ético discursivo, al menos en torno a una teoría de la legitimación política (Cohen/ Arara, 1992), si no de la universalización como la medida de la calidad racional, democrática y humana de las normas sociales (Mardones, 1990: 38). La otra posibilidad, ofrecida desde el posmodernismo, consiste en asumir que "un sistema altamente pluralista es *per se* un orden social que carece de un principio de legitimación sustentado por todos, [tanto como] que la democracia moderna no puede brindar la seguridad emocional y los principios de una legitimidad colectiva de índole sustantiva, universal, objetiva y, simultáneamente, racional" (Mansilla, 1994: 91). Ahora bien, si se acepta que el pensamiento posmoderno imposibilita ir más allá de consensos locales y temporales, que no permite disponer de criterio alguno para discernir sobre las injusticias sociales y que, en definitiva, termina no ofreciendo apoyo a la

[14] Es interesante constatar, sin embargo, la contradicción que sude suscitarse en relación con la cuestión de los fundamentos éticos. Mansilla (1994: 93) de hecho afirma que: "entre los componentes de un derecho natural de vieja raigambre que deberían ser preservados para hacer de la democracia anual algo más humano y más razonable que un mero conjunto de reglas de juego para la rotación ordenada de élites, se hallan el derecha a la resistencia contra malos gobiernos o contra transgresiones a la ley de parte de los poderes del Estado..., el carácter derivado y relativo del Estado y del gobierno y la fundamentación iusnaturalista del derecho a la propiedad..."

democracia (Mardones, 1999: 38), el dilema en referencia puede resultar zanjado a favor de los postulados de la Teoría Crítica, y particularmente de los desarrollos recientes de Habermas en torno a un concepto normativo de lo público.

Intentaremos mostrar, sin embargo, que aún en este último marco surgen dilemas conceptuales y prácticos. En lo que sigue nos referiremos a ellos enfatizando particularmente en las distintas relaciones de influencia que son postuladas respecto del Estado. Resaltaremos también las diferencias que es posible encontrar según cuál sea el objeto relevado del discurso ético, así como algunos de los problemas que se abren cuando el ámbito de atención es el latinoamericano.

Previo a todo ello, nos detendremos en algunos postulados más genéricos para afirmar que cuando el discurso en pos de la democratización, asentado en la perspectiva de la sociedad, carece de contenidos claros, tiende a diluirse el fundamento del fortalecimiento de la sociedad civil y que, incluso, la apelación directa a la ampliación de un espacio público radicado en la sociedad, puede devenir en un discurso vacío de sentido.

Una primera aproximación a lo público en lo social: las nociones elusivas

Como ha sido ilustrado anteriormente, d discurso hegemónico, al caracterizar la esfera de la producción como ámbito privado, oculta su carácter público y social. Ello, como lo señalaran Lander/Uribe (1987), no sólo elude de la discusión el hecho de que en el terreno económico existen relaciones de poder cuyo ejercicio tiene consecuencias centrales en la conformación de la vida social, sino que además, al circunscribir aquéllas sólo a la esfera estatal, asume que –de ser posible-su exclusiva democratización -y/o reducción-puede conducir a ampliar el ámbito de autonomía y libertad de la sociedad. De esta forma, quedan recortados tanto los objetos de la democratización como la propia esfera pública. En la práctica, sin embargo, dicha esfera se extiende hacia la sociedad aunque, según la orientación impresa históricamente, básicamente circunscrita al tráfico mercantil. El desafío, por tanto, es su democratización, asumiendo que la esfera pública abarca centralmente a la sociedad misma y reconociendo a la vez su pluralidad y su rol clave incluso en la propia transformación del Estado. En tal sentido, la cuestión central que debe ser destacada apunta a la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, en el marco de su recuperación como esferas simultáneamente públicas y políticas.

Resulta, sin embargo, que entre los enfoques pluralistas que pueden devenir en anti políticos ~conservadores--mencionados precedentemente y aquellos que asumen como objeto la referida problematización de la relación Estado/sociedad, existe una zona gris que tiende a generar una comprensión dualista de ambas esferas y/o que deviene en enfoques auto-referenciados y difusos acerca de su transformación.

En esta última perspectiva destacan particularmente aquellos esfuerzos por generar otra noción de lo público con base exclusivamente en las expresiones solidarias. Quijano (1988), por ejemplo, distingue entre lo "privado social" y lo "público social", asumiendo que el primero está conformado por aquellas instituciones que se forman sobre la base de la reciprocidad, de la igualdad y de la solidaridad. Su institucionalización es la que generaría una esfera "pública social" laque, sin embargo, no resulta claramente deslindada del Estado, puesto que tanto se afirma que "el privado social institucionalizado tiende a generar su propia esfera institucional, la cual, sin embargo, no necesariamente tiene carácter de Estado", como se postula que "la esfera institucional que articula global o sectorialmente lo privado social, tiene carácter público, pero no el de un poder estatal, sino el de un poder en la sociedad" (Quijano, 1988: 108). Expresiones aún más tajantes se encuentran a su vez en un importante segmento de la literatura que asimila automáticamente lo público al trabajo de las organizaciones no gubernamentales o que lo conceptúa por oposición al Estado. Barber (1984) es uno de los exponentes de esta posición con su versión comunitarista de la política, autodenominada *Strong Democracy*, que se caracterizaría por *"politics in the participatory mode where conflict is resolved in the absence of an indepm.knt ground through a participatory process of ongoing, proximate self-legislation and the creation of a political community capable of transforming dependent, private individuals into free citizens and partial and private interests into public goods"* (id. 132). La aceptación explícita de una democracia escindida, sólo susceptible de ser realizada a nivel de "la base" deja, sin embargo, sin problematizar la institucionalidad política misma. La imagen de una democracia fuerte autogobernada por los ciudadanos (id. 151) se opone al gobierno representativo, en nombre de los ciudadanos, pero es incapaz de operar en pos de la transformación de este último.

Ambigüedades de este tipo aparecen presentes, desde otro ángulo, cuando se produce un deslinde tajante entre la democracia política y la social. Bobbio refleja bien este tipo de ambigüedades al señalar que sí se puede hablar de un proceso de democratización, "éste consiste no tanto como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuda a la fábrica" (1986b: 42).

Este deslinde se expresa en la escisión misma de "la esfera de las relaciones políticas", en las que el individuo es tomado en consideración en su papel de ciudadano, y "la esfera de las relaciones sociales", donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de sus status y papeles específicos (p. 42), al punto que no obstante el reconocimiento de la importancia de la figura del individuo ocupando las esferas de poder de la sociedad

(particularmente la escuela y la fábrica), no logra reivindicarse desde esta óptica la posibilidad de que la esfera" política" pueda ser objeto de influencia social. El resultado es que la "democracia política" queda excluida como objeto de problematización[15].

En estos tipos de aproximaciones, aunque no. completamente resueltas, quedan sin embargo esbozadas dos cuestiones clave: una atañe a la importancia de la esfera de las expresiones de solidaridad y de reciprocidad. La otra, central para la redefinición del concepto de lo público, apunta al problema de la democracia como asunto que concierne a la sociedad y que sólo puede ser impulsada desde ella misma.

Lo público como esfera de formación de opinión y voluntad políticas
La influencia sobre el Estado como "asedio"

Ubicada la noción de lo público en el ámbito de la organización de la sociedad desde la sociedad, su formulación remite en definitiva a la teoría de la democracia y a la crítica a las teorías tradicionales acerca de ella, particularmente respondiendo a la idea de que a través del "legislador soberano" (el pueblo), la sociedad actúa sobre sí misma. Desde esta perspectiva, el tratamiento del tema abarca primariamente una problematizaci6n sobre los fundamentos y el carácter de la "soberanía popular" [16]y, con ella, sobre la cuestión de la "legitimidad del poder" y sus fuentes en las sociedades modernas.

1. Un concepto normativo de espacio público

La formulación habermasiana es una de las que más directamente se centra en un análisis político de lo público, bajo el marco enunciado. El aportó, hace ya más de 30 años, no sólo un diagnóstico empírico de la caída de la esfera pública liberal sino, como él mismo lo declara, "el aspecto normativo de una visi6n democrática radical que toma en cuenta y convierte en su prop6sito el entrelazamiento funcional del Estado y la sociedad que objetivamente ocurre... "(1992: 439).

Su propuesta, reformulada en parte recientemente (1990), sustenta la necesidad de modificar la idea normativa de una auto-organización de la sociedad en la aparición de la democracia de masas, expresada en el Estado de Bienestar social, que hace patente la falacia de la idea de ciudadanos que "actúan sobre sí mismos" por medio de las leyes.

---

[15] También pudiera quedado la democracia social, puesto que si bien Bobbio afirma que este proceso no podrá considerarse realizado plenamente mientras la empresa y d aparato administrativo no sean afectados por d proceso de democratización, a la vez declara que no sabe si lo primero "es posible ni deseable" (1986b: 22).

[16] Como señala Costa (1994: 42) más específicamente, refleja además la preocupación por identificar en qué medida y de qué manera las decisiones, en el nivel de las políticas públicas y, genéricamente, en el plano de acción del aparato administrativo -jurídico-estatal, reflejan la aglutinación de voluntad pública consolidada en formas de participación política horizontales (asociativismo voluntario), expresando, en definitiva, d problema de cómo los procesos horizontales de articulación política pueden influir en las decisiones públicas.

Dos fenómenos son clave para comprender el concepto habermasiano. De una parte, el "poder administrativo" de la burocracia estatal, desarrollado en el Estado intervencionista y que seguía exclusivamente por una razón instrumental (en vez de una razón práctica). Por otra parte, el "poder de los medios" que manipulan la formación de opinión, originando como problema el de la generación democrática de opinión y voluntad política. Bajo las restricciones del poder administrativo, d problema, sin embargo, se acota en términos de cómo producir una influencia sobre él, sin ser invadido por sus términos.

La respuesta que Habermas ofrece a esta formulación radica precisamente en un concepto normativo de lo público. En sí, la única manera de influir sobre el poder administrativo (que priva sobre el derecho y los órganos representativos) sería aportando fundamentos normativos que puedan desvalorizar discursivamente los fundamentos normativos que son alegados por aquél como medio de racionalización a decisiones anteriormente inducidas. Al "poder administrativo" Habermas opone así el "poder comunicativo". Dado que el poder político permanece dependiente de fundamentos normativos (por su carácter jurídico), éstos constituyen la calificación (*catacao, Wahrung*) sobre la cual el poder comunicativo se hace valer (1990: 109).

Es en el espacio público político donde se produce el proceso de generación i/ comunicativa de poder legítimo; pero también es en él donde se desarrolla el proceso opuesto: la obtención de legitimación por el sistema político, con el cual el poder administrativo es reproducido (1990: 108).

Lo público, para Habermas, está pues constituido por dos procesos distintos: a uno le corresponde la obtención organizada de lealtad de las masas el otro, en cambio, remite a la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos. Este último es el que constituiría propiamente "el espacio público democrático" al cual le cabría una responsabilidad crucial en la "auto organización de la sociedad", a través de asumir como mera la formación democrática de voluntad. Dicho espacio corresponde a un nivel ubicado entre la esfera privada y el Estado, y actúa: como la caja de resonancia de los problemas de la sociedad que deben ser trabajados por d sistema político. Su función clave no es sólo percibir e identificar problemas que afectan al conjunto de la sociedad, sino tematizarlos de forma convincente y persuasiva, presentar contribuciones y dramatizar sobre ellos, de modo tal que sean asumidos y procesados por d sistema político[17]. Este, y en particular el "complejo parlamentario", operan como "esclusa" que regula el acceso a los centros decisorios de los flujos comunicativos provenientes de la periferia.

[17] Esta última formulación, definitivamente más concreta es citada por Costa (1994: 43) de un trabajo de Habermas (no especifica el año) distinto del que estamos refiriéndonos. Corresponde, sin embargo, en líneas generales al argumento expuesto.

Como lo precisa Costa (1994: 43), siguiendo la interpretación habermasiana, para que determinado punto de vista -apoyado en consensos públicos adquiera la forma de poder político es necesario que pase por el sistema de esclusas institucionales hasta asumir el carácter de "persuasión" sobre miembros autorizados del sistema político, determinando cambios en el comportamiento de éstos. La esfera pública representa el nivel donde se da esa confrontación de opiniones que disputan d recurso escaso de la tematización y de la consecuente atención de los tomadores de decisiones. La "opinión pública" representa la amalgama de consensos públicos amplios que resulta de la disputa de ideas.

Bajo esta perspectiva, la primera clave para la conformación del espacio público democrático está en su autonomía respecto del sistema político. "El poder legítimo generado comunicativamente puede actuar sobre el sistema político en la medida que acoge *(acolhe)* en su gestión el *pool* de fundamentos a partir de los cuales las decisiones administrativas tienen que ser racionalizadas. No todo lo que sería factible para el sistema político ocurre, si la comunicación política ligada anteriormente a él desvaloriza discursivamente los fundamentos normativos alegados, mediante fundamentos contrarios" (1990: 109). La posibilidad de una democratización de los propios procesos de formación de opinión y voluntad radicaría precisamente en que la producción de tales fundamentos no sea orientada por el sistema político. Surge acá la segunda clave: la informalidad (o espontaneidad) de los procesos de formación de opinión. Habermas, en este sentido, distingue entre formación de voluntad política constituida, que conduce a decisiones (incluyendo las elecciones), y los procesos no-constituidos, informales, de formación de opinión, que pueden actuar de esta forma precisamente porque no están bajo la presión de decisiones. La interacción entre ambas abriría la -posibilidad de que los procedimientos democráticos, establecidos conforme al derecho, puedan conducir a una formación racional de voluntad. En términos de Habermas "...la expectativa normativa en cuanto a resultados racionales se funda en d concurso de formación de voluntad política institucionalmente constituida y de corrientes de comunicación libres [*nao herdades*], espontáneas, de un espacio público no organizado en este sentido, no programado para la toma de decisiones. Aquí, despacio público funciona como un concepto normativo" (1990:100).

2. Las asociaciones voluntarias como los actores del espacio público

Habermas (1992) reconoce que hace 30 años no podía imaginar algún otro vehículo de publicidad crítica que no fueran "asociaciones de interés internamente democratizadas *[internally democratized interest association]*" y partidos. Estos primigeniamente constituían asociaciones libres, especializados en ejercer influencia sobre el proceso de formación de opinión y voluntad, sobre todo mediante argumentos. Pero, con la difuminación de los límites entre el Estado y la sociedad que acaece en este siglo, se habría generado un proceso de

"estatización" de los partidos que hace que la formación política de voluntad se desvíe a un sistema político que se programa cada vez más a sí mismo, haciendo que la democracia de masas tome los rasgos de un proceso de legitimación orientado administrativamente, que a su vez renuncia a la democratización de la sociedad (1990: 106). Habermas sostiene que esto explica la actualidad del discurso, que remonta al siglo XIX, propagado al inicio por el anarquismo junto al socialismo, que privilegia las asociaciones espontáneas, las que como tales presentan un grado mínimo de institucionalización. De hecho, aunque convienen que como proyecto de sociedad se trata de un proyecto caduco, asume que tales organizaciones son los actores clave del espacio público democrático. Sostiene que "las asociaciones libres constituyen los entrelazamientos de una red de comunicaci6n que surge del entroncamiento de espacios públicos autónomos. Tales asociaciones están especializadas en *la generación y propagación de convicciones prácticas*, o sea en descubrir temas de relevancia para el conjunto de la sociedad, en contribuir con posibles soluciones a-los problemas, en interpretar valores, producir buenos fundamentos, descalificar otros" (1990: 110, subrayado nuestro). En este tipo de asociación es en el que, en definitiva, la práctica comunicativa podría traducirse en una formación de opinión y voluntad dirigida de manera efectivamente argumentativa. Esta práctica pública, de la cual proviene el poder comunicativo, poseería una estructura auto-referenciada[18]. El modo de una reproducción auto-referida del espacio público, según Habermas, revela el lugar en el cual se acoge la expectativa de una auto-organización soberana de la sociedad (1990: 110-111).

En suma, Habermas (1992) es enfático en sostener que las "asociaciones voluntarias formadoras de opinión" son clave a los efectos de la formación de espacios públicos autónomos. Es más, afirma ahora que las fuentes de una formación informal de opinión en esferas públicas autónomas, es una cuestión que ya no puede ser respondida con referencia a las garantías del Estado Social de Bienestar y a las demandas por auto-organización política de la sociedad. También necesita del soporte de una cultura política. Pero "las formas de intercambio y organización las institucionalizaciones de apoyo de una esfera pública política '*unsubverted bypower*' son aún más importantes" (1992: 453). A este respecto Habermas asume que cobra sentido la categoría de "sociedad civil". De hecho, las asociaciones voluntarias (*voluntary unions*) fuera del dominio del Estado y la economía constituirían el corazón institucional de la sociedad civil.

[18] El planteamiento habermasiano en este aspecto, sin embargo, experimenta una evolución. En el trabajo en referencia, publicado originalmente en 1989, la indefinición que pareciera surgir entre "prácticas", "esferas", "discursos", todos públicos, y la final asimilación que hace a ellos de la soberanía popular, sustenta una crítica (Avritzer, 1993) a la ausencia de sujetos en el espacio público. En sí, él mismo afirmaba que es demasiado concreta la concepción de una red de asociaciones que podría tomar d lugar del cuerpo popular como lugar de la soberanía. "Esta no se corporifica en la mente de miembros asociados, sino -si es que aún se puede hablar de corporificación- en aquellas formas de comunicación sin sujeto que regulan el flujo de formación discursiva de opinión y voluntad de tal modo, que sus resultados falibles tienen a su lado la suposición de razón práctica" (Habermas, 1990: 111).

Lo público y las relaciones Estado/sociedad civil: la inversión del paradigma dominante

Los planteamientos habermasianos esbozados precedentemente fundamentan una noción de lo público y perfilan a sus sujetos, en el marco de la ampliación de la democracia. Ellos, y particularmente la teoría de la acción comunicativa, han sido utilizados como base para delinear una teoría política de la sociedad civil, donde además resultan redefinidas la relación de lo público-social con el Estado, tanto como el horizonte de las funciones políticas de la denominada sociedad civil A continuación esbozaremos tales desarrollos intentando a su vez incorporar algunas reflexiones en torno a sus posibilidades teóricas, así como a sus áreas problema.

1. La sociedad civil ejercitando una política de influencia directa: el Estado como objeto de problematización

Aun conviniendo que la esfera pública se refiere, en primera instancia, a aquellas asociaciones de la sociedad civil que representan los flujos comunicativos generados a partir del "mundo de vida", cabe interrogarse sobre si la referida esfera sólo puede plasmar en "opinión pública" que, recurriendo a la persuasión, ejerza una influencia indirecta sobre la formación de voluntad pública. Reconociendo la importancia de esta dimensión de la acción política de la sociedad civil, la pregunta remite a si las funciones de la esfera pública se agotan en la referida dimensión y, sobre todo, si apuntan al tipo de problemas que está actualmente planteado en las relaciones Estado/sociedad.

Desde el esquema habermasiano estas preguntas no pueden ser respondidas, salvo afirmativamente, puesto que no puede sustentar una problematización sobre la propia configuración del Estado y particularmente del "poder administrativo". Este es asumido como un bloque monolítico que no admite una transformación institucional, sino sólo una presión en relación con los temas que aborda, por medio del "asedio"[19]. Si bien en este sentido hay una evolución en la posición de Habermas, ella se mantiene aún estrechamente vinculada a la propia configuración del Estado en Europa. La evolución es tangible si se considera que en su posición temprana (fines de la década de los cincuenta) Habermas admite que uno de los supuestos de la existencia de una esfera pública políticamente activa es la reducción al mínimo de las decisiones burocráticas, cuestión que asume como objetivamente posible a través de la deliberación cuasi-parlamentaria, mediante el control de la burocracia por los partidos y asociaciones defensoras de intereses (Habermas, 1986: 258-260). Posteriormente abandona esta posición, a partir de su concepción de lo que define la "crisis: la introducción de la racionalidad del sistema burocrático-administrativo y del

[19] Es preciso en rodo caso recordar que d planteamiento de Habermas constituye un importante avance respecto de la posición de la teoría de sistemas, y en panicular de Luhmann para quien los procesos de decisión son procesos de exclusión de otras posibilidades. Costa (1994: 42), de hecho, recuerda que los interlocutores que Habermas tiene en cuenta en su polémica son precisamente los exponentes de la teoría sistémica.

sistema económico en el "mundo de vida", que le hace colocar el énfasis en la lucha contra ambos, a través de los movimientos sociales. En esta perspectiva, dominante en el pensamiento de Habermas, los conflictos que caracterizan a las sociedades occidentales no giran en torno a problemas de distribución, sino alrededor de cuestiones relacionadas con la gramática de las formas de vida: la integración social y la reproducción social (Beriain, 1990). Por tanto, de lo que se trata es de repolitizar las instituciones de la sociedad civil para que puedan asumir la defensa del "mundo de vida". Esta posición, que supone que el Estado "no tiene más que decir" (en tanto los conflictos no son de distribución), aparece matizada en los desarrollos referidos a un concepto normativo del espacio público. Sin embargo, Haber-mas mantiene la negativa con relación a que la ampliación del referido espacio pueda ser objeto de institucionalización en el Estado

Esta visión es susceptible de ser cuestionada no sólo si se toman en cuenca escenarios históricos distintos, sino aun en el marco amplio que cubre las democracias occidentales. En este último sentido, Cohen/Arato (1992), apoyados en el discurso ético (aunque no en la teoría del consenso racional)[20], remarcan la posibilidad de una "pluralidad institucionalizada de democracias" (democratización de las pluralidades existentes) asumiendo a la vez que la moderna sociedad civil no sólo lógicamente presupone e históricamente facilita la emergencia de la democracia representativa, sino que históricamente también hace posible su democratización. La clave del argumento estriba, sin embargo, en que la democratización de la sociedad civil requiere como condición tanto la reforma institucional como la democratización de la sociedad política (1992: 527-531). Bajo esta óptica, a nuestro juicio, no sólo se amplía el horizonte de las funciones políticas de la esfera pública-social (de la mediación discursiva con la esfera estatal a la posibilidad de alterar su institucionalidad), sino que además se produce una primera fundamentación para reivindicar la inversión del foco del análisis de las relaciones Estado/ sociedad. Si el objeto de la reforma del Estado -y eventualmente, de la democratización-es el fortalecimiento de la sociedad civil, su contenido no puede ser definido como un programa desde el Estado, sino a la inversa: sólo asumida desde la perspectiva de la sociedad es como se puede recubrir de sentido la propia transformación del Estado.

El trabajo de Cohen/Arato, aunque pudiendo ser cuestionable en algunos de sus argumentos, ofrece un conjunto de pistas en tal sentido. La noción de la pluralidad de la democracia se basa en un modelo tripartito de la sociedad (Estado, economía y sociedad civil) y en el reconocimiento de que hay formas de democracia adecuadas a cada esfera, tanto como límites impuestos por los requerimientos de sus mecanismos de coordinación (particularmente en el Estado y la economía). El principio de la legitimidad democrática

[20] Cohen/Arato (1992) rechazan el foco sobre un 'consenso' racional (la generalización de intereses) del discurso ético, rescatándolo sin embargo como teoría de la legitimación política.

basado en el discurso ético es apelado para reivindicar la posibilidad de la democratización de la esfera social, tanto en términos de 'participación' como de 'publicidad'. La primera es reclamada a partir del reconocimiento de sus déficit reales, así como de la crítica de los procesos de exclusión sobre los cuales se han construido rodas las formas de democracia: "por eso el fomento de una pluralidad de formas de democracia ofrece la promesa de una significante participación en varios niveles que de otra manera son reducidos en importancia" (p. 419). Por otra parte, las demandas normativas de publicidad surgen de retomar el planteamiento de Habermas respecto de la transformación estructural de la esfera pública modernamente (*vid. supra*). En este sentido, Cohen/Arato asumen también que la esfera pública liberal ha declinado al punto que las asociaciones privadas han sido transformadas en organizaciones de gran escala con un carácter cuasi-político, que son parcialmente responsables del gobierno político y económico. Sin embargo, a diferencia del planteamiento habermasiano, los autores en referencia consideran que las demandas normativas de publicidad en la nueva situación implican la exposición pública y la democratización de esas asociaciones privadas *even if to differing extents in civil*, political *and economic society*" (p. 418, énfasis nuestro).

A partir, entre otras, de la referida apreciación, los autores admiten la existencia de dos sets de autonomía público-privado: uno a nivel de subsistemas (Estado/economía) y otro a nivel de la sociedad civil (esfera pública/familia), de modo tal que el modelo de tres partes queda articulado como un modelo de cuatro partes, comprendido en términos de redoblamiento no sólo de la esfera pública, sino de la privada (p. 429). Con base en la asunción de que cada una de las esferas es dual, rechazan tanto la noción de la fusión de las esferas estatal y social (socialización del Estado y estatificación de la sociedad), como e! argumento de la impenetrabilidad de la primera.

La acción política de la sociedad civil (*the politics*) se emplaza precisamente en las esferas públicas de los diferentes subsistemas. La posibilidad de democratizar las instituciones políticas y económicas se abre introduciendo formas institucionalizadas de acción comunicativa en el Estado y la economía; es decir; estableciendo instituciones políticas y económicas de mediación: la "sociedad política" y la "sociedad económica" (pp. 478-480). De este modo, Cohen/, Acato reconocen que "... [*the political issue*] es cómo introducir espacios públicos en las instituciones del Estado y la economía (sin abolir los mecanismos de gobierno [*steeing*] o acción instrumental/estratégica) estableciendo continuidad con una red de comunicación social consistente de esferas públicas, asociaciones y movimientos".

Haciendo incluso abstracción del modelo propuesto [21]-que puede ser cuestionado por su extrema formalización-, lo clave de la argumentación es que supone un abierto desplazamiento

[21] El siguiente esquema presentado por Cohen/Arato (1992: 481) refleja su propuesta de modelo:

del foco de atención de la sociedad civil y, en particular, de los movimientos sociales, desde una política defensiva -de identidad- a una que abarca centralmente una acción ofensiva sobre el Estado (y la economía), política de reforma. Esta acción, en contra de lo postulado por Habermas, incluye la promoción de la reforma institucional en términos de la creación de sensores en las instituciones políticas y económicas, de modo tal que, el proceso discursivo que se desarrolla fuera de ellas pueda influenciarlas.

De lo que se trataría, en definitiva, es de constituir estructuras de *sensibility* a los resultados de la participación y, particularmente, a los efectos externos de los intentos de maximizar su propia racionalidad (pp. 480-487). Por otra parte, la acción ofensiva de la sociedad civil abarcaría tanto una política de "influencia" como de "inclusión", en la búsqueda de democratizar la sociedad política. La primera estaría dirigida a alterar el universo del discurso político para abrirlo a nuevas identidades y a normas igualitariamente articuladas en el terreno de la sociedad civil. Se trataría, de este modo, de asimilar la formulación habermasiana en tomo a un concepto normativo de lo público. La política de inclusión, en cambio, estaría orientada a lograr d reconocimiento de nuevos actores políticos como miembros de la sociedad política, así como a la obtención de beneficios para quienes ellos representan (pp. 530 -532). Por tanto, quedaría acá remarcada otra diferencia central con la formulación habermasiana: mientras que según éste las organizaciones sociales, al estar orientadas por la presión de la toma de decisiones, resultan invadidas por la racionalidad instrumental (la misma que se pretende enfrentar), Cohen/Arato levantan la posibilidad tanto de que la acción instrumental opere simultáneamente a la expresiva, como que la "auto burocratización de los movimientos sociales no constituya una consecuencia inevitable del ejercicio de políticas de influencia de parte de la sociedad civil (1992: 555 y ss.). Esta política amplia de influencia, en d esquema formulado, constituirla d único medio de desplazar los movimientos "fundamentalistas" [22]y bloquear el camino del elitismo político.

Con matices, este puente entre el Estado y la sociedad, en el marco de su "publificación", es también abierto desde otras perspectivas que relevan la necesidad de construir en la interface entre el Estado y la sociedad incluso, la economía-, "arenas públicas" capaces de movilizar espacios de representación, negociación e interlocución en torno a ellas. El centro de la cuestión remite a la creación de una nueva institucionalidad que no sólo involucre la posibilidad de tornar la gestión pública más permeable a las demandas emergentes de la

---

Lifeworld
Lifeworld Institutions-Civil Society
Political and Economic Society (Political and economic institutions of mediation)
Political and Economic Steering Mechanisms

Los autores sostienen que: *"This rough diagram shows that the political issue is how to introduce public spaces into state and economic institutions (without abolishing mechanisms of steering or strategic/instrumental action) by establishing continuity with a network of societal communication consisting of public spheres, associations, and movements" (Op. cit., p. 480).*

[22] Con esta expresión Cohen/Arato (1992) se refieren a los movimientos sociales que niegan el Estado o el mercado.

sociedad, sino de retirar del Estado y de los agentes sociales privilegiados el monopolio exclusivo de la definición de la agenda social. Supone, pues, otro modo de construirse una noción de interés público: una noción plural y descentrada e incluso, una nueva contractualidad que socialice los acuerdos privados mediante categorías universales, poniendo de relieve además la posibilidad de "publicitar conflictos privados, universalizar reivindicaciones, forzar el reconocimiento de alteridades y constituir actores colectivos que no pueden más dejar de ser tomados en cuenta en políticas y programas del Estado" (Telles, 1994: 17-21). Este tipo de cuestiones no hace más que recrear, aunque ampliadamente, las funciones que antaño desarrolló la esfera pública-burguesa. Para ella, la cuestión de la democratización del Estado se centró originalmente, sobre todo, en una lucha por lograr la representatividad en el Estado a través de la institución de los parlamentos y, luego, por tornar éstos cada vez más representativos. Actualmente, enfrentada a parlamentos débiles y burocracias fuertes, la acción por la recuperación de una esfera pública arnpliada aumenta su propio horizonte. Más si el patrimonialismo, el clientelismo y el corporativismo dominan el escenario de la formación de políticas públicas y de la prestación de servicios públicos, como ocurre con particular énfasis en los Estados de América Latina.

El punto de vista de la sociedad convierte así el Estado en objeto de problematización. Pero, en este sentido; parecería no bastar enfrentarlo en una relación de exterioridad, como lo postula Habermas, que deja intacta su institucionalidad. Ni siquiera puede resultar suficiente una lucha por recuperar las funciones primigenias del parlamento, ampliar la representatividad política a otros actores o por democratizar los partidos políticos. Incluso reconociendo la centralidad de cada uno de estos procesos, la cuestión es que si se acepta que el aparato burocrático-administrativo ha desplazado a las instancias representativas en sus funciones políticas, no puede ser simplemente rechazada la posibilidad de elevar la reflexividad de la administración, reacoplándola con la sociedad a través de la participación y la formación discursiva de la voluntad.

Requieren, pues, también, ser tematizadas las condiciones para el establecimiento de instancias de mediación relacionadas con el aparato burocrático, que puedan ser capaces de conferir un carácter público a las políticas gubernamentales y de asegurar la responsabilidad pública en su ejecución. En el marco de la democratización del Estado, incluso es preciso interrogar a los modos mismos de organización administrativa y, por ende, poner bajo objeto de problematización el modelo burocrático mismo. ¿Pueden introducirse "sensores", en los términos postulados por Cohen/Arato, sin introducir modificaciones en la burocracia y en los estilos de la gestión pública-estatal?; ¿son posibles tales modificaciones bajo el paradigma dominante del derecho administrativo?; ¿se satisface la mentada reforma institucional sólo incorporando mayores grados de sensibilidad, o no debe acaso plantearse también la generación de mecanismos y procedimientos que puedan hacer valer la responsabilidad

pública? ¿Cómo es que se le puede introducir viabilidad al cambio institucional considerando las fuerzas de resistencia que ejercen las propias instituciones? Preguntas de este tenor colocan la reforma administrativa en una perspectiva distinta de la conocida. Ella no sólo muestra su dimensión política en tanto que compromete una lucha de fuerzas. Al aportarle otros contenidos, en el marco de la posibilidad de la "publificación" de la administración pública, la ubican además como una reforma política misma con capacidad de afectar la institucionalidad pública. Por demás, asumida desde la perspectiva de la sociedad, connota a la propia democratización del Estado con una direccionalidad adicional que la encamina hacia el enfrentamiento de una de las dimensiones de la crisis política: las relaciones clientelares de la administración que favorecen a los sectores privilegiados de la sociedad y que se expresan en políticas públicas privadas

Los problemas identificados no han sido enunciados de forma arbitraria. Como se ha apreciado, algunos de ellos han sido destacados por los nuevos desarrollos teóricos sobre la sociedad civil Adquieren, además, una importancia clave si se consideran los contenidos que se les pretende imprimir a los movimientos de reforma del Estado, actualmente en curso en América Latina. La cuestión que cabe formular es si la adopción de la perspectiva de la sociedad no obliga a orientar dichos movimientos de reforma hacia el fortalecimiento del propio Estado, tanto o más que al fortalecimiento de la sociedad civil, objetivo este último que aparece declarado en la mayoría de los procesos en curso y promovido por algunos organismos internacionales (este tema lo abordaremos posteriormente). El planteamiento que buscamos enunciar puede parecer contradictorio con las formulaciones precedentes. Sin embargo, diversos estudios ya muestran que la" devolución del poder" a través de los procesos de privatización, exhibidos como intentos del Estado de fortalecer la sociedad civil, pueden devenir en el incremento del poder sólo de la" sociedad mercantil" yen el debilitamiento de la "sociedad civil". Este último resultado no sólo surge asociado al reforzamiento de la asimetría en la distribución del poder social o a la desorganización cuantitativa y cualitativa de los servicios públicos dirigidos a los sectores más vulnerables, que pueden arrastrar los procesos de privatización. Lo destacable, además, es que el mentado debilitamiento de la sociedad civil puede ser provocado por el propio debilitamiento del Estado, al resultar mermadas sus capacidades para definir agendas en función de públicos amplios, hacerlas cumplir y ejercer funciones de regulación en el ejercicio de la responsabilidad pública.

En este sentido, si se conviene, como destaca Oszlak, que el poder acumulado es clave a los efectos de dilucidar "quién" define la agenda pública[23], la condición de posibilidad de una

[23] Osdak acota que la acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (v.g. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quiénes ganan y quiénes pagan los

reforma económica enmarcada en el propósito de redefinir las fronteras entre las actividades estatales y las privadas, estaría en acometer además la reforma poli rica en el sentido amplio enunciado, o sea la reforma de la institucionalidad política y administrativa no sólo en función de los propósitos ya referidos sino incluso en pos del propio fortalecimiento del Estado.

Su sentido puede resultar más obvio de aceptarse que la posibilidad de que el Estado defina y logre la realización de sus políticas, trascendiendo relaciones clientelares y corporativas, pone en el tapete dos atributos vinculados al fortalecimiento del Estado, destacados por Bejarano (1994: 50), acuñando una definición de Skocpol (1985): un aumento simultáneo de su autonomía para lograr una formulación independiente de objetivos estatales -no clientelares, acotaríamos-- y de la capacidad de las organizaciones estatales para implementar tales objetivos.

El primer atributo remite a la redistribución del poder entre los sujetos que .acedan políticamente; por ende, a la cuestión de la representación, sobre todo en las instancias parlamentarias, aunque también en todas las otras instituciones estatales donde se dirima la agenda pública. El segundo atributo, a nuestro juicio, pone de relieve --entre otros-un asunto que ha sido bastante destacado por los estudiosos de los procesos de implantación de políticas públicas: la capacidad institucional es dependiente del grado de involucramiento de los sujetos concernidos. Involucramiento éste que cada vez resulta más necesario, incluso para el ejercicio de las funciones de regulación estatales[24].

En la perspectiva enunciada, el fortalecimiento del Estado no sólo puede resultar por sí mismo funcional al fortalecimiento de la sociedad civil, sino que se conviene en una condición para una redefinición de las fronteras con ella, que se pueda traducir en su fortalecimiento tanto como en la no abdicación de la responsabilidad pública del Estado frente a la sociedad[25]. El otro asunto que queda insinuado es que así enfocado, el fortalecimiento del Estado supone tareas que involucran a ambos.

En suma, la visión pluralista de la sociedad y la orientación sociocéntrica de la política apuntan en la dirección de que lo político no se agote en lo estatal, ni lo público en lo gubernamental (Portantiero, 1988). Queda asentado que lo público no se circunscribe a la

---

costos)... Un poder menor del Estado debilita su capacidad de fijar agendas y de extraer recursos... Naturalmente, al hacer referencia aun mayor o menor poder del Estado es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan" (1992: 14).

[24] La función reguladora del Estado que había sido desvalorizada al inicio de los actuales movimientos de reforma del Estado, tiende ahora a reivindica.rse entre otras razones al reconocerse que existe una relación de refuerzo mutuo entre ausencia de capacidad regulatoria sobre las actividades transferidas y desmantelamiento del Estado. Oszlak (1992: 15) al respecto recuerda que '"un Estado desmantelado es un ámbito propicio para que su función moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado, sea fácilmente subvertida en provecho de clientelas corporativas tutelares, de grupos funcionales privilegiados o de ocasionales parásitos que medran cuando -en presencia de un sector público debilitado- la prebenda y la corruptela se enseñorean".

[25] Bejarano (1994: 53) centra el asunto del fortalecimiento político del Estado en su mejor representación, '"es decir, el acceso de fuerzas políticas y sociales previamente excluidas del control del aparato estatal", así como en su mayor responsabilidad (accountability) de ese Estado frente a la sociedad.

esfera estatal; remite centralmente a la deliberación colectiva de la sociedad para actualizar lo político en la política (Lechner, 1992). Sin embargo, no se agota en arribar a la esfera donde se adoptan las decisiones públicas aquellos tipos de fundamentos normativos que puedan contribuir a democratizar los procesos de formación de opinión y voluntad políticas (Habermas, 1990), sino que emplaza a la propia institucionalidad estatal en términos de su "publificación" misma.

Bajo este marco de análisis restan, sin embargo, dos apreciaciones adicionales. Una incumbe a los sujetos invocados para ampliar la esfera pública: la sociedad civil. La otra refiere a sentidos y usos adicionales de lo público que es preciso considerar.

2. La "sociedad civil" como la esfera de lo público: la necesaria desagregación de los sujetos

Las formulaciones que hemos enunciado coinciden en destacar las "asociaciones voluntarias" o, en general, los "movimientos sociales" como el corazón institucional de la sociedad civil, clave a la vez en la recomposición del espacio público. El fundamento de tal asunción es la teoría de la acción comunicativa. La sociedad civil remite, en primera instancia, a aquel espacio donde la coordinación de la acción se produce a través de normas reconocidas intersubjetivamente; incluye, por tanto, todas las instituciones y formas asociativas que requieren la interacción comunicativa para su reproducción y que primariamente cuentan con procesos de integración social para la coordinación de la acción dentro de sus límites (Cohen/ Arato, 1992: 429).

Pero poner de relieve de la amenaza que impone a la existencia de la sociedad civil la lógica de los sistemas (la "colonización del mundo de vida"), conduce crecientemente a definir la sociedad civil como "el marco institucional de un mundo de vida estabilizado por derechos fundamentales" (id. 440). Asumiendo la importancia de los derechos para establecer barreras que defiendan el mundo de vida, ellos •son vistos como el principio organizador de una sociedad civil moderna. La protección y el afianzamiento de la sociedad civil, expresada como lucha por su identidad y autonomía, se traducen así en la promoción de los derechos como institución. De aquí, a su vez, se deriva el reconocimiento de la lucha por derechos como la lucha que se desenvuelve en su ámbito.

Cabe, sin embargo, preguntarse si esta noción de sociedad civil no recorta en extremo el ámbito de ejercicio de lo público desde la sociedad: ¿la sociedad civil sólo se configura alrededor de la conquista de derechos?; ¿son los movimientos sociales sus únicos sujetos privilegiados?; ¿es la noción de sociedad "civil" válida para cualquier contexto? ¿Los partidos políticos no tienen ya ningún rol que cumplir?_ Las respuestas a estos interrogantes comienzan a ser relativizadas. La primera, mostrando que la lucha centrada exclusivamente en derechos no es suficiente: una cuestión central desde esta óptica radica en erigir una esfera pública en la sociedad cuyo objetivo sea la constitución de poderes (Capella, 1993). Las

otras preguntas levantan problemas relativos a la propia práctica social, sobre todo a partir de la experiencia latinoamericana: la noción de sociedad civil, en tanto centra su atención en su dimensión lega l-y por ende, formal-, restringe alas sujetos sociales, pudiendo resultar excluidas, por ejemplo, las luchas indígenas o campesinas y, en general, las prácticas informales que dan un nuevo contenido a las propias actividades públicas. La pregunta que refiere a los partidos politices, por su parte, resulta cada vez más enmarcada en la importancia de formas de acción colectiva capaces de traducir los intereses particulares en intereses más amplios a través de un proceso de agregación y generalización de las demandas sociales.

La mayoría de estas consideraciones remite, a su vez, a la posibilidad de considerar otras dimensiones de lo público, de modo tal de complementar la noción que ha sido perfilada hasta ahora. Pero también remiten a la cuestión de la relación entre la sociedad civil y el sistema de representación e intermediación de intereses. Al respecto, persiste d problema de las instituciones políticas tradicionales -d parlamento y los partidos-, que aun cuando se constituyeron originalmente como los órganos de la esfera pública burguesa (*vid. supra*), no han sido sustituidos en su función de agregación de demandas y generalización de intereses y, en definitiva, como instrumentos de preservación de las libertades. Si no existen intereses comunes ni susceptibles de generalización y, por canto, si sólo hay pluralismo de intereses particulares y compromisos, si los partidos políticos no pueden diferenciarse de los movimientos sociales si, en definitiva, no hay una respuesta consistente respecto de los mecanismos para agregar intereses, entonces, como lo postula Faletto (1987: 147), "el fortalecimiento de la sociedad civil, que guía la función meritoria de los movimientos sociales, puede significar una primacía de lo privado sobre lo público, una reducción de la política a un confuso entrecruzamiento de conflictos, de negociaciones y de acuerdos que sólo tienen el rasgo de la inmediatez, en donde la política sólo sea administración tecnocrática de lo existente y por paradoja, el Estado, como burocracia, la única garantía del orden social".

En todo caso, cualquiera sea la perspectiva adoptada, lo que resulta problematizado es una noción de la sociedad civil que pueda restringir en extremo el ámbito público en lo social, sobre todo aplicada al espacio latinoamericano. La fundamentación hahermasiana e, incluso, la de Cohen y Arato, se basa en la diferenciación de las lógicas entre los subsistemas (político y económico) y el mundo de vida. La sociedad civil constituye la expresión institucional del mundo de vida, por tanto, las asociaciones que dan contenido a la esfera pública social son las que representan los flujos comunicativos de aquél y, en suma, las que se basan en la interacción comunicativa para coordinar su acción. Quedan, en consecuencia, excluidas de la esfera pública así concebida, todas aquellas asociaciones que adoptan la lógica de los subsistemas correspondientes al Estado y al mercado, como mecanismos de su acción ("poder" y "dinero", respectivamente). A su vez, en la medida en que tal diferenciación

tiende a suponer sólo el relevamiento de aquellas asociaciones que cumplen la tarea de la "generalización de intereses" (o por lo menos, de presentar temas y problemas que corresponden a intereses generales), puede excluir a todas las asociaciones que defienden intereses específicos de categorías sociales particulares (sindicatos, por ejemplo).

El asunto no sólo concierne a la validez anal/cica de tal diferenciación tipos de intereses que las asociaciones portan (ya los problemas prácticos supone su reconocimiento empírico), sino a cuán posible es referir las distinciones entre organizaciones desde el punto de vista de su independencia del Estado y el mercado (y de sus lógicas), en d medio latinoamericano. En este caso, al ampliamente estudiado problema histórico de la configuración de la' sociedad a partir del Estado, se agrega que la mayoría de las asociaciones --aun las independientes-- articulan su acción al aparato estatal, utilizando además los recursos instrumentales a tal efecto. El criterio habermasiano de la autonomía respecto del Estado, aplicado stricto sensu, constreñirla pues al extremo el ámbito de la sociedad civil.

Bajo esta óptica, cabe interrogarse si acaso no es más pertinente acudir a la noción de Sector Intermediario, que descarta la identificación de una lógica propia de las organizaciones de la sociedad civil, remarcando en cambio como su rasgo distintivo las funciones de intermediación ubicadas en el campo de tensiones entre d Estado y la sociedad. Puede sostenerse que la apelación a este sector conlleva d riesgo de conducir a un tratamiento indiferenciado de mecanismos de intermediación de intereses de naturaleza tan distinta como los sindicatos, los grupos informales, los partidos políticos, etc. (Costa, 1944: 46). Pero también puede afirmarse que la noción de Sector Intermediario es capaz de rescatar mejor e1 amplio espacio de "zonas grises" que existe en América Latina, así como que puede colocar el problema de la autonomía frente al Estado en una dimensión distinta a la usual. Una, más correspondiente a la formulación del Habermas temprano, que releve la capacidad de tales asociaciones de ejercer una función de crítica y control sobre d Estado y, por ende, de representar frente a él intereses sociales, más que aquella dimensión que se basa en su vinculación formal al aparato estatal mismo.

La referencia al Sector Intermediario surge directamente asociada a la cuestión de la participación de la sociedad civil en decisiones públicas-estatales, perfilando el asunto no sólo de la representación que implica delegar mandatos y soberanía, sino de la representación directa, la auto representación social. Existe, además, otra dimensión que concierne a la esfera pública pero que no se zanja en la relación con d Estado, sino que se desenvuelve en d propio terreno social.

Enfrentando a la conciencia de que existen límites a la democratización en el ámbito representado como político o "público de Estado" y que, en definitiva, la libertad y el ejercicio de la democracia no pueden ser restringidos a su ámbito, una amplia literatura

[26]pone especial énfasis en la democratización del proceso de decisiones en la esfera de la producción y en las actividades creadoras de sentido, en particular, las actividades científico-técnicas y las asociadas a la cultura y a los medios de comunicación. Pero además, en la última década, se reivindica la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto determinarse y, por tanto, no mediados por Estado. Su rasgo específico es que ellos apuntan a la creación de zonas no estatales en la vida cotidiana, para la satisfacción de necesidades colectivas, además de las característicamente propias de los movimientos sociales (Capella, 1993). El germen de este ámbito es el asociacionismo voluntario, o sea la entrega voluntaria de actividades y de tiempo en común con otros para realizar objetivos compartidos, actividades que en tanto tienen como objetivo la sociedad, se definen como "públicas". Dicho ámbito incluye todo el conjunto de instituciones privadas cuyos fines tienen las características de "servicio público (Fernandes, 1994).

La cuestión clave que en este caso resulta resaltada refiere a una acción colectiva que no necesariamente involucra la afirmación de derechos y la defensa de identidades culturales, así como que tampoco expresa la voluntad de participación política en referencia a las instituciones estatales. Se trata de otra posible dimensión de lo público: la producción de bienes públicos desde la sociedad.

Esta dimensión contribuye a señalizar otras posibles insuficiencias .de la noción de sociedad civil, particularmente cuando ella es referida al ámbito latinoamericano. El cuestionamiento, en primer término, apunta a mostrar la existencia de principios y lógicas contradictorias que enfrentan a los valores y a los sujetos privilegiados por la modernización (derechos de igualdad, clases medias, etc.) con los valores tradicionales y prácticas concretas de solidaridad de los sectores populares. Son, en este sentido, ilustradoras las experiencias de autogestión social--como la del Vaso de Leche en Perú-, cuyo éxito se asienta en los papeles femeninos tradicionales, y específicamente en su revalorización a través de la agregación de una dimensión pública, a partir de la cual recién se plantea la tematización sobre cuestiones de género (Fernandes, 1994: 53). Bajo la dimensión anotada, adquieren relevancia otros sujetos y otras prácticas que bien pueden admitir el calificativo de públicas, pero que no sólo son tradicionales sino informales e incluso, en oportunidades, al margen de la legalidad: curanderos, cultos y formas tradicionales 4e ayuda mutua, que ponen sobre todo de relieve el poder dinámico del simbolismo en América Latina.

En segundo término, la crítica a la estrechez de la noción de sociedad civil se sustenta en la constatación del déficit del Estado de Derecho en América Latina. En efecto, es tan reconocido como asunto pendiente el establecimiento y funcionamiento de un sistema legal que garantice la eficacia de los derechos y garantías contra la cúspide de la jerarquía política

[26] Entre los autores ya clásicos en esta materia están Pateman (1970) y también Lander/Uribe (1987).

y social existente, que la demanda de publicidad es formulada respecto del Estado al vincularlo a su componente de legalidad democrática (O'Donnell, 1993). Pero lo que también muestra esta situación es que" el discurso de la ciudadanía puede funcionar como un principio de exclusión", en tanto supone una funcionalidad de los vínculos legales democráticos que no está dada (Fernandes, 1994: 107). Finalmente, destaca la importancia de un conjunto de dinámicas sociales que se inspiran en las jerarquías, en las lealtades privadas y en los particularismos, más que en valores igualitarios, y que contradicen la supuesta universalidad y formalidad de la ley, pero que resultan funcionales a la resolución de problemas de autoridad, de justicia y de coexistencia pacífica, poniendo en el tapete la existencia de matrices culturales donde la distinción entre lo público y lo privado es borrosa. Esta perspectiva, que muestra que "el ciudadano no es un personaje ya constituido en busca de un espacio público de expresión, ni tampoco un actor cuyo mapa de orientación se ha visto resquebrajado por la crisis, sino que es una identidad por construir" (Rabotnikof, 1993: 89), enfoca a la vez la distinción público-privado en el marco de tradiciones culturales de larga data y, en definitiva, reivindica la necesidad de abrirse a otros lenguajes y valores y a las interacciones entre lo abstracto de la ley y los concretos culturales. En su marco, como lo postula Fernandes (1994:106, 125), la "sociedad civil" brilla como una punta de *iceberg* que se sustenta encima de las creencias y prácticas profundas encontradas entre los latinoamericanos. Debajo de la línea de agua falta la ley pero, aunque expuesto a los poderes paralelos, no es un territorio vacío de valores o de sociabilidad. La necesidad de incorporar e integrar este territorio, que incluye las instancias informales y las prácticas e instituciones tradicionales, es la que avala d reclamo de referir a un Tercer Sector más que a una sociedad civil.

Persiste, de cualquier manera, la necesidad de reconocer la heterogeneidad de este sector y las mediaciones que sus distintos sujetos introducen respecto de la comunidad misma, sobre todo cuando ellos son convocados por d propio Estado para complementar su acción. Hay ya evidencias, por ejemplo, de que pueden existir diferencias entre la convocación a las comunidades ele base o a las ONG, desde el punto de vista de las probabilidades de estimular la organización social y, por ende, de fortalecer la sociedad "civil". También hay pruebas fácticas que muestran que las ONG mismas pueden actuar como agentes de despolitización social, apropiarse privadamente de recursos públicos o generar relaciones clientelares con d Estado o las agencias donantes, tanto como contribuir a desarrollar la esfera pública en las dimensiones aludidas. Ellas no constituyen pues un universo homogéneo. Tampoco lo es d denominado ámbito de las comunidades de base, las que pueden ofrecer nuevos canales para la presión de los sectores populares, pero también, como lo anotan Stieffel/Wolfe (1994: 201), pueden contribuir a debilitar el marco institucional de la democracia y dar nuevos ímpetus al clientelismo.

Existen, de hecho, distintos actores sociales colectivos no sólo con distintas interpretaciones sobre su acción social, sino con diversos efectos políticos que se expresan incluso en relaciones de supra-subordinación al interior de la "sociedad civil". Lo clave, en todo caso, es que el discurso homogeneizador • respecto de la sociedad civil, e incluso del Tercer Sector, puede abstraer de la atención, paradójicamente, a los sectores populares y, en definitiva, a quienes carecen de organización. También puede contribuir a que se evada de la discusión a los órganos tradicionales de acción colectiva: sindicatos, gremios e incluso, partidos políticos. Con todo, finalmente, pueden terminar también siendo desvalorizadas las potencialidades que ofrece la participación directa de la sociedad, sin mediaciones organizativas externas, en la configuración y/o el control del hecho político, así como los esfuerzos de auto-organización de los sectores socialmente excluidos en defensa de su vida.

Si el objetivo es reivindicar la posibilidad de que lo público-social trascienda los límites de lo público-burgués, es claro que apuntar a la sociedad civil sirve para remarcar este objetivo. Pero la misma pluralidad que la sociedad civil o el Tercer Sector reclaman para su reconocimiento como sujeto político, debería también poder ser aplicada en su propio ámbito, sobre todo considerando que lo que está en juego es trascender la actual asimetría de la representación social y política y la modificación de las relaciones sociales a favor de una mayor auto-organización social.

Recapitulación: las funciones de lo público en lo social

De las consideraciones esbozadas resalta que la recuperación y ampliación de la esfera pública está planteada en términos de la posibilidad de que opere como esfera que medie entre el Estado y la sociedad, ejerciendo sobre aquél una función de crítica y control. Se trata de poner en el tapete, como ha sido enunciado, la cuestión de la organización de la sociedad, en tanto asunto que concierne a ella misma, trascendiendo la visión clásica de la "soberanía popular". Esta noción requiere ser recreada, sobre todo si se considera que en su despliegue práctico, ha estado acotada a la esfera pública burguesa la que, no obstante su aparente ampliación, ha devenido en el curso de este siglo en su difuminación como esfera separada del Estado, vaciando de contenido el principio de la legitimación democrática del poder.

El supuesto implícito tras la demanda de la recuperación de la esfera pública es que la sociedad pertenece al ámbito privado y que, en este sentido, es analíticamente distinguible del Estado. Por otra parte, d supuesto que sustenta la demanda de ampliación de dicha esfera es que existen, en el seno de la sociedad, otros sujetos distintos a los tradicionales, con capacidad y posibilidad de influir en las decisiones públicas-estatales.

La influencia en las decisiones públicas, en el marco de la auto-organización de la sociedad, no admitirla, sin embargo, un modelo unilineal. Desde la Teoría Crítica es posible plantear la

influencia por vía indirecta, aportando fundamentos normativos distintos a la esfera estatal, de modo tal de contribuir a la generación democrática de opinión y voluntad política. Por otra parte, en el 'marco de una teoría política de la sociedad civil, también cabe expresar la influencia en forma directa, tanto plasmada en instancias de mediación en la propia institucionalidad estatal como ejercida a través de una política de inclusión de nuevos actores políticos en sus instancias de decisión. Bajo esta perspectiva, resultan interpelados, incluso, la propia conformación y el modo de funcionamiento de la organización burocrática.

La posibilidad de alterar la institucionalidad pública surge además asociada a la demanda que se gesta en la sociedad en térmicos ya no sólo de su auto-organización política, sino social. La esfera pública resulta en este caso movilizada hacia la conquista de poderes sociales y, específicamente, hacia la reivindicación de espacios autónomos en torno a la configuración de la vida social.

Al añadirse a la función de crítica y control sobre el aparato estatal por parte de la esfera social, una función de producción de bienes públicos, surgen analíticamente ámbitos diferenciados de la "publicidad" desde el punto de vista de sus efectos sobre la política. Resultan también tematizadas dos cuestiones centrales. Una, concierne a la propia función de crítica y control; la otra, refiere a la reforma del Estado vista desde la perspectiva de la sociedad.

Con relación a la primera, habida cuenta de que existen asociaciones privadas satisfaciendo necesidades públicas y un traspaso de servicios públicos a su ámbito, además de poderes sociales, es posible interrogarse sobre si las funciones de la "publicidad" no deben estar también referidas a la esfera social misma. La función de crítica y control a través de la cual la esfera pública social media entre la sociedad y el Estado, ¿no debe acaso ser ejercida por la propia sociedad respecto de aquellas organizaciones sociales que cumplen funciones públicas? El Habermas temprano ya reclamaba dos funciones de la publicidad: la racionalización del poder político, pero también la racionalización del poder social. Si la demanda de democratización y de exposición pública de las asociaciones privadas está planteada respecto de aquellas que actúan política-mente en relación al Estado, no hay razones para afirmar que no pueda ser extendida sobre aquellas que satisfacen necesidades públicas, especialmente respecto de las que median sobre la colectividad misma y, más aún, de aquellas que actúan Con recursos públicos. Si ello es así, la cuestión que está abierta, parafraseando a Habermas, es la reconstrucción de la "publicidad" política tanto respecto del Estado como de la propia sociedad en sus funciones políticas, pero también sociales.

La consideración de la esfera pública en términos de su doble función, puede contextuar además el contenido de las demandas aparentemente contradictorias, de limitar y a la vez de fortalecer el poder estatal. La ampliación de la esfera de producción de bienes públicos

desde la sociedad, si bien planteada en principio en términos de restringir el poder del Estado, exigirla, bajo los parámetros de la "publicidad", del fortalecimiento del Estado en términos de representatividad, capacidad institucional y responsabilidad pública, de "modo tal que la reducción de su ámbito de acción cree condiciones de posibilidad al propio fortalecimiento de la sociedad y no sólo de un segmento de ella, la mercantil. A su vez, la construcción de viabilidad al ejercicio de influencia de la sociedad en las decisiones públicas coloca también una demanda de "publificación" en el Estado. Esta demanda, sin embargo, ha sido analizada fundamentalmente desde el ángulo de la democratización del complejo parlamento-sistema judicial. Pero bajo los términos especificados surge también la necesidad de constituir en objeto de problematización la relación entre burocracia estatal y democracia.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en la actualidad aparece crecientemente reclamado el desarrollo de un esquema de cooperación entre Estado-sociedad, en ambas dimensiones de la publicidad esbozadas, cabe interrogarse acerca de la medida en que el modelo envuelto puede reforzar la institucionalidad pública o, al revés, asentar un mayor grado de corporativismo en lo que concierne a la producción de las decisiones públicas-estatales, así como fomentar la dilución de la responsabilidad pública en la producción de bienes públicos.

En lo que sigue, adoptando el esquema de análisis sugerido, y haciendo especial referencia a América Latina, se analizarán tales cuestiones intentando establecer algunas de las condiciones en que la esfera pública puede resultar fortalecida.

Representación y participación social: la "participación ciudadana" y su virtualidad para la construcción de espacios públicos.

Si se admite que la posibilidad de que la sociedad se autogobierne requiere de un Estado democrático, entonces se revela como objetivo privilegiado la propia "publificación" del Estado y, en particular, de los mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se formulan formalmente las políticas públicas.

Si, por otra parte, se acepta que la esfera de satisfacción de necesidades públicas que no está sujeta a las reglas del Estado ni del mercado, constituye también otra dimensión de la institucionalidad pública, su preservación y fortalecimiento debería constituirse en objetos expresos de atención. Más aún si puede tener una incidencia sobre la propia posibilidad de conformar un Estado y una sociedad democráticos.

.Colocados en ambos terrenos, los problemas que en definitiva surgen son los de la representación y la participación social. En lo que sigue se aborda centralmente el primero, partiendo de tres postulados. Primero, las asimetrías en la representación son fuente de iniquidades en las tareas distributivas del Estado y comprometen su capacidad para regular la economía y los centros de poder privado, así como para lograr la afirmación de los

derechos sociales. "Segundo, la democratización de las instituciones clásicas de representación -en particular, parlamentos y partidos políticos- es una condición necesaria para atenuar las asimetrías, pero requiere tanto ser impulsada desde la sociedad como complementada por ella. Tercero, la recuperación de las funciones políticas de la sociedad es clave para presionar sobre la democratización de la representación política y para pluralizar el proceso y los contenidos de las políticas del Estado.

En tales sentidos, d problema específico refiere a cómo potenciar las formas de auto-representación o representación social~ teniendo en vista su posible contribución en la transmutación de las asimetrías de la representación en el proceso político. Este es el horizonte acá considerado. El marco de análisis es, pues, la participación ciudadana y su virtualidad para la construcción de espacios públicos.

Ahora bien, aun enmarcada la participación ciudadana en d problema de la recuperación y ampliación de lo público, no puede soslayarse que el espacio en el que se desenvuelve no es raro ni unidireccional. Dicho espacio es crecientemente ocupado por movimientos y organizaciones sociales que reclaman una mayor injerencia en las decisiones públicas, y también está cada vez más copado por estrategias gubernamentales que promueven tal injerencia: En efecto en el contexto actual el lema de la democracia participativa renueva su sentido, siendo incluso expresamente moldeado por políticas públicas esta tales en aras de la profundización de la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, en la actualidad también opera, como una poderosa tendencia que apunta a la difuminación de lo público. En capítulo precedente ha quedado insinuado que ambas tendencias coexisten. En este capítulo se mostrará que además ellas pueden mezclarse. La complejidad actual pata la recuperación y ampliación de la esfera pública no sólo deriva del hecho de que el espacio en que nos movemos está plagado de señales apuntan a direcciones contrapuestas, sino porque una misma dirección puede contener vericuetos, no siempre manifiestos, que desvían y hasta pueden anular la posibilidad de acercarse al destino fijado. En sí, la "participación Ciudadana" aun inscrita en los propósitos de profundizar la demacrada y en particular, la propia democratización del Estado, puede conducir al debilitamiento de la esfera pública más que a su refuerzo. Para contribuir a explicar tales ambivalencias, se trascenderá la visión prevaleciente en la literatura que se asienta en las distorsiones a las que frecuentemente se ha sometido la práctica de la participación ciudadana cuando es promovida desde las esferas estatales, o que adjudica sus fracasos sólo a errores de instrumentación en términos de la falta de recursos o esfuerzos. Se asumirá, en cambio, que existen cuestiones teóricas no resueltas, mezcladas con diferentes sentidos normativos del par democracia-participación ciudadana, que no pueden ser soslayados si se pretende aportar una explicación más integral.

Para ello, el marco de referencia adoptado proviene de la propia teoría normativa de la democracia en sus postulados clásicos. -En sí, más allá de los argumentos que han sido utilizados pata estimular la participación ciudadana en la adopción de las decisiones estatales, apoyándose en su virtualidad para aumentar la eficiencia y/o eficacia de tal proceso, una parte de la práctica ha estado también guiada por referentes valorativos congruentes con los principios de la democracia en su versión republicana clásica: la igualdad y el pluralismo político y la deliberación pública, bajo el trasfondo de la libertad. Asumiendo, la validez que pueden tener tales principios a efectos de transmutar las asimetrías en la representación, mostraremos que su realización obligaría a relativizar las premisas teóricas sobre las que se basan las soluciones convencionales que han sido adoptadas tradicionalmente como programas de acción política para favorecer la participación ciudadana: los instrumentos la democracia directa y la representación funcional a través de <1$ociaciones de interés en los procesos de formación de la voluntad política. Por otra también se intentará mostrar los límites ideológicos que impone el paradigma' de la ciudadanía que sobre enfatiza los deberes ciudadanos, y remarca necesidad de ampliar las posibilidades de elección y control sobre los servicios públicos por parte de los ciudadanos en tanto clientes y consumidores. En suma, se trata de poner sobre el tapete la ambivalencia implícita en la relación participación ciudadana-democracia, tras la tensión entre dos horizontes normativos diferentes: mercantilización o politización de las relaciones sociales.

En función de esto, el análisis que sigue no sólo se sustenta en la necesidad de la coma de posición respecto del debate ideológico que se desarrolla en la .actualidad, sino que constituye un intento de detectar las premisas sobre las cuales se ha fundamentado la práctica de la participación ciudadana, sugiriendo que falsas dicotomías y asunciones no validadas teórica ni prácticamente, pueden también erigirse en límites a la ampliación de la esfera pública. Advertir sobre tales límites y remarcar sobre algunas de las condicionantes a que ha estado sometida la participación Ciudadana para la apropiación de una esfera pública social, constituyen objetivos de este capítulo.

También es un propósito establecer algunos criterios pata la inserción de la participación ciudadana en estrategias de "publificación" del Estado y democratización de la sociedad. La parte final de este capítulo se dedica a este asunto, recuperando, con un sentido propositivo, los problemas de la representación y de la participación social, así como las conexiones entre ambos. La aspiración es, en este sentido, aportar a la apertura de un camino para el desarrollo de una institucionalidad pública desde la sociedad. La enunciación de sus condicionantes refuerza, sin embargo, la necesidad de demarcar los límites de la participación ciudadana. En este último sentido, el capítulo deja establecido el puente para explorar otros ámbitos y problemas que estarían, implicados en la construcción de una nueva

institucionalidad pública, no sin antes llamar la atención sobre los desafíos prospectivos que enfrenta el propio movimiento a favor de la participación ciudadana.

La "oferta" institucional para la participación ciudadana en América Latina. Direcciones prácticas

Desde d ámbito de los sectores marginados, tanto sindicatos como cooperativas e, incluso, partidos políticos, se han erigido en la historia política contemporánea en actores clave en la lucha por la ampliación de las capacidades de organización política y social. A partir del último tercio del siglo el énfasis está puesto en los movimientos sociales, incluyendo la amplia gama de acciones ciudadanas de reivindicación de derechos, desde aquellas no estructuradas hasta las que suponen grados significativos de formalización. Ciertamente, diversos factores explican en cada caso los flujos y reflujos de actores, así como los cambios en el guión. Sin embargo, desde mediados del siglo XIX hay un común denominador que imprime continuidad, si no a las formas, al menos a los contenidos de la lucha popular: la necesidad de tener parte en la definición de los destinos societarios. Una de las nociones más clásicas de "participación popular" rescata precisamente esta dimensión de auto-organización y auto-gobierno social, al entenderla como "los esfuerzos organizados y colectivos los excluidos en defensa de su vida" (Stiefel/Wolfe, 1994). Las formas organización y las mediaciones que se establecen tienden por supuesto Pero d énfu.sis sigue estando en la obtención desde la base social de crecientes de libertad colectiva y un rol determinante en la vida social.

El movimiento a favor del fortalecimiento de la esfera pública no necesariamente una relación expresa y menos directa con el Estado. Y ello en un doble sentido: primero, porque da cuenta de los esfuerzos por producir bienes públicos desde la propia sociedad y, luego, porque opera a favor del ejercicio de una función de crítica y control que la sociedad ejerce sobre el Estado, la que bien puede revestir una forma indirecta. Una parte significativa de la teoría producida en torno a los movimientos sociales se orienta en última dirección, mostrando cómo ellos pueden influir en la sociedad civil y determinar el curso de la sociedad política sin penetrarla[27] e incluso; desarrollando una política de pura oposición (Szasz, 1995). Sin embargo, ya se ha apreciado, existe una fuerte tendencia tanto teórica como práctica favorecer las políticas de influencia directa y de inclusión de los movimientos sociales en el Estado. Es probable que pueda argüirse que esta tendencia no hace sino coincidir con la lucha de los sectores populares por aumentar su participación política en la conducción de la sociedad, aunque apelando ya no tanto a identidades de clase, sino a identidades culturales. En cualquier caso, pareciera no caber duda de que si bien el desarrollo de una

[27] El Instituto de Investigaciones parad Desarrollo Social de Naciones Unidas-UNRISD, que sustenta desde la década de los setenta la noción referida de participación popular, en su prograrna para América Latina tenía precisamente éste como foco central (Falabella, 1982: 4-5).

función pública en la sociedad no se agota en su referencia al Estado, alude centralmente a propia participación popular, aun entendida como un movimiento desde para la base social, requiere un complemento político (Stiefel/Wolfe, 1994). Lo nuevo, pues, no estriba acá, sino más bien en el hecho de que estaría asomándose ahora una convergencia con los esfuerzos emprendidos por el Estado favorecer esa inclusión.

Bajo este marco, cobra sentido una nueva expresión que se perfila desde fines de la década de los sesenta: la noción de una participación ciudadana. Ella más específica que la relativa a la participación comunitaria[28], refiere a la participación pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación, mediada por partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

Su promoción y, en particular, los arreglos institucionales que se suscitan desde la esfera la estatal para crear nuevos canales de relación con la sociedad que favorezca su injerencia en las decisiones estatales y/o su intervención en la producción de bienes públicos, condiciona en la práctica la esfera pública radicada en la sociedad. Las posibilidades de influencia de ésta sobre el Estado, son encauzadas en gran medida por tales arreglos institucionales, los que incluso pueden ejercer una función de modelaje sobre tales influencias. De manera que un primer acercamiento hacia las condiciones de ampliación de esfera pública, no puede soslayar el examen de las modalidades instituidas y, en especial, de las tendencias que se esbozan para trascender al voto como único mecanismo de manifestación de la voluntad popular.

Tendencias recientes: democracia y participación en la década de los ochenta

Las estrategias gubernamentales tendientes a crear condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa sobre el Estado o partícipe de sus funciones, le imprimen contenido a una noción de por sí ambigua. En tal sentido, tres campos suelen ser afectados. Por una parte, el campo correspondiente a la formación de políticas públicas a través de facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración. En segundo lugar, el campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, así como indirecto por medio de la renovación del mandato de autoridades electas. En tercer lugar, la prestación de servicios públicos, a través de su transferencia a la denominada sociedad civil o de la cogestión con ella. Tales líneas convergen desde la década de los ochenta explícitamente en una misma invocación: la profundización de la democracia. Sin embargo, no sólo admiten significativas variantes al interior de cada una de ellas, sino un peso relativo específico al combinarlas entre sí que imprime contenidos mucho más precisos a la participación ciudadana, en función de los marcos históricos en los que se desenvuelve.

[28] La noción de participación comunitaria suele referirse más bien a las acciones organizadas de autoayuda social.

Los primeros pasos sistemáticos en estas direcciones en América Latina pueden fijarse en la década de los sesenta, en un contexto signado desde el punto de vista económico por las polí ricas de industrialización sustitutiva de importaciones, cuando el Estado tiene un rol central en d campo de la distribución de la renta social, así como en la producción directa de bienes y servicios. Específicamente en el marco del desarrollo de sistemas de planificación[29], así como para la definición de la política económica, se crean órganos consultivos que integran la representación de intereses particulares, en especial los asociados al capital y al trabajo. La década de los setenta está signada por flujos y reflujos de este tipo de instancias, ya no sólo en el nivel nacional sino también regional, sea en función de la desconcentración de la planificación económica, o de procesos de desarrollo regional y/o de regionalización[30].

Son, sin embargo.los años ochenta los que inauguran una apelación a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia[31]. La década está marcada por la cancelación de los regímenes autoritarios que prevalecían en la región. Pero el trasfondo económico ha variado significativamente, tras asumirse hegemónicamente que la crisis global es una crisis del Estado, lo que concentra la crítica no sólo en la centralidad de accionar político, sino también económico.

La implantación de un modelo de economía abierta donde el Estado tenga un papel mínimo se mezcla, así, en una difícil tensión con la necesidad restitución y, sobre todo, de transformación de los regímenes democráticos. La reforma económica queda dominada por la aplicación de políticas de ajuste económico que tienden a ser socialmente excluyentes (Calderón/Dos Santos, 1990), mientras que la reforma política se intenta vincular al perfeccionamiento de los mecanismos de representación política, dirigiéndolos a la inclusión de nuevos actores. Exclusión social e inclusión política son los signos que enmarcan los esfuerzos por ampliar la participación ciudadana, inserta en un proceso que busca redefinir el rol y las funciones del Estado a favor de supuesta revalorización de la sociedad civil.

En concreto, a la par del desarrollo de significativos procesos de privatización y desregulación, la década de los ochenta experimenta un singular auge de los procesos de descentralización, los que junto con las aperturas democráticas impulsan modificaciones en los regímenes normativos, especialmente del nivel municipal. En ello, además de afianzarse las elecciones populares para la escogencia de las autoridades ejecutivas del municipio y, en

[29] Hay que recordar que: la década de los sesenta está signada primero, por el movimiento en pos de: la "planificación del desarrollo" y luego, de la "administración parad desarrollo", en un contexto en el cual la Revolución Cubana, y los dictámenes de la Alianza para el Progreso marcan buena parte de los contenidos de las políticas para América Latina.

[30] En un trabajo previo (Cunill, 1991) hacemos una relación de los diversos mecanismos de participación que se crean en diversos países de América Latina asociados a tales procesos.

[31] Prácticamente todos los planes de desarrollo que se desarrollan en esta época y en particular, los programas de reforma del Estado hacen explícita referencia a esta cuestión (ver al respecto Cunill, 1991: 17-37).

general, modificaciones a los regímenes electorales, adquieren respaldo jurídico una serie de modalidades de participación ciudadana.

En efecto, en el campo municipal no sólo las formas clásicas de participación directa tienden a ser reforzadas (audiencias públicas o cabildos abiertos, derecho de iniciativa popular), sino que ellas se amplían para abarcar la consulta popular o el referéndum, incluso con iniciativa popular y carácter vinculante en algunos casos[32]. Por otra parte, adquiere relevancia la institución de órganos de participación para jurisdicciones menores al municipio, en el marco de procesos de descentralización municipal, como es el caso de 1as Juntas Parroquiales en Venezuela electas popularmente y con funciones delegadas de gestión municipal y de servicios públicos[33].

Un rol claramente más marginal se le asigna a la redistribución directa del de poder local. La participación resolutiva en el gobierno municipal concedida a organizaciones sociales sólo se instituye durante un régimen autoritario, en Chile, extendida al nivel regional, pero claramente en sustitución a la existencia, en ambos niveles, de órganos deliberantes electos por votación popular[34]. En cambio, en un contexto democrático, el único intento en esta dirección, prácticamente no tuvo oportunidad de desplegarse: se trata de las Asambleas Regionales en Perú, constituidas en 1987 en el marco de un proceso de regionalización, como órganos deliberantes de cada región, incluían una representación de intereses particulares, pero suprimidas a comienzos de la década de los noventa[35]. Las excepciones son significativas aunque circunstanciales puesto que, en general, han sido auspiciadas por gobiernos locales de corte popular, extinguiéndose junto con su mandato[36]. De manera que la tendencia que termina por dominar en cuanto al ejercicio del gobierno local es la prevalencia de autoridades electas popularmente, con un claro refuerzo a la instauración de órganos consultivos tipo consejos económicos y sociales.

---

[32] En Colombia, d Código Municipal de 1986 instituye -con estos rasgos- la consulta popular, luego reglamentada en 1989. La nueva ley de Municipalidades de 1989 de Venezuela también establece esta figura (referéndum).

[33] Los organismos de participación para jurisdicciones menores al municipio corresponden más a casos de desconcentración que de descentralización municipal puesto que carecen de poderes decisorios. La novedad en el presente estriba, en todo caso, en que todos o parte de sus componentes son electos popularmente, mientras que en el pasado eran designados por las autoridades municipales manteniendo la proporcionalidad de la representación de los partidos políticos.

[34] Los concejos municipales electos por votación popular son sustituidos durante el gobierno de Augusto Pinochet por los Consejos de Desarrollo Comunal con carácter resolutivo, e integrados sólo por representantes de organizaciones económicas y sociales a partir de 1988. Con la restitución de la democracia los concejos municipales se recuperan.

[35] La nueva Constitución de Perú (1993} no contempla esta figura, sino un Consejo de Coordinación Regional donde no operaria la participación de organizaciones sociales. De hecho, las Asambleas Regionales tuvieron una existencia muy breve.

[36] Las experiencias que suden citarse son las que se desarrollan en el plano municipal en Lima, Perú, bajo el gobierno del frente político Izquierda Unida entre 1984 y 1986, y en Brasil durante los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

En suma, aun cuando no puede concluirse que se busca implantar un solo modelo para ampliar la participación ciudadana en los procesos de formulación de de políticas, los elementos que quedan insinuados en la década de los en este campo permiten concluir que los esfuerzos se orientan tanto a fortalecer los mecanismos de la democracia directa como a introducir un pluralisrno integrativo[37]. Este último modelo queda, a nuestro juicio, insinuado por siguientes elementos: marca su rasgo pluralista un esfuerzo explícito ampliar las capacidades de representación social y, en términos más generales la estructura de oportunidades políticas; el aparato estatal cede espacios autoridad para dar cabida a la inclusión de nuevos sujetos en los procesos formación de políticas. El rasgo integrativo queda sin embargo, plasmado en que, en general, los sujetos convocados no retienen su propia autonomía política sino que trasladan su autoridad social a las instancias de representación política ya constituidas, deviniendo su participación en ellas más en colaboración funcional que en representación de intereses para incrementar los espacios de su influencia. La institucionalización de las modalidades de participación desde el Estado reafirman a s u vez este esquema en varios sentidos: los sujetos de la participación son construidos desde el Estado, en tanto es éste el que dota de legitimidad a determinadas categorías de intereses. En segundo lugar, el signo de esa institucionalidad es la multiplicación de los sujetos: existen tanto tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas. En tercer lugar, los ámbitos y las modalidades de la participación también son prefigurados desde e l Estado. El ámbito por excelencia que queda insinuado es el local. La modalidad favorecida es la concertación social, y en un plano más general, la Consulta.

Este modelo, aun cuando signa específicamente los esfuerzos por democratizar la adopción de decisiones estatales, es retenido en sus rasgos centrales en • las modalidades que se promueven a partir de la década de los ochenta con el propósito de incorporar nuevos actores en la provisión de los servicios públicos. En este campo, la normativa jurídica no sólo tiende al reconocimiento de las organizaciones comunitarias territoriales [38] y a apelar genéricamente a la participación comunitaria, sino que se orienta también a la creación de canales institucionales para obtener expresamente la cooperación social, especialmente a nivel de la ejecución de obras y prestación de servicios, creando en oportunidades órganos

[37] En Chile, una vez restituida la democracia en 1990 y luego de la Reforma Constitucional sobre Gobierno y Administración Interior del Estado y de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, se efectúa en junio de 1992 la primera elección de concejales municipales, seguida de la Constitución de los Consejos Económicos-Sociales Comunales, como órganos consultivos de las autoridades municipales, integrados por representantes de diversos actores sociales de la comunidad local. También existen Consejos Económicos Sociales Provinciales.

[38] Es el caso, por ejemplo, de Colombia donde a partir de 1987 se reglamenta (Resolución n° • 2070 de 1987) las Junta de. Acción Comunal y se incluyen como organismos de acción comunal también las Juntas de Vivienda Comunitaria y las Asociaciones y Federaciones de ellas, disponiendo además que su actividad, a efectos de regular su personería jurídica, se mida por sus Comités de Trabajo.

especiales a tal fin y condicionando su personería jurídica a la realización de tales actividades.

En este marco, las experiencias de articulación municipio-sociedad civil, a efectos de ejecución de obras, son múltiples y, por ende, imposibles de describir. El espectro abarca desde programas sociales de vasto alcance y de proyección nacional, como el caso del PRONASOL de México y el Programa Nacional de Rehabilitación de Colombia, hasta experiencias singulares desarrolladas a nivel municipal, provincial o estatal.

El plano de la gestión de empresas y servicios públicos es también objeto de transformaciones. En Colombia, a partir del1986 se instituye la participación de los usuarios en la administración de las empresas municipales, admitiendo que en sus consejos directivos se integren –aunque minoritariamente Ligas de Usuarios o entidades cívicas. La Ley de Salud de 1990 de ese mismo país también autoriza la participación de usuarios en las juntas directivas de las entidades públicas de los distintos niveles de salud. Una modalidad similar opera en este campo en Brasil. La multiplicación de sujetos políticos asociados a la dirección de servicios públicos singulares, se convierte así en una característica dominante a fines de los ochenta, en varios países.

Pero es en el plano de la provisión de los servicios sociales donde comienzan a suscitarse las transformaciones más significativas en las relaciones Estado/ sociedad. Las estrategias de incorporación de la comunidad en las funciones que son descentralizadas, sobre todo hacia los municipios, incluyen una serie de opciones (Amaro, 1993: 1-30) tales como los contratos con empresas privadas, organismos sin fines de lucro, organizaciones comunitarias o con la propia comunidad; las franquicias exclusivas o múltiples que, a diferencia de los contratos, suponen que d financiamiento lo hace d consumidor, manteniéndose sólo un eventual control de precios por la municipalidad; el mercado; los fondos de inversión social; las juntas de desarrollo, patronatos y, en general, asociaciones voluntarias con o sin contrato; y d autoservicio, donde d aporte es individual[39]. Estas modalidades se combinan habitualmente con mecanismos de financiamiento de los servicios (incluso los privados) que intentan estimular la competencia entre ellos y reforzar las posibilidades de elección de los consumidores.

En Chile, país pionero al respecto, este tipo de reformas se introduce en el sistema educativo durante el régimen autoritario de Augusto Pinochet, abarcando tres cuestiones: la

[39] Nelson Amaro, asesor del Programa de Desarrollo Municipal de Honduras, en un estudio auspiciado por la Agencia de los Estados Unidos parad Desarrollo Internacional (USAID) en Honduras (1993) se refiere a estas figuras en d marco de la separación de las funciones ordenadoras, productoras y financiadoras de los bienes y servicios para dar cabida a la comunidad en cualquiera de estas tres dimensiones. Entiende por comunidad el sector privado con afán de lucro, incluyendo grupos de interés, y sin afán de lucro; las organizaciones de vecinos tales como Juntas de Desarrollo y patronatos; los ciudadanos consumidores agrupados o no y los electores ya sea que estén agrupados o no en partidos políticos.

descentralización de la educación pública no superior, traspasando su administración a los municipios; la provisión de servicios educacionales por particulares bajo financiamiento público; y la introducción de un mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno o *voucher* (Aedo/Larrañaga, 1993: 2), que es concedido (en condiciones de igual trato) tanto a los productores privados como municipales y que busca promover la competencia entre las escudas [40]. En atención a que existen además los establecimientos particulares pagados -financiados con el cobro de matrícula-, el sistema combina la participación de los sectores público (descentralizado) y privado tanto en la producción como en el financiamiento de los servicios.

En lo que concierne al sector salud, también Chile, en un modelo similar al utilizado respecto de los servicios educativos, aparece como pionero en las reformas. Estas se instituyen también en un contexto autoritario e incluyen la descentralización del sistema público a través de la creación de los servicios de salud y del traspaso a las municipalidades de los centros de atención primaria; el establecimiento de mecanismos de asignación de recursos al interior del sistema público que intentan asociar financiamiento y logros; y la formación de aseguradoras privadas de salud. [41]

La descentralización de los servicios sociales y la ampliación de su oferta, por vía del vínculo entre financiamiento público y logros, así como por medio del estímulo a la provisión privada, crea el marco de un nuevo arreglo institucional para la provisión de servicios públicos que se perfila como dominante en la década siguiente.

La década de los noventa y el círculo que se cierra

La década de los noventa se caracteriza por dos tendencias. De una parte, se suscita un conjunto de reformas constitucionales que coloca el énfasis en los instrumentos de la democracia directa y da oportunidad a la participación ciudadana en la administración pública. De otra parte, se evidencia un claro refuerzo a la transferencia de los servicios

[40] Según señalan Aedo/Larrañaga (1993: 5,6) toda la asignación de recursos públicos a los establecimientos de educación no superior en Chile; se realiza a través de 1a subvención o subsidio por estudiante, d que debe cubrir todos los gastos corrientes de las escudas (remuneraciones de los profesores, los materiales educativos, d mantenimiento de los edificios, etc.). Los autores destacan que d propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escudas para atraer y retener alumnos, puesto que sus ingresos dependen del número de alumnos que asisten. Sostienen, sin embargo, que existe un fuerte cuestionamiento sobre la calidad y los contenidos de la educación.

[41] Los cotizantes adscritos al sistema público pueden elegir entre dos modalidades de atención: la institucional (hospitales públicos o centros de atención primaria) o la modalidad de libre elección que permite acudir a oferentes privados adscritos a esta modalidad y que requiere un copago que depende del arancel cobrado por los oferentes. El sistema institucional también incluye un copago en d caso de los hospitales, pero dependiendo del nivel de ingreso. La parte correspondiente al aporte fiscal en lo que concierne a los hospitales públicos es otorgado a través del pago de sueldos y salarios y FAP (Facturación de Atenciones Prestadas} para financiar las compras de insumas. Los centros de atención primaria reciben d rotal del aporte sectorial-para insumas y salarios--a través de un mecanismo similar (Facturación por Atención Prestada en Establecimientos Municipales, F APEM). El aporte proveniente de las municipalidades se utiliza para complementar d aporte vía FAPEM. De manera que éste, junto con las FAP, se in renta erigir en mecanismos de devolución de costos con base en d número de prestaciones otorgadas (esta descripción ha sido recogida de Aedo/Larrañaga, 1993: 11, 13-15). Cabe destacar que, según estos autores en 1990 el sector público atendía alrededor del 70% de la población toral, mientras que d sistema de ISAPRES cubría un 15% de la población, con una marcada concentración en el quintil de ingresos superiores.

sociales por parte del gobierno central, en un modelo similar al chileno, pero dotando a las comunidades de un peso especial en su conducción. La autogestión social, que combina manejo descentralizado de los recursos y creación de cuerpos colegiados para su administración, se erige en el paradigma del nuevo arreglo institucional que hace de la cooperación social la vía para la provisión de los servicios públicos.

El modelo queda claramente expresado, por ejemplo, en Perú, donde en diciembre de 1992 se promulga la Ley de Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas que posibilita la descentralización en los municipios de la gestión y administración educativa estatales. Se crea la figura de los Consejos Comunales de Educación, COMUNED[42]. Como personas jurídicas de derecho privado encargadas de tales funciones dentro del ámbito de su circunscripción, e integradas por el alcalde municipal, un regidor, representantes de los directores, de los profesores y de las asociaciones de padres, junto con representantes de los sectores eclesiástico, empresarial y de la comunidad. Tales Consejos quedan a su vez facultados para administrar directamente los centros, programas y servicios educativos estatales que existan en su circunscripción o que se les transfiera, o para cederlos en uso a profesores, asociaciones de padres de familia, colegios profesionales, instituciones religiosas, cooperativas y otras entidades similares debidamente organizadas (Art. 10). De este modo, la oferta de centros educativos no superiores queda constituida por tres clases:
a) Centros educativos de gestión y administración comunal, administrados directamente por el Consejo Comunal de Educación, COMUNED, dirigidos en régimen de cogestión, y subvencionados totalmente por el Estado en función del" número de alumnos que asiste a clases;

b) centros educativos de gestión y administración no-estatal, subvencionados toral o parcialmente por el Estado bajo la misma modalidad anterior, y

c) centros educativos de gestión, administración y financiamiento no estatales. Una cuarta clase está constituida por los centros educativos de gestión estatal mientras se realiza la transferencia.

[42] Tales centros, de acuerdo con la ley, están a cargo de un Consejo Directivo y de su Director. El primero está conformado por d Director, dos profesores y dos representantes de la Asociación de Padres de Familia del respectivo centro o programa educativo. Entre las funciones del Consejo Directivo figura la de proponer al Consejo Comunal de Educación el nombramiento del Director del Centro y 1a de contratar d personal docente necesario. La Ley de Financiamiento Educativo de diciembre de 1992 dispone, sin embargo, que "la asignación puede cubrir toral o parcialmente los gastos de cada centro o programa educativo y ello determinará, por lo tanto, que los centros educativos que dependen de las COMUNED tengan un financiamiento estatal o compartido" (Art. 2). De hecho, posteriormente señala que tales centros o programas educativos "podrán gestionar recursos adicionales, tanto de la comunidad como de otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para destinarlos a la mejora y ampliación de su infraestructura y para gastos de funcionamiento (Art. 3). La ley en referencia transfiere d derecho de propiedad sobre los bienes afectados a la infraestructura física de los servicios públicos mencionados, pero taxativamente también establece que el ejecutivo nacional es el responsable de normar y definir las políticas nacionales en estos campos y que el personal encargado de ejecutar las políticas queda bajo su jurisdicción.

En suma la tendencia que –aunque con importantes matices- queda reforzada en primer término, a la descentralización de los servicios sociales hacia las entidades territoriales, junto con un esfuerzo por estimular la competencia a nivel de la reforma, tanto por vía de mecanismos de financiamiento asociados en alguna medida a los logros, como por medio de estimular también la provisión privada de los servicios. La inclusión de "actores sociales" se enmarca, en general, en este contexto.[43] En segundo término, los programas sociales se estructuran cada vez más con base en la cooperación sector público y sector privado e invocan a la sociedad civil organizada para su ejecución; la proliferación de los fondos de inversión social ilustran esta tendencia, así[como también la oferta gubernamental que se gesta en algunos países como Venezuela, donde los programas sociales se intentan fundamentar en la autogestión social, la subcontratación con organizaciones sociales y el voluntariado.[44]

El signo de los años noventa es, sin embargo, la reforma constitucional. En particular, las reaperturas democráticas traen aparejada la conciencia de que el formalismo y el carácter excluyente de las normas constitucionales ha sido uno de los factores estimulantes de los regímenes autoritarios. La necesidad de adecuación de las constituciones a una nueva institucionalidad para el reforzamiento de la democracia, aparece así como uno de los principales motivos formales para su reforma, aunque también ocupa un lugar preeminente la intención de posibilitar la reelección inmediata del presidente de la República, cuando el mandato estaba restringido a un solo período (este es claramente el caso de Argentina y Perú). Los cambios introducidos abarcan en ocasiones este asunto, así como un amplio espectro de cuestiones, incluyendo la modernización del alto gobierno, sea atenuando el presidencialismo (por ejemplo, a través de la incorporación de la figura de un jefe de

[43] En Argentina los Decretos n° 1.269 de 1992 junto con d n° 9 y el no 578 de 1993 se constituyen en el marco de referencia de la política de salud del gobierno de Menem. A partir de ellos se pueden reorganizar los sistemas y recursos de salud sobre la base de la descentralización y la concertación intra y extra sectorial. El reordenamiento incluye d redimensionamiento del establecimiento público de salud, para transformarlo en institución de autogestión. De hecho, d Decreto 578, sancionado en abril de 1993, propicia la reformulación del rol del hospital público mediante la reorganización institucional en "hospital de autogestión" y su inserción en un "programa nacional de garantía de calidad de atención médica". El hospital de autogestión .se define como un ente descentralizado autárquico, que entre otras cuestión puede cobrar los .servicios que brinde a personas con capacidad de pago o terceros pagadores que cubran las prestaciones del usuario de obras sociales, mutuales, empresas de medicina prepaga, etc.

[44] En "Mi compromiso de solidaridad social. Alimentación, salud, capacitación y empleo" (1994) que constituye el programa para el desarrollo social en el gobierno de Rafael Caldera, hay un marcado énfasis en la participación y la organización social para lograr que los programas sociales sean ejecutados y vigilados. Por ejemplo, allí se plantea la reorganización de los programas de Beca alimentaria, bono lácteo y bono de cereales, y de uniformes y útiles escolares, transfiriéndolos a la Comunidad Educativa de cada escuela. constituida .como organización civil, para que en el primer caso lo administre y en d segundo, transforme la entrega de útiles escolares en bibliotecas de aula y empresas cooperativas para d manejo y suministro de uniformes. A su vez, programas como el de "farmacias socio-comunitarias" y "multi hogares y hogares de cuidado diario"' son administrados y supervisados por organizaciones comunitarias. Existe también un Programa Nacional de Voluntariado Juvenil que contempla la formación de jóvenes como voluntarios y pre ventores y la articulación de organizaciones comunitarias juveniles.

gabinete, con responsabilidad política frente al parlamento, como en Argentina) o reforzando el poder ejecutivo (caso de Perú). Pero hay una clara coincidencia en torno al estímulo de la denominada "democracia participativa"

En tal sentido, las reformas recurrentes se orientan a la introducción de las figuras de la iniciativa popular en la formación de las leyes y del referéndum en el nivel nacional, concebidos como derechos políticos de participación ciudadana. La Constitución de Argentina, reformada en agosto de 1994, incluye ambas figuras como nuevos derechos, y así también ocurre en las nuevas Constituciones de Perú (septiembre de 1993), y de Colombia (octubre de 1991). Previamente habían sido incorporadas en la Constitución de Brasil, promulgada en octubre de 1988.

El derecho a iniciar leyes o decretos de carácter nacional estaba instituido en algunas constituciones (como la venezolana, por ejemplo), pero en general sin carácter vinculante. En cambio, en todos los casos referidos se consagra la obligación del parlamento de dar expreso tratamiento en un plazo determinado a los proyectos que son producto de la iniciativa popular.

Por su parte, la figura del referéndum a nivel nacional encuentra un significativo respaldo en las nuevas reformas constitucionales. En el caso argentino se prevé la consulta popular aprobatoria de leyes a iniciativa de la Cámara de Diputados y la consulta popular no vinculante, la cual puede ser• convocada por el Congreso o por el Presidente de la nación dentro de sus respectivas competencias. La Constitución de Perú de 1993 contempla el referéndum como parte del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, estableciendo que pueden ser sometidos a dicho recurso, por iniciativa popular, la reforma de la Constitución, la aprobación (o derogación. de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y las materias relativa, al proceso de descentralización. Respecto de Colombia, la Constitución 1991 distingue entre el plebiscito, el referendo y la consulta popular. Dispone que esta última pueda ser utilizada por el Presidente de la República (previo concepto favorable del Senado) para consultar al pueblo, con carácter vinculante respecto de decisiones de trascendencia nacional. La Ley 134 de 1994 estas distintas modalidades y señala que cuando la consulta se refiere a conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso lo que concierne al referéndum, además del constitucional, se distingue entre, el utilizado para aprobar (o rechazar) proyectos presentados por iniciativa popular y no adoptados por la corporación pública (contemplado también en Perú), y el referéndum derogatorio respecto de normas ya vigentes, de carácter nacional, regional, departamental; distrital, municipal o local. Ambos, a su vez, pueden ser convocados por iniciativa popular (personas naturales; organizaciones cívicas, sindicales, gremiales, indígenas o comerciales;

partidos o movimientos políticos) con el respaldo del 10% de los ciudadanos del respectivo censo electoral. Por su parte, la nueva Constitución de Brasil de 1988 también contempla, además del plebiscito, la figura del referéndum[45].

En definitiva, una clara tendencia, manifestada en todas las reformas constitucionales acaecidas en la década del noventa, apunta a la introducción de la iniciativa popular y del referéndum (éste a su vez, en la mayoría de los casos, por iniciativa popular), entendidos como nuevos derechos políticos o como; por ejemplo, en el proyecto de Reforma Constitucional de Venezuela introducida en 1992 se agrega todo un nuevo capítulo en torno a éste[46]. En segundo término, un peso significativo, aunque no unánime como respecto de tales figuras, lo tiene la revocatoria del mandato de autoridades electas. No se consagra expresamente en la reforma de la Constitución de Argentina, pero sí en las de Colombia y Perú. En este último país, la ley orgánica respectiva promulgada en mayo de 1994 (Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos) especifica que son derechos de control de los ciudadanos la revocatoria de alcaldes, regidores y de autoridades y magistrados que provengan de elección popular; la remoción de autoridades designadas por el gobierno central o regional en la jurisdicción regional, departamental, provincial y distrital; y la demanda de rendición de cuentas a quienes ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción[47]. La Constitución de Colombia de 1991 también establece este derecho respecto de los gobernadores y alcaldes, que ya existía en Venezuela y en algunas de las provincias de Argentina para las funciones municipales, de acuerdo a lo dispuesto en sus

[45] La Constitución de Argentina de 1994 señala que no serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.
La Constitución de Perú de 1993, en cambio, contempla la iniciativa de Reforma Constitucional. Por su parte, la Ley de Derechos de Participación y Control de Ciudadanos, promulgada en mayo de 1994, reglamenta este derecho (Art. 11 al 19).
La Constitución de Colombia de 1991 también dispone que puedan presentar proyectos de reforma constitucional grupos de ciudadanos y contempla entre los derechos fundamentales "tener iniciativa en las corporaciones públicas" (Art. 40). La Ley 134 de mayo de 1994, "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", regula este derecho político.
La Constitución de Brasil de 1988 estipula además que la ley dispondrá sobre la iniciativa popular en el proceso legislativo estadual. La contempla así mismo en los municipios.
Por su parte de 23 Constituciones provinciales argentinas, 17 contemplan la iniciativa popular.

[46] En el Proyecto de Reforma General de la Constitución, elaborado por la Comisión Bicameral del Congreso y presentado el 27 de marzo de 1992, se contempla el referéndum para materias de especial trascendencia a nivel nacional, estadal y municipal (por iniciativa popular, entre otras). Sin embargo, posteriormente, el Informe Final de la Cámara de Diputados, y luego el del Senado, eliminan la revocatoria del mandato para la mayoría de las autoridades electas, salvo en el caso de los gobernadores, para lo cual se establece -a esos efectos- la necesidad del referéndum estatal (las disposiciones vigentes exigen como único requisito el voto de la asamblea legislativa respectiva).

[47] La ley en referencia dispone que mediante la rendición de cuentas el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades con respecto a la ejecución del presupuesto y al uso de recursos propios; la autoridad está obligada a dar respuesta (Art. 31). Por otra parte establece que para que se acredite la rendición de cuentas se requiere que, con un máximo de 50.000 firmas, la solicite cuando menos el 20% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción electoral (Art. 34). La autoridad tiene un plazo de 60 días para responder el pliego interpelatorio, debiendo publicarlo junto con su respuesta.

respectivas constituciones[48]. Pero además, la Constitución colombiana dispone que quienes elijan a este tipo de autoridades, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato: La Ley 131 de mayo de 1994 reglamenta esta disposición que instituye como un mecanismo de participación popular la revocatoria del mandato por el incumplimiento del programa de gobierno, consagrando además por esta vía la obligación de su presentación e incorporación en el plan de desarrollo local.

Estas reformas, que se refieren al control social de las autoridades electas, se circunscriben al ámbito local (con excepción del caso de Perú, qué la extiende los magistrados por elección popular), reforzando el énfasis puesto en la de los ochenta en la denominada "democracia local".

Destacando el referido énfasis, una tercera línea de las reformas constitucionales de los noventa apunta también al establecimiento de nuevos mecanismos de intervención ciudadana asociados a los procesos de descentralización En Colombia, por ejemplo, el proceso se extiende a los departamentos, al instituir la nueva Constitución, entre otros aspectos, elección popular de los gobernadores; este nivel queda además premunido los instrumentos de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, consulta popular), y jurídicamente puede disponer de Juntas Administradoras Departamentales (creadas por las Asambleas Departamentales, en un símil de las JAL) y de Consejos Departamentales de Planeación, como órganos de consulta (también existentes en el ámbito municipal) en los que participan representantes de sectores de la ciudadanía, entre otros. En sí, la participación en la planeación queda legitimada por las disposiciones constitucionales también en otros países como Brasil, en el que su Constitución dispone expresamente la cooperación de asociaciones representativas en el planeamiento municipal (Art. 29).

Hay, además, una cuarta línea introducida en las reformas constitucionales que se producen en la primera mitad de la década del noventa relacionada con la participación ciudadana pública De hecho, la Constitución de Argentina; de 1994 introduce un artículo expreso que señala que la legislación establecerá los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la participación de asociaciones de consumidores y de usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control. La Constitución de Colombia de 1991 es aún más amplia al señalar, dentro del capítulo dedicado a las "Formas de Participación Democrática", que "el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles,

[48] En Colombia, la Ley 134 de mayo de 1994 regula, entre otras, la revocatoria del mandato que, tanto en el caso de los alcaldes corno de los gobernadores puede ser solicitada por iniciativa popular con el respaldo de un número de ciudadanos equivalente al 40% de los votos. En Argentina, varias de las Constituciones provinciales o leyes orgánicas municipales contemplan la revocatoria del mandato de los funcionarios electivos municipales (en Córdoba, por ejemplo, por iniciativa del Concejo Deliberante, en Corrientes por iniciativa popular, etc.).

benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan" (inciso final del Art. 1 03). Señala también que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados (Art. 270). Explícitamente incluye, así mismo, disposiciones en que instituye la participación de las comunidades organizadas o de particulares en la prestación de los servicios públicos; la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio[49]; e incluso, la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen[50]. Por otra parte, al igual que en otros países, la Constitución de Colombia contiene disposiciones referidas a la participación en sectores específicos (servicios de salud, instituciones de educación, empresas) en el marco de reconocimiento de derechos sociales, económicos y culturales[51], así como a la participación de la comunidad en las decisiones relativas al ambiente que puedan afectarla.

Algunas de tales disposiciones son reglamentadas en la primera mitad de la década del noventa reforzando las tendencias vislumbradas. En Colombia, la Ley 134 de mayo de 1994, "por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana", está dedicada a regular la iniciativa popular, el referéndum, la consulta popular y, en general, las distintas formas de la denominada "democracia directa", las que claramente adquieren un peso preeminente en las reformas introducidas en América Latina al marco regulatorio de la institucionalidad democrática. Sin embargo, la Ley en referencia contiene también un capítulo denominado "de la democratización, del control y de la fiscalización de la administración pública", donde quedan enunciadas las modalidades de "participación democrática de las organizaciones civiles" [52]que comienzan a abrirse camina en América Latina: de un lado, la participación administrativa misma, y, de otro, la participación en el control y vigilancia de la administración pública, esta última a su vez con una clara prioridad

[49] Las disposiciones en referencia están incluidas en. el capítulo "De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos", y específicamente señalan: "..los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (Art. 365).

[50] Dentro del capítulo referido a los derechos colectivos y del ambiente se dispone que "el Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos" (Art. 78).

[51] En el capítulo relativo a los derechos sociales, económicos y culturales, se señala: "... Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad" (Art. 49); "La Ley podrá establecer los estímulos y los medios para que los trabajadores participen en la gestión de las empresas" (Art. 57); "...la comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación" (Art. 68).

[52] Este es el titulo donde está contenido el capitulo en referencia

sobre la primera[53], tal como lo evidencian los casos de consagración de derechos jurídicos recientes en Argentina (control de consumidores o usuarios), Perú (demanda de rendición de cuentas a funcionarios locales y magistrados por elección popular) y Bolivia (Comités de Vigilancia vinculados al gobierno municipal), aunque aún con desarrollos incipientes.

Si se considera además la otra tendencia enunciada en corno a la provisión privada y descentralización de servicios públicos sociales, con su combinatoria de "autogestión social", el cuadro de la oferta gubernamental para la participación ciudadana queda prácticamente esbozado. Resta por analizar ahora cuáles son las perspectivas que se inauguran, en términos de las posibilidades de ampliación del espacio público. Para ello, el examen se centrará en los efectos duales, así como en los sustentos contradictorios de carácter ideológico que en la historia política contemporánea ha tenido la mayoría de las propuestas en juego. Por esta vía, se asomarán algunos de los límites normativos y teóricos que sería preciso trascender para crear condiciones al fortalecimiento de la esfera pública.

Las ambigüedades ideológicas y teóricas del discurso relativo a la participación ciudadana

Todas las líneas de reforma institucional que han sido reseñadas convergen discursivamente en la reivindicación de la "democracia participativa", a la que se le adjudica una identidad propia que la distingue de la denominada democracia representativa. Contemporáneamente, la asunción de la existencia de una dicotomía sigue expresando una relación de oposición entre ambas y el consecuente rechazo al gobierno representativo, dada, entre otras, su creciente elitización [54], tal como fuera argumentado por Rousseau a fines del siglo XVIII. Sin embargo, .la apelación a una relación de complementariedad la que tiende a prevalecer, relativizando en cualquier caso la figura del gobierno representativa. Así, por ejemplo; Colombia, en su Constitución de 1991, se define como una república democrática, participativa y pluralista; la Constitución de Brasil expresamente señala que todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos o directamente, en términos de la Constitución; por su parte, la norma suprema de Perú, de 1993, reconoce entre los derechos fundamentales los de elección, de remoción o revocación de autoridades,

[53] En Colombia, de acuerdo con lo dispuesto en, la Ley 134 de 1994, se ha creado el Fondo para la ciudadana, con personería jurídica, y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Gobierno, que tiene por objeto financiar programas que hagan efectiva la participación ciudadana mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y la valuación del comportamiento participativo y comunitario (ver Decreto No. 2629 del 29 de noviembre de 1994).

[54] En este siglo son .varios los autores que sustentan este tipo de posición. Es clásica la obra de Carol Pateman (1970) que hace un análisis de los teóricos del gobierno representativo a partir de la década de los cuarenta (Schurnpeter, Berdson, Dalh, Sartori, Eckstein, vinculados con Bentham y James Mill), sosteniendo que no constituyen toda la teoría democrática. En cambio, como teóricos de la democracia participativa, reivindica, a Rousseau, Cole, John Stuart Mill, este último porque si bien defendía el gobierno representativo ocupado por élites educadas simultáneamente reivindicaba la participación (por su función educativa) en d gobierno local y la industria.

de iniciativa legislativa y de referéndum; y el proyecto de reforma de la Constitución de Venezuela agrega el calificativo de participativo a la definición del gobierno[55].

Como se observa, son varios los contenidos a los que se apela tras la noción de democracia participativa. Ellos, sin embargo, ponen en relieve, en primer lugar, la recuperación de las figuras de la democracia directa. En segundo lugar, la participación ciudadana en la formulación de políticas y, en general, en las decisiones estatales, por medio de organizaciones que expresan intereses particulares bajo un modelo de pluralismo integrativo. En tercer lugar, respecto de la provisión de servicios públicos, bajo el mismo principio, la propuesta dominante es la referida a la "autogestión social", que combina manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración.

Cada una ele estas propuestas 'tiene asideros prácticos y teóricos en las denominadas democracias avanzadas que llaman la atención sobre sus riesgos. En lo que sigue, algunos de éstos serán enunciados con el propósito de aportar a la identificación de los obstáculos a los que se enfrenta la ampliación y el fortalecimiento de la esfera pública a través de las estrategias intentadas de participación ciudadana.

Un primer nivel de obstáculos: los efectos duales de la "democracia directa"

Las evidencias empíricas que existen sobre el comportamiento de las tres principales figuras de la democracia directa: la iniciativa popular, el referéndum y la revocatoria de mandato, en lo que concierne a América Latina, son magras. Una primera causa puede estribar en el hecho de que la iniciativa popular para la formación de leyes a nivel nacional y con carácter vinculante, así como el referéndum con estos mismos atributos y por iniciativa ciudadana, recién son instituidos en la década del noventa.

Pero en el ámbito municipal, el uso de la figura del referéndum (o consulta popular) que admite iniciativa popular y carácter vinculante, tras por lo menos un quinquenio de existencia, tampoco muestra resultados alentadores. En Venezuela, por ejemplo, según lo refiere Fernández Toro (1995: 29-30), en un universo de más de 280 municipios se han intentado, desde 1990, 17 referenda, de los cuales sólo se efectuaron 11 (seis fueron suspendidos por diversas causas); a su vez, de estos 11, ocho eran plebiscitos en los que se solicitaba la revocatoria o confirmación de alcaldes y tres eran referenda en los que se consultaba sobre la anexión de una parte del territorio de un municipio a otro, la reubicación de un caserío y la ubicación de una urbanización en el territorio de un municipio. Lo significativo es que el

[55] La excepción la ofrece la nueva Constitución de Argentina que expresamente señala que el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución... (Art. 22). Esto, por demás es congruente con las restricciones (en comparación con los otros. países que hacen reformas constitucionales por la misma época) que se establecen a las figuras de la democracia directa y, en panicular, al referéndum (denominado acá "consulta popular") que, cuando es vinculante, no puede ser convocado por iniciativa popular.

referéndum para considerar la revocatoria del mandato de un alcalde tiene su origen en el Concejo Municipal, que convoca al cuerpo electoral local para que se pronuncie al respecto, en caso de que dicho Concejo lo haya suspendido al improbar la *Memoria y Cuenta* de su gestión anual.

De manera pues que, tal como anota el autor citado, de los 11 referenda efectuados, sólo los tres últimos eran factibles de ser solicitados por la población, aunque en realidad también fueron realizados por decisión los respectivos concejos municipales. En definitiva, ninguno de los referenda efectuados durante cinco años en Venezuela ha sido convocado por iniciativa popular.

En d resto de los países, en general, no es posible extraer conclusiones certeras sobre el uso de la figura del referéndum local (o consulta o plebiscito, según las denominaciones), puesto que en los que se instituye en la década de los ochenta se hace para materias muy específicas o para municipios pequeños (Perú), o bien sin iniciativa popular ni carácter vinculante (casos de El Salvador, Guatemala y España, por ejemplo), según se muestra en una investigación precedente (Cunill, 1991: 117-120).

Por su parte, no siempre existe una relación entre la revocación de autoridades locales y el ejercicio de la iniciativa popular para imponerla, y ni siquiera en todas las oportunidades es d cuerpo electoral quien se pronuncia respecto de ella. En sí, como se aprecia en el caso de Venezuela, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de junio de 1989, faculta al Concejo o al Cabildo Municipal para convocar a referéndum a fin de que se pronuncie sobre la revocatoria o no del mandato del alcalde, cuando el concejo lo haya suspendido; respecto de los gobernadores de estado, la figura del referéndum no está contemplada en la normativa jurídica de este país, pudiendo por tanto ser destituidos sólo con el voto de la respectiva asamblea legislativa estadal.

La revocatoria amplia no tiene aún antecedentes de uso en América Latina. Con iniciativa popular y sometida a referéndum, existe en Perú para el nivel municipal (alcaldes y regidores) y para las autoridades regionales y magistrados que provengan de elección popular, y en Colombia es extendida a los gobernadores, además de los alcaldes. Pero en ambos casos se reglamenta apenas en1994, incluido el voto programático en Colombia.

Los avances formales son, en cualquier caso, innegables. Aun cuando no es posible exhibir todavía resultados prácticos significativos, es evidente que la apertura de opciones para la expresión directa de los ciudadanos amplía el espectro de sus oportunidades políticas y, en definitiva, los espacios de influencia de la sociedad sobre el Estado. Pero lo que cabe destacar a su vez es que este tipo de soluciones, constituye un severo riesgo para el fortalecimiento espacio público. La clara orientación de las reformas constitucionales recientes a favor de los instrumentos de la democracia directa perfila una vía para la

renovación democrática. La asunción, sin embargo, de que por este medio puede ser clausurado el debate acerca de los instrumentos posibles para perfeccionar la representación social en la formación de la voluntad política, es altamente problemática. Las razones surgen, al menos, de dos fuentes, Una, es la constatación de los mecanismos de la democracia directa tienen efectos duales: tanto pueden servir para la protección como para la lesión de los derechos de las minorías y, en particular, de los excluidos social y políticamente.

La otra fuente de cuestionamiento surge al considerar que esos instrumentos de democracia constituyen la negación de la deliberación pública como fundamento de la participación política. Ambas las expondremos sumariamente a continuación.

En sí, a pesar de que en la actualidad las figuras de la democracia directa se erigen en una respuesta a la "crisis de la representación", expresando una disconformidad con la democracia representativa, cabe destacar que su utilización en las democracias avanzadas ha estado signada por profundas controversias y contradicciones de su propio origen. Los detractores del uso de los instrumentos de la democracia directa ubican el problema en términos excluyentes único que cabe es mejorar la democracia representativa sin "tener que esperar una improbable avalancha de participación popular" o que, en todo caso, "la participación debe admitirse sólo en la medida que sirva para encauzar y controlar la representación y no para desarticularla"[56]. Aparte de las razones vinculadas a los límites de tiempo y de conocimientos -y a los problemas de orden cuantitativo-- que suelen esgrimir para desdeñar la participación directa de los ciudadanos en las actividades de gobierno, la razón más poderosa ancla en la asunción de que el gobierno ejercido a través de representantes constituye en realidad la" mejor alternativa". Esta posición no es nueva. Las Opciones democracia representativa-democracia directa fueron expresamente sopesadas por los fundadores de la nación americana, quienes, según afirma Cronin (1989: 22), "vieron a la democracia directa no; sólo, como impracticable, sino como peligrosa porque puede arriesgar los derechos de las. Minorías". En sí, el miedo a la tiranía de la mayoría, a través de los dispositivos de la democracia directa, habría sido lo que condujo a John Adams, a Alexander Hamilton, etc. a defender el establecimiento de una forma representativa de gobierno, con un sistema extensivo de contrapesos y balances. La misma intención de

[56] La primera expresión corresponde Ángel Álvarez (1993: 2) y la segunda a Humberto Njaim (1995: 39), ambos autores venezolanos cuyas afirmaciones deben entenderse en el contexto de la discusión de la reforma de la Constitución de Venezuela iniciada en 1992 y que, como ya ha sido indicado, agrega el calificativo de participativo al gobierno, así como todo un capítulo dedicado al referéndum. Cabe destacar que Álvarez postula que "aceptando que la salida no es la democracia participativa [esgrime a tal efecto los problemas de costos y de conocimientos del ciudadano común] y que la democracia representativa ha derivado en la práctica meramente en un sistema de competencia entre élites, la alternativa es hacer que esta competencia sea lo más amplia y abierta posible" (p.10). Sus propuestas se orientan en este marco hacia los partidos políticos y la formación de una opinión pública pluralista.

proteger las libertades y los derechos civiles de las personas que carecen de poder, que está en la base de la constitución de un gobierno representativo, sirvió, sin embargo, más tarde, para fundamentar la adopción de los mecanismos de la democracia directa. Sus promotores, en los años 1880 y 1890, en general estaban vinculados a los llamados movimientos progresistas[57]. La defensa de la iniciativa popular y del referéndum surge pues asociada a la intención de neutralizar el poder de los intereses especiales; y es esgrimida luego por los críticos, no del gobierno representativo en sí mismo, sino de un proceso legislativo llevado en secreto y que responde a los intereses de los poderosos, a expensas del interés público[58].

Actualmente el espíritu que mueve al uso de los instrumentos de la democracia directa es, precisamente, la debilidad del gobierno representativo. Pero así como éste carece de virtudes intrínsecas, aquélla no está exenta de riesgos.

En efecto, en la práctica, d signo de los instrumentos en referencia parecería ser su dualidad, habida cuenta de que tanto han servido para proteger los derechos de las minorías como para lesionarlos; tanto han provisto un medio de acceso al proceso de elaboración de políticas y de leyes a los intereses que en general no son escuchados como se han erigido en un medio adicional de presencia de los intereses poderosos en cal proceso. Es, al menos, lo que algunos estudiosos (Cronin, 1989; Zimmerman, 1992) aseguran que ha ocurrido en Estados Unidos, donde la mayoría de las figuras de la democracia directa se instituyó entre 1898y 1918 (véase al respecto la información que proporciona Cronin, 1989: 51).

En ese largo trecho histórico de casi un siglo de práctica, hay evidencias de discriminación racial, sexual, de género, etc., promovidas a través de iniciativas populares y referenda, al punto que se ha sostenido que al menos estos últimos han sido d más efectivo facilitador de prejuicios de que ha dispuesto la democracia en América desde un comienzo (Cronin, 1989: 94). De hecho, en las décadas de los setenta y ochenta, la iniciativa y la revocatoria son cada vez más frecuentemente utilizadas por grupos conservadores levantando temas como la aprobación de la pena de muerte, la reducción de impuestos, la imposición de oraciones en las escuelas, la utilización *devouchers* educativos, la prohibición del aborto, etc. En la práctica, en los años recientes la lista de esos tipos de iniciativa la encabezan los impuestos (la más importante), la política regulatoria, la reforma gubernamental, los asuntos ambientales y la moralidad pública. La iniciativa y el referéndum son, a su vez, cada vez más usados por las legislaturas y los gobernadores como instrumentos en contra de la oposición. Sin embargo, también ha ocurrido que importantes medidas, como por ejemplo el sufragio femenino, han sido aprobadas en muchos estados por el proceso de iniciativa.

[57] Cronin (1989: 42, 202) señala que los promotores de la democracia directa en los años 1880 y1890 fueron vistos como muy radicales (socialistas y *single taxers groups*). De hecho, en general se trataba de socialistas, sindicatos, etc. que se sentían incapaces de influir sobre sus propias legislaturas.

[58] El propio Woodrow Wilson, según Cronin (1989: 54), habría sostenido esta .posición

Resalta, en todo caso, la desnaturalización de los propósitos primigenios de "estas figuras. Ellas fueron introducidas pata trasladar el poder y la influencia en favor de causas cuyos adherentes fueran numerosos y apasionados, pero no bien financiados o bien conectados, La participación directa supone, por definición, prescindir de mediaciones, abriendo por ello una oportunidad a la manifestación de la voluntad de los sectores que en principio, carecen de organización y recursos de poder pero que tienen como único recurso su peso cuantitativo. De allí que se defienda la institucionalización por ejemplo, de la consulta obligatoria, aduciendo que ella podría significar la introducción del criterio de discriminación positiva a fu.vor de poblaciones con necesidades básicas insatisfechas y cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica (Palma, 1985: 39) .En los hechos, sin embargo, y sobre todo a partir de la década de los setenta, la influencia de los recursos económicos y, a través de ellos, de los medios masivos de comunicación, estaría anulando una de las ventajas históricas de la iniciativa y del referéndum. Junto con ello, el poder del individuo estaría siendo desplazado, también aquí, por el poder de las grandes organizaciones[59], Por lo menos respecto de la experiencia norteamericana, "en los grandes estados, el proceso de iniciativa ha llegado a estar dominado por grandes organizaciones, desplazando los grupos de ciudadanos a los que intentó servir. Sólo en grupos y en concierto con muchos grupos pueden unos pocos individuos hacer que estos artefactos trabajen para ellos" (Cronin, 1989: 225).

Sus críticos también ponen en duda la legitimidad de estas figuras y en particular del referéndum, dado el abstencionismo electoral. Una investigación realizada en Estados Unidos, citada por Njaim (1995: 22), concluye que si bien los referenda resultan un correctivo mayoritario de las decisiones tomadas por la minoría --que es siempre el cuerpo electoral- , dada la escasa afluencia electoral (que puede ser de sólo 20%) "gobierno directo es, en sí mismo, gobernación por una minoría y esta activa minoría puede estar lejos de ser una imagen especular del pueblo". Incluso se sostiene (Fishkin, 1995: 103) que los referenda locales a menudo atraen a las votaciones menos del5% de los votantes registrados, cuestión que estaría además apoyada por el creciente abstencionismo electoral verificable también en otras experiencias, como la francesa, por ejemplo[60]. De manera pues que, si bien han proliferado sobre todo en los estados occidentales las oportunidades para votar en referenda, las evidencias fácticas apuntan a que .son vulnerables al desinterés masivo y a las distorsiones provocadas por las grandes desigualdades de financiación (Fishkin, 1995:1 02),

[59] Zimmennan (1992) y Cronin (1989) hacen referencia expresa a estos asuntos. El último autor los documenta además extensamente.

[60] Njaim (1995: 58-59) cita al respecto las apreciaciones de un constitucionalista francés, (Oliver Duhamel) quien sostiene que cuando el referéndum no sirve para ratificar o dimitir al Presidente, nadie se interesa en tal evento; pero además agrega que "en tal caso conduce a la coaligación artificial de una oposición disparatada y desigual donde personas que no comparten nada en común dicen no sin tener ningún tipo de consecuencia (¿responsabilidad?)".

así como que son cada vez más usados (cuestión que conecta con lo anterior) en contra de los intereses de las minorías.

La crítica central alude, sin embargo, a la eventual extensión de los instrumentos de la democracia directa, cuestión que actualmente sería posible en función de los nuevos desarrollos de la comunicación telemática[61]. En este sentido, comenzando a ser técnicamente viable una democracia directa por vía refrendaria, la pregunta clave es si ella es políticamente deseable. Sartori (1994: 78-86) es uno de los teóricos que responde con una negativa rotunda, por supuesto que no refiriéndose al referéndum como institución inserta en la democracia representativa sino como un instrumento que la suple y que funda la "democracia refrendaria". Su argumento básico es que una democracia donde d ciudadano vota sobre cuestiones por decidir (en vez de para elegir a quienes deciden), supone una democracia de "suma nula" donde quien vence, gana todo y quien es derrotado, pierde todo, anulando las posibilidades de la negociación y del intercambio[62].

Las implicaciones que Sartori resalta, además de la multiplicación de los, riesgos de manipulación (¿quién define la agenda de decisión y de qué modo se formulan los interrogantes?), son de suyo significativas: la tendencia a agravie los conflictos y, vinculado a ello, la instauración de hecho de un principio mayoritario absoluto que violad principio del respeto a la minoría.

Pero detrás de tales implicaciones habría una consecuencia aún más fundamental, cual es la negación de la deliberación como fundamento de las decisiones colectivas. Es la referida consecuencia de la democracia refrendada la que en propiedad pone en cuestión su carácter democrático. A su vez, es ella la que alerta sobre la importancia de la dimensión cuantitativa al momento de la adopción de una forma de gobierno u otra. En este sentido, parecería no caber duda de que si bien la interacción no es una condición suficiente de la deliberación, es necesaria a ella. La democracia ateniense puede funcionar como democracia directa porque se satisface esa condición dado el tamaño de la polis. Allí, las posibilidades de deliberación entre los sujetos políticos estaban dadas prácticamente. La informática, en cambio, sólo estaría posibilitando que cada individuo exprese su voluntad en cuanto a las decisiones a adoptar, pero no así la deliberación entre los individuos para conformar una voluntad propiamente colectiva.

---

[61] Actualmente se reconoce que los avances tanto en el manejo de las redes de comunicación (Internet, por ejemplo), como el acceso cada vez más generalizado a los computadores, están haciendo posible la participación directa de los ciudadanos en las decisiones de gobierno.

[62] Sartori (1994: 81) llama la atención sobre el hecho de que también d voto que elige -la democracia electoral-es de suma nula, pero d punto es que ella no termina allí, sino que pone en movimiento la democracia representativa y entonces es un •sistema en el que deciden los representantes (no los representados). "Y los representantes hablan discuten, negocian, 'intercambian' concesiones recíprocas y están, por lo tanto, en condiciones de acordar soluciones con suma positiva (para sus representados). Por el contrario, en la democracia refrendaria no hay negociación ni intercambio: toda cuestión llega 'prefijada' por d video (no es retocable) y sola".

Tamaño amplio y gobierno representativo, en esta perspectiva de análisis, aparecen relacionados en función de la necesidad de la discusión pública. De hecho, se ha llamado la atención (Manin, 1992) acerca de que si bien la idea de gobierno a través de la deliberación no está analíticamente incluida en aquella de la representación, ambas han sido constantemente asociadas desde fines del siglo XVIII, aun cuando los ámbitos de ejercicio de la deliberación no hayan permanecido inmutables[63].

El punto es que esta asociación no sería en absoluto fortuita. Es en definitiva el valor concedido al respeto de la diversidad social, d que conduciría a la valorización de la democracia representativa sobre la refrendaría. Y ello porque, dado un tamaño tal de la comunidad que hace imposible la interacción entre todos sus miembros, sólo a través de la representación se puede asegurar la deliberación entre ellos a fin de zanjar y/o negociar las diferencias.

El supuesto es, claro está, que la diversidad social se trata democráticamente y no se niega autoritariamente y, más fundamentalmente, que no hay identidad absoluta entre Estado y sociedad[64].

Sin embargo, las ventajas que bajo esta óptica tendría una democracia representativa sobre una de tipo refrendario, no pueden conducir a justificar la forma como aquella es ejercida. Hacerlo es negar las evidencias existencia de la crisis de representación que signa las democracias actuales, debilitando la esfera pública. Es precisamente sobre su conciencia que actualmente se suscita un importante movimiento de reforma tendiente a la democratización de los pilares fundamentales de la democracia representativa: parlamentos y

[63] Manin (1992) plantea que existen tres tipo ideales de gobierno representativo con asideros en la práctica, a partir de fines del siglo XVIII: el parlamentarismo, en el que la instancia de deliberación es el parlamento; la democracia de partidos, donde el lugar de la discusión deliberativa se desplaza del parlamento a los partidos (socialdemócratas); y la democracia de lo público, en la que la deliberación se desplaza "hacia el electorado mismo o, más precisamente, hacia una fracción del electorado,. (p. 39). Se refiere en este último caso a que los gobiernos se vinculan y consultan los grupos de interés, las asociaciones y los diversos movimientos sociales. Cabe destacar que en la relación que Manin establece entre representación y gobierno a través del debate, subyace la tesis principal del autor en el sentido de asumir que "el régimen representativo no ha sido jamás un régimen en el cual los representantes se hallan estrictamente obligados a poner en práctica las voluntades del pueblo, (p. 13) y que, por lo tanto, "la diferencia entre representación y autogobierne del pueblo no se vincula con la existencia de un cuerpo de representantes sino con la ausencia de mandato imperativo" (p. 14). De hecho, por ejemplo, en relación con el parlamentarismo sostiene que "al no estar comprometidos los representantes por las voluntades precisas de sus electores, el parlamento puede ser una instancia de deliberación en el sentido pleno del término, es decir, un lugar donde los individuos conforman su voluntad mediante la discusión y el intercambio de argumentos... la posibilidad de cambio de opinión es una condición necesaria de la discusión deliberativa (aun si no es condición suficiente). Precisamente, con miras a permitir una verdadera discusión deliberativa en el seno del parlamento, en el parlamentarismo. clásico los diputados no están obligados por las voluntades previas de sus electores" (p. 22).

[64] Al respecto es interesante la observación que hace Manin (1992: 17-18) en el sentido de que "la representación absoluta como d autogobierne del pueblo tiene por efecto abolir la distancia entre gobernantes y gobernados, aquí porque vuelve gobernantes a los gobernados, allí porque sustituye los representados por los representantes". La segunda posición es la sostenida por Rousseau, quien rechaza la representación y la diversidad social y critica la práctica de la discusión y de la retórica política; la primera tiene como mayor exponente a Hobbes con su teoría del monarca (absoluto) como representante del pueblo, el que suscribiría d contrato social a favor de aquél.

los partidos políticos. Es, a su vez, la misma crisis que justificar la necesidad de adoptar, en el interior de la democracia representativa, instrumentos de la democracia directa. Pero es también la conciencia de los límites de unos y otros la que plantea la exigencia no sólo de fortalecer instituciones básicas de la democracia liberal, sino de suplementarlas con prácticas democráticas que, apelando a los mismos principios de la igualdad, pluralismo y la deliberación, puedan potenciar la auto representación social.

Por ende, sin descartar la importancia de los derechos al referéndum y a la iniciativa popular, el asunto es cómo el valor de la diversidad puede encontrar asidero en otras alternativas para la formación de las políticas y la adopción las decisiones públicas que, apoyándose en la noción de la representación, trasciendan los circuitos tradicionales en torno a los partidos políticos-parlamentos. En definitiva, el interrogante remite a qué arreglos institucionales pueden contribuir a la promoción de un mayor pluralismo en el proceso político, a favor de intereses usualmente excluidos de expresión en él, reivindicando tanto el valor de la igualdad política como el valor de la deliberación para la formación de la voluntad política.

Las alternativas que se insinúan en América Latina parecen, sin embargo, ofrecer respuestas limitadas a este problema, en tanto tributarias de concepciones de la participación ciudadana que ya han exhibido una serie de límites en la experiencia acumulada en Europa y en Estados Unidos, y/o que admiten severas críticas desde el propio marco de referencia de los valores democráticos que esgrimen.

Las ambigüedades de la participación ciudadana en función de la igualdad política y la deliberación pública m las democracias avanzadas: un nivel de obstáculos teóricos

Contra lo que ocurre con las figuras de la democracia directa, la posibilidad de la deliberación ha estado presente, en cambio, en la usualmente denominada "participación ciudadana" y su correlato, la "participación administrativa". Pero el término alude a sentidos diversos y tiene orígenes contradictorios. Recoge, en primer lugar, una dimensión técnica. La consulta con fines funcionales, apelando al aporte de experiencia de actores sociales, ha sido siempre un mecanismo adoptado por el aparato del Estado para satisfacer necesidades de retroalimentación, entre otras. La participación ciudadana como catalizadora de intereses sociales se aleja de ese uso, aunque puede en definitiva converger con él en la práctica, como lo apreciaremos luego.

En todo caso, el desarrollo práctico de la participación ciudadana ha estado centralmente asociado a la intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses y, específicamente, al asunto de la intervención de las organizaciones de intereses en las decisiones estatales. Por su parte, el término participación administrativa se vincula con la tendencia a insertar la participación ciudadana en un ámbito específico del aparato del

Estado: la administración pública. Sin embargo, es preciso considerar que la intervención social en función de intereses particulares ha tenido también históricamente asidero en el ámbito parlamentario. En él, su expresión más depurada se aleja de la teoría democrática, plasmándose en el denominado corporativismo[65] que se supone sustituir el parlamento político -elegido por criterios territoriales- por uno compuesto por grupos socioeconómicos se desarrolla en la Italia fascista a partir de 1939, entre otras, como una reacción extrema contra el parlamentarismo tradicional y el sistema de partidos. Un modelo distinto es el de las asambleas económicas, donde al lado de representación política genérica, el parlamento cuenta con una cámara –la alta usualmente- que posee una representación sectorial o particular intereses, asociada en general a los grupos de mayor poder económico y/o social, y que tuvo mayor gravitación sobre todo en la primera mitad del siglo XX (para una breve descripción véase Delfina, 1975: 53-54). En el medio, y con un uso mucho más generalizado, figura la institucionalización de la representación de intereses en órganos consultivos de tipo Consejo Económico y Social, que afloran particularmente en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, como instancias consultivas o expresamente asesoras que se establecen sobre todo al lado del poder ejecutivo (especialmente, del gabinete) más que como órganos auxiliares del parlamento.

Es, precisamente, en el seno del poder ejecutivo donde se producen las mayores transformaciones dando lugar al modelo del pluralismo integrativo. Pero los desarrollos en las denominadas democracias avanzadas no son homogéneos. De hecho, en el transcurso del siglo XX, y en particular a partir de su segunda mitad, pueden distinguirse por lo menos otras dos vertientes de desarrollo de la participación ciudadana. Una que encuentra asideros en transformaciones institucionales del aparato del Estado, "el control comunitario". Otra vertiente, en cambio, se gesta desde la sociedad manteniendo una pretensión de autonomía respecto de aquél. Todo; sin embargo, a diferencia de movimientos aislados de uno y otro lado, intentan traducirse en cambios que pretenden tener una connotación política y bases doctrinarias más o menos específicas. Todas, a su vez, cuando logran prosperar, se

[65] Según lo recuerda Delfina (1975: 56-57) en su punto de arranque d sistema corporativista italiano se edificó en torno a la estructura sindical que estableció un sistema de relaciones entre patrones y trabajadores. A partir de 1927 se constituyen 22 corporaciones en las principales ramas de la economía nacional, con un Consejo Nacional de las Corporaciones supervisado por un ministerio específico. La forma de insertarse de las corporaciones en el organismo legislativo fue a nivel.de la Cámara de Diputados, transformada en 1928 para pasar a ser integrada por 400 diputados elegidos por el Gran Consejo Fascista, órgano máximo del partido en esa fecha, de una lista de 800 miembros presentados por los sindicatos; una vez confeccionada la lista. ésta era presentada al pueblo para que decidiera su aceptación o rechazo. La referida Cámara fue disuelta en 1939 para dar paso a la Cámara de los Facsios y Corporaciones, integrada por miembros del Consejo Nacional Fascista y el Consejo. Nacional de las Corporaciones, integrándose así al Estado, formalmente, las organizaciones sindicales y corporativas.
La autora en referencia cita además como ejemplos de representación corporativa d caso de Portugal, de acuerdo a la Constitución de 1933, y d de Austria, con base en la Constitución Federal de 1934. Llama también la atención sobre el hecho de que el corporativismo, como doctrina, encuentra sus antecedentes en el pensamiento católico social (Encíclicas *DeRerum Novarum* de León XIII en 1891 y *De Quadragésimo Anno* de Pío XI en 1931) que retomó la concepción corporativista desarrollada en el Medioevo.

desarrollan bajo entornos de un equilibrio de fuerzas entre el Estado y la sociedad, aunque con especificidades, según se trate del contexto europeo o del norteamericano. Todas, finalmente, tienen todavía importantes asideros prácticos y teóricos, pero también significativas fuentes de cuestionamiento: Expondremos sumariamente, antes de adentrarnos en ellas, sus principales orígenes y las premisas básicas que sustenta cada enfoque. .

1. *El modelo del pluralismo integrativo para la participación ciudadana en las decisiones públicas: el énfasis m la eficiencia estatal*

La vertiente de participación ciudadana de mayor relevancia surge en Europa, asociada a su vez al proceso de interpenetración recíproca entre el Estado y la sociedad, que Habernas (1986) interpretara como "la transformación estructural de la esfera pública" y que habría gestado una desprivatización de la esfera social, tanto como una mayor "despublificación" del Estado. Este proceso, que ya fuera descrito en sus trazos gruesos en el capítulo anterior, se indica a fines del siglo pasado, encontrando en gran medida su fundamento, pero también, su crítica, en la posición de la Socialdemocracia. Una expresión institucional de los nuevos mecanismos de distribución del poder, tanto en el político como en el económico, se gesta precisamente en Alemania. Allí, la República de Weimar, en la década de los años veinte, instituye la participación en la definición de la política económica por parte de las organizaciones profesionales a través del Consejo Económico del Reich, y regula la elección de los consejos de empresa a los que concede derechos de cogestión en las cuestiones sociales y de personal. Luego de traspasada la experiencia nacional-socialista de Hitler, la cogestión alemana a nivel de las empresas adquiere, proyección internacional, pero sobre todo se extiende a la mayoría de los países europeos el proceso de corporativización del Estado, que encuentra su justificación ideológica aparente en la necesidad de incrementar la eficiencia de las decisiones estatales y, en panicular, de las políticas económicas, a través de la concertación con las fuerzas económicas (sindicatos y empresarios, básicamente).

Las mejores perspectivas para el desarrollo de las relaciones tripartitas se dan durante el período de expansión económica, entre los años cincuenta y principios de los setenta (Held, 1993: 264), vinculadas a la visión de que la prosperidad podía contribuir a reconciliar los intereses clave.

En paralelo, ya en la propia década de los sesenta, a conciencia de la apropiación privada de los poderes públicos, se suscita una crítica a este "Estado de asociaciones" asumiéndose que la respuesta a él es la vigorización de la esfera pública a través de medios extraparlamentarios. Bajo este marco, el foco de la propuesta -más que orientarse al reforzamiento de las instituciones políticas territoriales, en particular, los parlamentos--,

retiene la centralidad de las formas funcionales de representación, sólo que reconociendo la importancia de la implicación en los procesos de toma de decisión política de "todos" los intereses relevantes.

El reclamo de la necesidad de la deliberación cuasi-parlamentaria, es decir, d control de la burocracia por los partidos políticos y por asociaciones defensoras de determinados intereses (Habermas, 1986: 258-260), converge así con el enfoque socialdemócrata que en la misma época comienza a demandar la "regulación del Estado por la sociedad"[66]. El movimiento de participación ciudadana que se suscita desde fines de la década de los sesenta en Europa, que encuentra en tales posiciones su sustento teórico, se erige en un instrumento para la transformación democrática del Estado, tanto como (en clara continuidad con las posiciones criticadas) en un medio para la concertación social.

Frente a la visión de parlamentos debilitados y a la conciencia de partidos políticos cada vez más burocratizados, la participación ciudadana se convierte así en una de las respuestas a la crisis de las bases sobre las cuales se sustenta formalmente la relación entre el Estado y la sociedad. La difuminación de las garantías que debe proveer al ciudadano la representación parlamentaria, dada la pérdida de capacidad de los parlamentos pata controlar -en nombre de la 'sociedad'- al gobierno, así como la preeminencia que adquiere la burocracia estatal, marcan el signo de la crisis como crisis de representación. Esta tendencia hacia la autonomización progresiva de los entes institucionales de base no democrática e, inversamente, hacia la pérdida de la autonomía política de los entes de base electiva (Sánchez Morón, 1980), asigna sentido alas esfuerzos por recuperar a éstos, pero sobre todo por reorganizar los aparatos administrativos introduciendo en ellos principios democráticos a través de la intervención de los intereses individuales y colectivos. De esta manera, la demanda de participación que se produce al final de la década de los sesenta y durante toda la década siguiente "se conecta directamente con la consolidación del llamado Estado Social o Estado del Bienestar y con la crítica de sus aspectos más negativos, en particular el predominio de las élites tecnocráticas públicas y privadas y su incomunicación con la sociedad" (Sánchez Morón, 1995: 2).

El supuesto para su despliegue, la reducción al mínimo de los conflictos estructurales de intereses, es asegurado a su vez por la fortaleza de las organizaciones con capacidad de representar los intereses de categorías particulares, sobre todo los asociados al capital y al trabajo, pero especialmente por la abundancia del Estado Social. Prueba de ello es la proliferación de consejos sectoriales de orden consultivo, la casi generalización de los

[66] Recuérdese que la posición socialdemócrata, desde el punto de vista doctrinario, sustenta, entre otras cuestiones, que la participación entendida como control progresivo de los centros de decisión estatal es una alternativa política en el tránsito al socialismo mediante formas democráticas (véase al respecto la caracterización efectuada por Sánchez Morón, 1980: 76-86).

Consejos Económicos y Sociales y, en mayor medida, la apertura de canales institucionales de relación con la sociedad con fines de consulta, información y cogestión que se suscitan particularmente en el ámbito local, paca facilitar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones estatales y, en especial, en los procesos de planificación y de elaboración de políticas, durante buena parte de los años setenta.

Un movimiento similar también se gesta a partir de la década de los setenta en Estados Unidos, tanto asociado a la institucionalización de la figura del *lobby* en el proceso de elaboración de políticas globales como específicamente vinculado a la actuación administrativa misma. En torno a esta última, según lo admite Rosenbaum (1978: 43), a partir de la *Administrative Procedure Act* de 1946 proliferan en todos los niveles de gobierno mandatos y requerimientos por una activa participación ciudadana en *administrative policy making*. En sí, un factor clave en este proceso habría sido la percepción de que los intereses de la mayoría de los ciudadanos estaban siendo desatendidos por el aparato burocrático, habida cuenta del "*pattern* de cooptación y dominación de las agencias administrativas por grupos de clientela particular que prevaleció en la era inmediata a la postguerra" (p. 45). La necesidad de contrarrestar el poder y la discreción de la burocracia es, de hecho, reconocida por diversos estudiosas como el principal impulso del movimiento de participación ciudadana en Estados Unidos (ver también Langton, 1978), que adquiere su mayor vigor en la década de los setenta[67].

Ahora bien, aunque los desarrollos prácticos no son completamente homogéneos y hay escasos sustentos teóricos tras ellos, tres premisas parecieran imprimir especificidad al modelo que subyacente este enfoque, plasmadas a su vez en la propuesta de "democracia asociativa" tal como ha sido postulada recientemente por Cohen/Rogers (1995). Primero, el reconocimiento de la centralidad de los grupos en la política, en un doble sentido: pueden corporativizar el aparato del Estado pero, inversamente, bajo determinadas condiciones pueden contribuir a su democratización. Tender a establecer esas condiciones debe, pues, convertirse en una política deliberada

Segundo, las asociaciones secundarias contribuyen a la igualdad política al posibilitar la representación de intereses que tienen una débil o ninguna influencia en la formulación o, al

[67] En esta época, a la conciencia de los problemas enunciados se han agregado otros. En sí, la década de los sesenta había estado caracterizada tanto por una cultura del *public purpose* como afectada, sobre todo a partir de su segunda mitad por la turbulencia de la guerra de Vietnam, grandes protestas urbanas y un creciente cinismo hacia todas las instituciones, especialmente el gobierno; al punto que la era habría marcado una declinación del compromiso de los americanos con sus instituciones de gobierno (Frederickson, 1989: 97). Es precisamente en este contexto donde se desarrolla la Conferencia de Minnowbrook en 1968 que tiene una significativa influencia en la agenda de investigación, la teoría y la práctica de la administración pública americana. El movimiento del *New Public Administration* nace en esta época, adoptando el enfoque de política pública (en vez de una mera administración de agencias) que pone énfasis en la calidad del gobierno, la equidad social como objetivo, el pluralismo y, con todo ello, en la idea de que la administración pública efectiva depende de una activa y participativa ciudadanía.

menos, en la instrumentación de las políticas públicas. Contrabalancean en este sentido el poder político y lo tornan más responsable.

Tercero, junto con su virtualidad en la redistribución del poder, la representación funcional a través de las asociaciones secundarias en la vida política es funcional a la competencia del gobierno y mejora el rendimiento económico. La cooperación y el acuerdo son, en este sentido, los rasgos relevados.

2. El control comunitario y la acción ciudadana en la esfera social: la descentralización como ámbito de ejercicio de la participación.

Esta particular mezcla que los desarrollos guiados por el pluralismo integrativo produce entre los ideales de la diversificación en la representación social -para lograr una mayor igualdad política- junto con la concertación social -para incrementar la eficiencia de las decisiones gubernamentales-, encuentra, desde sus propios orígenes, detractores dentro del movimiento social. La crítica centrada en que tras ese tipo de esfuerzo puede fomentarse la distorsión en la representación de los intereses sociales, tanto como reforzarse los rasgos paternalistas y oligárquicos del Estado, constituye una de las causas que alimenta una corriente opositora. A la vez, la intención de lograr un control sobre los objetos de acción más inmediatos conduce a un amplio movimiento para favorecer la circunscripción de la participación social exclusivamente en los ámbitos descentralizados y, con ello, a desdeñar la representación social en la formulación de las políticas globales.

El interés en el "gobierno vecinal" en Estados Unidos cobra ímpetu luego de los desórdenes civiles de mediados de los sesenta, en los cuales se patentizan los problemas de los grupos severamente marginados y la incapacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de estos grupos (Zinunerman, 1992: 146-147). El movimiento, a diferencia de la propuesta oficial dominante de participación vecinal a través de la información o de la consulta [68] así como deslindada también de la concertación social en la política económica, se orienta a obtener control sobre los asuntos vecinales o, en todo caso, control compartido, y encuentra originalmente asidero, entre otros, en los "distritos escolares comunitarios" de la ciudad de Nueva York establecidos por la legislatura de 1969. En ellos, asociados a una ley de descentralización escolar, se establece control comunitario de las escuelas a través de "directores escolares comunitarios", elegidos directamente por los votantes[69].

[68] Según señala Zimmerman (1992: 147) el gobierno vecinal debe contrastarse con los programas de participación cívica a nivel vecinal, que cuentan con patrocinio oficial y que tienen funciones de recomendación, frecuentemente sólo simbólicas. La participación cívica, sea bajo la modalidad de información o consulta, no satisface a los proponentes del gobierno vecinal, quienes insisten en que es esencial un cambio fundamental en los procesos de toma de decisiones.

[69] Los directorios escolares comunitarios supuestamente tienen un control sobre las escuelas, hasta secundaria. Cada uno está integrado por nueve miembros, ad honorem y que duran en sus funciones dos años. Se diferencian de los directorios

El movimiento cobra también fuerza en Europa asociado a lo que se denominó "movimiento ciudadano", sin embargo, es en el marco de la descentralización de la gestión municipal donde la noción de cogobierno adquiere su mayor impulso. Y aunque la idea de constituir un nuevo órgano --el consejo vecinal o de barrio- procede en gran medida de la experiencia norteamericana, ella es adoptada, entre o eros, en los burgos londinenses y en los consejos de barrio italianos cuando se les dota de determinados poderes decisionales[70]. La premisa central que es manejada en este sentido es que el vecindario -dado su reducido tamaño- provee a los ciudadanos la oportunidad de participar en las decisiones que los afectan y que por ello constituye una "sociedad política".

Queda así planteada una pugna entre la participación "consultiva" y la participación "resolutiva", e incluso se perfila una dicotomía entre ellas. La primera modalidad es sostenida fundamentalmente desde los ámbitos gubernamentales, aunque también es defendida desde el ámbito social por quienes rechazan la posibilidad de la corresponsabilidad en las decisiones estatales; la segunda, en cambio, aduciendo que el problema central es lograr compartir el poder político -en función de su redistribución-, sólo acepta una injerencia directa en los procesos de toma de decisiones y es asumida, sobre todo, desde el movimiento vecinal.

Vinculada especialmente al movimiento vecinal, es también en esta época cuando se patentiza con todo vigor la pugna entre la participación "dentro o fuera" del aparato estatal. Para muchos se trata de una dicotomía insoluble en tanto la penetración en el Estado supondría la cooptación por él, mientras que sólo al margen de la toma de decisiones gubernamentales sería posible mantener la autonomía. Otra vertiente de participación que se desarrolla en las décadas de los sesenta y setenta encuentra asidero en esta última posición. Se trata en definitiva de todo el movimiento participacionista no sólo desde, sino desplegado sólo en la base, excluyendo toda posible relación con el Estado. Este movimiento encuentra especial asidero primero en las luchas urbanas [71] y luego se expresará en toda una corriente que, en contra del Estado y del mercado como instrumentos de regulación social, propugna una regulación descentralizada a través de organizaciones autónomas.

---

comunitarios en que los miembros de éstos no son electos por los votantes (sino nombrados por los presidentes de distrito) y en que poderes son sólo de recomendación (Zimmerman, 1992: 162-163).
La experiencia ha resultado altamente problemática, entre otros aspectos por el clientelismo político que ha emergido y porque la redistribución del poder no ha favorecido realmente a la comunidad, .sino al gremio de maestros, según se muestra posteriormente.

[70] Véase una breve descripción en Cunill (1991: 210). Cabe destacar, en cualquier caso, que la mayoría de las experiencias que logran emerger tienen una existencia efímera cuando se percibe en ellas un potencial de conflictualidad para las instancias nacionales (caso del *Grater-London Council*, suprimido durante el gobierno de Margaret Thatcher) o cuando no resultan plenamente convincentes respecto de su capacidad para generar una "democracia local" sea porque no son inmunes al clientelismo político o debido a su copamiento por las élites locales.

[71] Para una descripción sumaria en Europa puede consultarse Villasante (1984: 153-169) quien se refiere básicamente a la experiencia española.

De manera que, también bajo los postulados de la igualdad política, dos premisas se perfilan como contrapuntos a aquellas sustentadas por el modelo del pluralismo integrativo. La que deriva del enfoque del control comunitario tiende a expresarse en la absolutización de la descentralización como ámbito y objetivo de la intervención social: la participación ciudadana no sólo tiene mayores probabilidades de ser ejercida en el ámbito local, sino que si aspira desplegarse como co-decisión debe circunscribirse a él. La otra, más radical, hace de la autonomía un valor absoluto, plasmándose en la asunción de que la igualdad política y la deliberación pública sólo pueden desplegarse en espacios autónomos al Estado y al margen de él. La "democracia fuerte" (Barber, 1984) y la "democracia discursiva" (Dryzek, 1990), mezcladas con la imagen de la "democracia local", se intentan erigir, bajo tales premisas, en la alternativa a la "democracia asociativa" (Cohen/Rogers, 1995) que realizaría el modelo del pluralismo integrativo. El ideal de democracia participativa revela pues caminos diversos.

Varios medios para la participación ciudadana quedan así esbozados. El problema común al que apelan todos ellos es la legitimidad de los arreglos prevalecientes para el ejercicio del poder político. Todas las corrientes intentan ofrecer respuestas a cómo lograr un mayor involucramiento de los ciudadanos en la modelación de su propio futuro. El tema común es el desarrollo de actores y espacios políticos que supongan una redistribución del poder político.

Tensadas, sin embargo, las premisas de las principales alternativas en juego, bajo los propios ideales democráticos que postulan, pueden evidenciarse límites a su realización. El principal, a nuestro juicio, es que no obstante que en todos los casos referidos el valor de la igualdad política tiene sentido como referente normativo expreso, sus propias premisas pueden conducir a la exclusión de actores y de espacios, contraviniendo ese ideal y revelando la fragilidad de las dicotomías dentro-fuera, consulta-decisión, sobre las que se asientan las diferencias proclamadas entre los distintos enfoques. En lo que sigue profundizaremos sobre este asunto, así como intentaremos llamar la atención sobre otros problemas que han enfrentado la teoría y la práctica de la participación ciudadana. Uno, refiere a la desnaturalización de las prácticas participativas por parte de la burocracia estatal, al evidenciarse la tensión entre ciudadanos y expertos y ponerse en cuestión la probabilidad de la deliberación pública. Otro, alude al fracaso de las soluciones convencionales en suscitar un compromiso sostenido de cooperación voluntaria en los asuntos públicos.

-Exclusión de intereses y de espacios versus teoría normativa de la democracia.

Como ya se ha insinuado, en el denominado pluralismo integrativo subyace la asunción de que la participación ciudadana, traducida como la intervención de grupos organizados en la vida política, puede afectar el sistema de representación de intereses a favor de un mayor pluralismo. En sí, sobre todo respecto de Europa, las propuestas de participación

ciudadana vinculadas a las cuestiones de gobierno que se desarrollan desde fines de la década de los sesenta bajo este modelo, colocan su énfasis precisamente en este asunto al momento de intentar deslindarse del neo-corporativismo, asumiendo que éste ofrece más respuestas al problema de la gobernabilidad que al de la democracia. Las propuestas alternativas, sin embargo, no tratan de rechazar la injerencia de las organizaciones sociales en las decisiones estatales, sea para formular las políticas y/o, realizarlas. Al contrario, el nuevo pluralismo corporativo o "corporatismo" (neologismo utilizado para demarcarlo del antiguo neo corporativismo) también identifica las soluciones a los problemas sociales con la existencia de interlocutores válidos para las mismas, al tiempo que admite que la política *strictu sensu* pueda quedar subordinada a la política económica resultante de la concertación, pero asumiendo a la vez la posibilidad de contrarrestar los poderes públicos y privados (Rodríguez Ibáñez, 1990; Cohen/Rogers, 1995).

Precedentemente ya se advenía que, de acuerdo con las premisas sustentadas por el pluralismo integrativo, es precisamente la conjunción entre contribución a la competencia gubernamental e igualdad política, la que asignaría su sentido a una política que en forma deliberada promueva la incorporación de las asociaciones intermedias en la política institucionalizada.

Equalization representation y colaboración (Cohen/Rogers, 1995) reflejarían dicha conjunción. La primera, marcando distancia respecto del neocorporativismo.la segunda, en cambio, acercándolo a él. La cuestión clavé, sin embargo, es si en los hechos pueden perseguirse simultáneamente ambos propósitos y si, por ende, el neo corporativismo, criticado como esquema oligárquico de intervención social; puede ser superado preservándose, a la vez, su sustancia.

La respuesta a esta cuestión se revela como altamente problemática. El privilegio de aspirar a la colaboración de las asociaciones intermedias para incrementar la competencia gubernamental en la definición o instrumentación de las políticas públicas supone, tal como lo muestran las experiencias prácticas, la satisfacción de un conjunto de condiciones. En particular, exige el ejercicio monopólico de la representación de las respectivas categorías de intereses, por parte de las organizaciones negociantes, precisamente en razón de que éstas reciben el reconocimiento y el apoyo del Estado a cambio de que ejerzan el debido control sobre la selección de los líderes, así como sobre la articulación de las demandas y apoyos de sus representados dentro de su categoría de intereses. Las organizaciones negociantes, por tanto, deben existir como organizaciones no competitivas, jerárquicas y obligatorias.

De manera que las diferencias entre el neo corporativismo y el pluralismo corporativo, en la práctica, pudieran ser más aparentes que reales. La previsibilidad propia de la lógica del acuerdo supone en sí misma la reducción del contexto competitivo y, por ende, conlleva la

exclusión de actores. En segundo lugar, exige arreglos jerárquicos que posibiliten a su vez el respeto de los acuerdos dentro de las organizaciones sociales; por tanto, la exclusión tiende a producirse también al interior de las pocas organizaciones que logran convertirse en actores políticos (acuerdo entre cúpulas y no de organizaciones democráticas). El punto es que tales son, al parecer, condiciones básicas de la concertación social en general.

Pero aun admitiendo la posibilidad de que no fuese siempre así, al menos debería admitirse que el objetivo mismo de conseguir un acuerdo de colaboración de parte de los actores sociales obliga no sólo a reconocer sus intereses, sino a respetar los recursos de influencia de que disponen. Por ende, aunque expresamente no se tienda a la exclusión de determinados actores, el objetivo del acuerdo, si es auténtico, niega como objetivo la igualdad política. De hecho, nivelar o neutralizar los recursos de influencia, o sea *equalization of representation,* no podría formar parte de las reglas de juego de las estrategias que promueven la institucionalización de la representación funcional en la política priorizando los acuerdos de colaboración, si son consistentes con ellos mismos.

La democracia asociativa, *desideratum* del modelo del pluralismo integrativo, revelaría así una fuente de fragilidad tras la tensión entre el reclamo simultáneo a la calidad de las decisiones y a la igualdad política como fundamentos de la actuación de la representación funcional en la política institucional. Hirtz (1995), refiriéndose expresamente a esto, sostiene que tras ese reclamo existe una tensión entre dos concepciones distintas de la democracia. Una, la que alude a la definición más clásica de democracia como el poder mayoritario de decisión de individuos soberanos. Otra, la concepción propiamente neocorporativista de la democracia, entendida como *effictive governance* basada en un adecuado flujo de información entre la sociedad y el gobierno y en la coordinación de los asuntos sociales a través de la colaboración del Estado con asociaciones secundarias, representando los principales intereses sociales institucionalmente construidos. Los grupos de interés con poder son, bajo esta última concepción, los interlocutores privilegiados; no los sin poder y menos los que atienden a causas o derechos.

Ahora bien, aun admitiendo que ambas concepciones -aunque no juntas-tienen sus fundamentos de validez, es preciso convenir que remiten a problemas distintos. Es posible promover la incorporación de la representación funcional en los procesos de formulación e implantación de las políticas públicas apelando a razones instrumentales. Entre las más esgrimidas están las ,, que plantean que, involucrando a los grupos objetivo en la formulación de las políticas o en las decisiones relativas a los programas, aumenta la probabilidad , de implantación exitosa; que el compartir responsabilidades con las asociaciones voluntarias en la administración de los programas, optimiza la calidad de éstos por la flexibilidad y experiencia que aquellas ofrecen; que el aporre de información de los grupos concernidos es

una condición de calidad de las decisiones gubernamentales, etc. La mayoría .de los arreglos institucionales en el tapete responden a este tipo de argumentos funcionales. En ellos, el foco no es lograr la igualdad política ni, consecuentemente, el respetó de la autonomía política de los sujetos interpelados, sino sólo apelar a su colaboración funcional.

Entonces, el problema teórico implicado sólo puede ser planteado a otro nivel, específicamente, en expresión de Offe (1995: 131): *"How should groups be allowed and prescribed to operate in the process of democratic governance if we want them to bring their coordination capacities, as well as their problem -solving and rule-enforcement potential to bear upon the making of public police, but if we also want them not to interference with the "republican" premises of the rule of law, of political equality, popular sovereignty and territorial representation".*

Si, en cambio, el foco es la igualdad, el problema se torna directamente de orden normativo y acá cabe interrogar directamente a los arreglos basados en la representación funcional, sobre su capacidad de apuntar a este propósito.

Como se apreciaba, el énfasis en la obtención de acuerdos de colaboración que signa el pluralismo corporativo no favorece precisamente el pluralismo. Pero no sólo eso, sino incluso una propensión a lesionarlo puede derivarse de la corriente que sustentándose en la autonomía, contra la inclusión en el aparato estatal, pretende rechazar el Estado y el mercado como mecanismos de regulación social, asentándose en cambio, en las estructuras corporativas de una macro-regulación descentralizada. De hecho, Offe (1988: 151-158) muestra con toda claridad que los argumentos funcionalistas que apoyan esta posición y que se desarrollan con fuerza desde mediados de los setenta, en respuesta a la crisis del estatismo "hipertrofiado", tienen un dudoso contenido normativo desde el punto de vista de la teoría democrática, al sustentarse en dos premisas: una implícita, en d sentido de que la representación funcional puede primar sobre la representación territorial, y otra explícita, que asume que la autorregulación corporativa es más legítima y eficaz que la regulación estatal soberana y central en función de la cual la sociedad incide sobre sí misma por medio de un Estado democrático[72].

Algunas de las problemáticas consecuencias que derivan de la asunción .de la última premisa ya han sido anotadas en el desarrollo del capítulo anterior. Otra fuente de fragilidad derivaría de la contradicción' que subyace este enfoque, puesto que sí se trata (como es

[72] Offe (1988: 153) señala que..."es cieno que algunas de las recomendaciones en favor de un, esquema corporativista de toma de decisiones económicas y político-sociales asumen incidentalmente una retórica libertaria-antiestatal, vanagloriándose de poder resolver los proble¬1:1 mas de regulación evitando los "caciquismos", el tutelaje y una legislación excesiva. Pero, realmente una ventaja así habría que pagarla al precio de una pérdida fundamental de posibilidades de información y de comunicación, es decir, de una opinión pública libre, debido al procedimiento informal y no estructurado de regulación por medio de sistemas de: negociación c:nttc: agrupaciones autónomas, y además con una merma de: los derechos y libertades internas de: los miembros de las agrupaciones, ya que .este modelo no puede: funcionar si las agrupaciones no ejercen una masiva capacidad de comprometer a tales miembros".

deseable) de garantizar que roelas las partes afeadas vayan a estar representadas-en un sistema de negociación basado en una representación funcional, es preciso aportar ayudas organizativas para quienes no están capacitados por sí mismos para crear sus propios órganos de representación funcional; por tanto, habría que tener de antemano "constituidos" los correspondientes sistemas de negociación (del tipo, por ejemplo, de un Consejo Económico y Social), con lo que se perdería buena parte de las ventajas que supone una regulación basada en una representación incompleta y flexible, contradiciendo además el ideal de un procedimiento informal y no estructurado de regulación por medio de sistemas de negociación organizaciones autónomas[73].

Pero aún más fundamental es la consecuencia que sobre la distribución del poder político puede derivar de asumir la primacía de la representación funcional. En este sentido se revela la influencia que tiene la desigualdad económica y social sobre la desigualdad política. El plano social, en el cual se l da la discusión de intereses y se abren las posibilidades de su organización, no puede ser interpretado como libre de poder en razón de la existencia de las desigualdades socioeconómicas. El principio de la igualdad política, que se expresa en la primacía de la representación territorial ("un individuo, un voto"), tiene precisamente como propósito neutralizar el peso que las desigualdades 'socioeconómicas tienen sobre la distribución del poder político. Por ello es que Offe, refiriéndose a la regulación descentralizada, sostiene que en contra de lo predicado por sus sustentadores, no sólo ella no bloquea las fuentes de poder que emanan de la propiedad, sino que en el marco del corporativismo tales fuentes se proclaman y se dotan con la atribución de participar, de acuerdo con su importancia funcional en relación a los procesos y desarrollos socioeconómicos. De allí que, "cuanto más se complete y recorte el principio de representación territorial con el de la representación funcional, más afectada ha de verse la norma de igualdad ciudadana por el hecho de la desigualdad económica de los ciudadanos" (Offe, 1988:153). Si se coincide con tal planteamiento, deberla entonces aceptarse que los déficit en la igualdad política no se corrigen sustituyendo la representación territorial por la funcional. Al contrario, pretender que la representación funcional prime sobre la territorial es aceptar una exclusión social y objetiva mucho más aguda -provocada por los criterios de poder socioeconómico--que la que precisamente debería neutralizar el principio de la igualdad democrática.

[73] También Offe (p. 154), refiriéndose a los problemas de una regulación descentralizada a través de estructuras corporativas, cuestiona su .capacidad de configuración política y de plasmación de un programa político. Al respecta, entre otras casas, expresa, que "es difícil que puedan resultar iniciativas de reforma política que, en su radio de acción, vayan más allá de los intereses inmediatos de distribución de ciertos grupos económicos y profesionales claramente diferenciados, de sistemas de negociación, cuyos participantes sólo disponen de un mandato para la representación de tales intereses.

Sin embargo, asumir lo opuesto --en el sentido de que la representación territorial constituye una condición suficiente para compensar en el plano político las desigualdades que existen en el plano social- es también falaz. Sustrayéndose a la tematización de esto, queda, por tanto, sin respuesta un problema clave que cercena la esfera pública: las diferencias de recursos de poder e influencia emanadas de los desniveles socioeconómicos, que determinan que a pesar de la existencia de una igualdad política formal opere en los hechos una profunda desigualdad entre los actores sociales. De manera que, aceptando la representación territorial pero a la vez reconociendo sus límites, ¿cómo es posible neutralizar, o al menos compensar en lo político, las desigualdades socioeconómicas? Por otra parte, ¿cómo, sin afectar el principio de la igualdad democrática, es posible que intereses que no pueden ser organizados a través de la representación territorial basada en la regla de la mayoría, tengan oportunidades de expresión y defensa? O sea, ¿cómo es posible garantizar la representación de derechos colectivos y difusos en la política!. Finalmente ¿cómo el ciudadano puede lograr canales de expresión, además de los abiertos por los instrumentos clásicos de la democracia directa! Preguntas que quedan sin respuesta en la propuesta de una autorregulación descentralizada.

En suma, la alternativa que surge a los parlamentos basados en el sufragio universal, en este caso desde el eje de la autonomía respecto del Estado, tendría desde el punto de vista de una teoría normativa de la democracia tantas fuentes de cuestionamiento como de hecho las tiene el pluralismo corporativo o corporatismo y como en el pasado las tuvo el corporativismo duro. Por vía de la convergencia de sus efectos, quedaría además evidenciado que la dicotomía dentro-fuera respecto del aparato estatal que pretende expresar, es más falsa que real. Tanto el pluralismo corporativo como una macro-regulación descentralizada pueden producir un reforzamiento de las desigualdades políticas y, por ende, sociales, transgrediendo con ello los contenidos normativos en los que se asienta la diferenciación entre el Estado y la sociedad bajo un marco democrático. En definitiva, aquí pareciera estribar el gran límite teórico de estas propuestas de participación ciudadana: a pesar de que su fundamento es la crítica al corporativismo (el Estado de asociaciones, la interpenetración Estado-sociedad, etc.), no logran diferenciarse centralmente de aquél, como tampoco entre sí, aunque una reconozca la centralidad del Estado mientras que la otra se erija como alternativa a él. Como bien lo expresara Willke, "cuando desde hace tiempo es evidente y reconocida la pérdida de funcionalidad de los parlamentos debido a una colisión más o menos declarada entre la administración y los grandes grupos de intereses, entonces surgen sin más, debido a ello, estructuras complementarias de mediación de intereses, plasmación de consensos e integración en d sistema de tipo *corporativista*", cuyas diferencias con las primeras, agregaríamos, termina siendo más aparentes que reales tras la asunción implícita de los mismos supuestos normativos (la cita de Willke ha sido tomada de Offe, 1988: 151).

La cuestión clave que finalmente no resuelven las propuestas sistémicas, tiende a pervivir también en aquellas que no tienen una pretensión de totalidad. En efecto, el movimiento que favorece la participación ciudadana en las actividades de gobierno en funci´n de la democratización del estado, en general tiene por premisa básica la asunción de que el envolvimiento ciudadano en la gestión pública *per se* favorece a un mayor pluralismo en la definición de los intereses públicos y, con ello, una mayor eficacia en su satisfacción.

Pero esta premisa también supone abstraer las determinaciones que la estructura social sobre la distribución del poder político y, *pari pasu*, defecto que sobre d ejercicio del pluralismo tienen las diferencias en el social causadas por las diferencias socioeconómicas. Como no existe distribución equitativa de los recursos del poder social entre el trabajo y capital; entre los vendedores y los consumidores, entre los profesionales y clientes, etc., y tampoco la hay dentro de ellos mismos, la probabilidad expresión y defensa de cada uno de los intereses concernidos está en relación con su capacidad de gestar algún tipo de organización social represente. Si esta cuestión no es resuelta, no es posible lidiar con el hecho de que, como consecuencia de la libertad de organización de intereses particulares, en realidad son los grupos bien organizados los que obtienen influencia sobre la opinión pública y éxito en la divulgación de sus concepciones (Watrin, 1993). Defender, por otra parte, la inserción legalizada de asociaciones en el sector público con el argumento de que de otra manera la influencia efectiva de grupos organizados en la política estatal no sería controlable, tiende en hechos a reforzar su poder, al menos en términos relativos, en la medida en a influencia de los grupos favorecidos crece en detrimento de los intereses organizados. Abstraer el problema, sin embargo, produce los mismos efectos en tanto la tendencia es al copamiento "espontáneo" de las instancias de participación por los grupos mejor organizados.

En atención a tales evidencias y en definitiva, habida cuenta que, dadas las diferencias socioeconómicas, la capacidad de organización es un recurso poder escaso, resulta clave el asunto de cómo es posible construir una equipotencia de fuerzas o al menos determinar cuáles son sus condicionantes. Promover una mayor igualdad en la distribución de los recursos de poder (dinero, información, etc.) y en general, de todos aquellos que son relevantes para organizarse, sin introducir a la vez distorsiones en d proceso de la formación de la voluntad política, constituye un primer problema central. Un segundo problema surge si se considera que aún bajo el supuesto de que todos los grupos sociales concernidos dispongan de capacidades organizativas para la expresión de sus intereses, las diferencias socioeconómicas se expresan en significativos diferenciales de organización, no sólo cuantitativos sino cualitativos. Offe (1988: 157), refiriéndose a la contradicción capital-trabajo, destaca que normalmente se supone, sin más, que basta con que haya el "contrapoder" de una organización para contrarrestar el poder social de la propiedad. No se

considera, en tal sentido, que los propietarios gozan, por un lado, de ventajas organizativas especiales, y que los no-propietarios tienen, por otro lado, problemas típicos organizativos, no pudiendo compensarse simplemente la falta de un recurso de poder con la utilización de otros, y menos aún hacer un juicio acerca de la equivalencia de las partes negociantes sin saber cómo se presenta un caso de conflicto concreto en tanto la "equivalencia como la "no - equivalencia" sólo pueden ser determinadas en relación con un escenario específico.

Estudios empíricos efectuados en la década de los setenta en el campo de educación en Estados Unidos apoyan esta conclusión al mostrar que el movimiento de participación ciudadana no había reducido la desigualdad ningún grado significante, no sólo porque la organización de la comunidad encuentra fuertes barreras socioeconómicas, sino porque los grupos de bajos ingresos, incluso disponiendo de fondos externos para desarrollar sus capacidades organizativas, gastan más tiempo en el mantenimiento de su organización y en los servicios que la constituyen que en mantener una política de abogacía (Morgan, 1987: 187), todo lo cual redunda en que las instancias de participación sean copadas por grupos de ingresos medios y altos.

En efecto, las evidencias fácticas sugieren que aun asegurando un financiamiento externo para compensar el déficit de organización, su creación y mantenimiento constituyen variables críticas para los grupos de menores ingresos. Por ende, la probabilidad de que los espacios de participación orgánica sean copados por los grupos más poderosos tiende a ser muy alta, incluso en el caso de que se trate explícitamente de favorecer una redistribución del poder político. Zimmerman (1992: 148-154) ilustra esta situación con lo que en su momento pareció constituir el paradigma del "control comunitario": los distritos escolares comunitarios de la ciudad de Nueva York, mostrando que la baja participación de los votantes permite que un grupo bien organizado , obtenga permanentemente una representación mayor (la Federación Única de Maestros *versus* los padres o los estudiantes) en las elecciones de los directorios comunitarios escolares, anulándose así, en la práctica, la expresión del pluralismo en la conducción de sus asuntos.

Pero, por otra parte, es preciso considerar-que los riesgos de exclusión están .planteados al interior de una misma categoría social respecto de la brecha entre representantes y representados, cuestión que constituye otra dimensión de la variable organizacional. En sí, buena parte del retroceso del movimiento de participación ciudadana asociado a la profundización de la democracia está vinculado a este problema. Como lo muestra Sánchez Morón (1995: 67) respecto de España, "actores no tradicionales --entre otros, las asociaciones de vecinos-- encuentran desde fines de la década de los setenta importantes cauces de participación administrativa sobre todo en numerosos consejos sectoriales, de naturaleza consultiva y de composición variable, en todos los niveles de la administración, sin

embargo, los 'representantes sociales' acaban por convertirse con frecuencia en nuevos burócratas de *facto*, acomodados al lenguaje y a los usos administrativos y. a la larga, más identificados con sus 'interlocutores' de la administración que con los grupos sociales a los que representan". La representación funcional, sin criterios de "publificación" al interior de cada categoría social, es de hecho una fuente de distorsiones y de elitización.

La representación funcional, a través de intereses sociales, y su estrecha asociación con la existencia de algún tipo de organización social que actúe en nombre de tales intereses, puede mostrar, sin embargo, sus mayores debilidades cuando el aparato estatal tiene injerencia en su selección. Formalizar injerencia supone atribuirle poder al Estado para reconocer unas organizaciones sobre otras, lo que usualmente conlleva la creación por parte de instancias gubernamentales de órganos especiales que median entre organizaciones y los niveles de gobierno concernidos. Por este medio, se convierte en una posibilidad cierta la selección de intereses sociales funcionales a sus propios intereses, que asiente expresamente la distribución desigual poder social. Pero la exclusión social puede adquirir expresiones más la tensión que suele generarse entre los órganos de participación y las organizaciones sociales pre-existentes, que tiende a redundar en el debilitamiento e incluso, en la neutralización de estas últimas. Los modos de institucionalización de la participación ciudadana, a su vez, muestran tener una importancia clave., a efectos del propio refuerzo o debilitamiento de los sujetos sociales. Aun cuando se intente formalmente asegurar la representación de la diversidad social, según cuál sea la configuración institucional adoptada, podrá asentarse en los hechos la exclusión social por vía de la fragmentación de las prácticas y los sujetos. Contribuye a ella la discrecionalidad por parte de las instancias gubernamentales en la definición de los sujetos de la participación ciudadana y en la delimitación de sus ámbitos de intervención.

Uno de los mecanismos clave que apunta a la referida fragmentación se revela en el privilegio tanto de la descentralización, en cuanto ámbito por excelencia de ejercicio de la participación ciudadana, como de los temas vinculados con la reproducción social (las "políticas sociales"). Se recibe legitimación en estos acotamientos por parte de quienes propugnando la necesidad de asociar el control comunitario a espacios territoriales delimitados, centran su atención exclusivamente en la democracia local. En ellos, por defecto, resultan excluidos de la problemática de la participación ciudadana el ámbito de la política nacional y el tema de las políticas productivas. Por su parte, en los desarrollos prácticos, tal y como acontece tendencialmente, "el régimen de propiedad, la asignación de los principales recursos en la sociedad o, meramente del Estado (ingresos y gastos), la orientación del desarrollo, la política de empleo, comercial, productiva y monetaria, es decir, d conjunto de asuntos ligados a lo productivo no son invocados para la participación social" (Restrepo, 1995:12). Sí, en cambio, lo es crecientemente la descentralización de las políticas sociales. Ámbitos locales y

abordajes sectoriales pueden, sin embargo, erigirse en los mejores medios para limitar "la agenda" de los asuntos objeto de intervención social y contribuir así a la despolitización de la participación ciudadana. El argumento que la refuerza es que ésta, para "desplegarse, requiere de espacios delimitados territorialmente. ¿Cómo, sin embargo, aceptando que tales espacios ofrecen mejores oportunidades para la participación, es posible no renunciar a la influencia en la política global? ¡Cómo, por otra parte, incluso admitiendo las altas probabilidades de desnaturalización que desde el Estado puede ejercerse sobre la participación ciudadana, es posible no abdicar a una relación virtuosa y no meramente de oposición, desde afuera, con él?

La cantidad de falsos dilemas, así como de interrogantes teóricos y problemas prácticos pendientes, puede ser una prueba de la fragilidad de las premisas sobre las que se asienta la relación participación ciudadana/democracia, desde el punto de vista de una teoría normativa de la democracia que reivindique los ideales de la igualdad y el pluralismo político tanto como de la deliberación pública. Ubicado el problema de la participación ciudadana en la dimensión que sugiere la referida teoría y sus implicaciones para ampliar la esfera de lo público, resurge, sin embargo, el tema que nos ocupa: el ejercicio de una función de crítica y control sobre d aparato estatal que suponga transmutar las asimetrías en la representación política y social. Bajo este marco no sólo se difuminan las diferencias que suden esgrimirse para fundar una participación resolutiva o consultiva, o dentro o fuera del aparato del Estado, sino que a preguntas del tenor de las aquí formuladas se agrega una fundamental: ¿cómo lograr, desde la sociedad, una influencia efectiva sobre las decisiones gubernamentales que complemente el principio de la representación territorial con la funcional, realizando el principio de la igualdad democrática?

La construcción de viabilidad a la participación ciudadana, como un medio para ampliar la esfera de lo público, debe enfrentarse con el desafío de lidiar con problemas como los enunciados y de encontrar respuestas a estos interrogantes. Pero a estos obstáculos teóricos habrá que agregar otros que surgen del descuido del contexto institucional en que se desenvuelve la participación, así como de una comprensión insuficiente de los costos de oportunidad que desde el punto de vista de los individuos puede tener la participación social.

-Límites que impone el diseño burocrático a la deliberación política. El despliegue del envolvimiento ciudadano en las actividades de gobierno y en particular en las agencias administrativas, muestra tempranamente los límites que éstas le imponen. La primera consideración al respecto es obvia y atañe a las propias adaptaciones que las agencias tienden a hacer a la participación ciudadana en función de sus propios fines. Se reconoce, por ejemplo, el amplio uso de la participación en la década de los setenta en Estados Unidos, pero se admite también que la mayoría de los métodos oficiales adoptados son

usados para lograr fines administrativos o institucionales, al punto que tienen una clara prioridad los métodos "seguros" (como las audiencias públicas), que no resultan en control ciudadano sobre aspectos clave de los programas y que, en definitiva, no suponen una transferencia de poder (Checlrowa/Van Til, 1978: 32). En la práctica, ha sido ampliamente documentado también en Europa [74] que la intervención ciudadana en las decisiones gubernamentales en general es mejor aceptada cuando aporta información para ·acertar en cuáles son las demandas de los ciudadanos a efectos de la activación de nuevos servicios, conocer sus preferencias respecto de la modalidad de entrega de los mismos, o sea para readecuar la oferta gubernamental a las mutaciones del lado de la demanda.

La consideración clave apunta, sin embargo, en otra dirección. Se refiere a las resistencias que tienden a suscitarse al interior de las agencias cuando la participación ciudadana supone algún grado de crítica o de influencia sobre la, administración. Pero lo importante a este nivel no es la constatación del hecho de las resistencias, sino el contenido de las explicaciones que prevalecen sobre tal hecho.

Tempranamente, los fracasos en los programas de participación se adjudican a resistencias que fluyen de las actitudes de los funcionarios. Como lo nota, Walter Rosenbaum (1978: 86), ya desde fines de la década de los sesenta las motivaciones de las resistencias comúnmente citadas constituyen un funesto catálogo de "delincuencia administrativa"[75] En correspondencia con tal diagnóstico se tiende a asumir que si los burócratas son persuadidos o presionados, es probable que las resistencias desaparezcan. Las evidencias, sin embargo, apoyan conclusiones radicalmente distintas. En sí, aunque la exposición al público, que es facilitada por los propios programas de participación ciudadana, contribuya en la práctica a vencer resistencias actitudinales (al tornar la burocracia más atenta y responsable a las demandas externas), el cambio mismo de actitud se enfrenta al real obstáculo: el diseño burocrático de las organizaciones. Bajo este marco, la promoción de motivación administrativa puede ser considerada no como una solución al problema de lograr el envolvimiento público de las agencias, sino como un problema en sí mismo. La teoría que sustenta la participación ciudadana en las decisiones públicas muestra así otra debilidad: coloca su énfasis en la eventual receptividad de los funcionarios, sin considerar que aunque se cuente con ella la participación ciudadana no puede desplegarse establemente inserta en un contexto que detenta objetivos y genera incentivos incompatibles (W. Rosenbaum, 1978), sobre todo si atiende a otra racionalidad.

[74] Véase por ejemplo al respecto las apreciaciones del Gruppo di Lavoro per gli Aspetti Istiruzionali (1982).

[75] *Walter A. Roscnbaum (1978: 86) al respecto nota que "administrators are variously indicted as secretive, self – serving nonimaginative, "'susceptible to functional lying", deceitful, conservative, locked into a "planning mentality" professionally arrogant, politically protective of agency and career interests, parochial, and lazy".*

La inadecuada comprensión de este problema es la que a su vez genera una de las principales fuentes de resistencia a la participación ciudadana: los ciudadanos "son vistos como faltos de información y experiencia profesional" y, por ende, se asume que su intervención en las actividades administrativas "produce retrasos, conflictos y costos en las operaciones" (Checkoway/Van Til, 1978: 33); es decir, que el problema central aparece radicado en el déficit de racionalidad instrumental que conlleva su involucramiento en las actividades de gobierno. El tema enunciado es de singular importancia: ¿bajo qué carácter son convocados los actores sociales? Si la respuesta es desde el paradigma de la racionalidad instrumental y el tipo de conocimiento que la soporta, la tensión entre expertos y ciudadanos sólo puede resolverse a favor de los primeros. Si, en cambio, se admite que la participación ciudadana involucra en sí misma la posibilidad de la deliberación, otras fuentes de resistencia afloran, en este caso del propio contexto institucional en el que se desenvuelve.

Pero la negativa a aceptar que la promoción de la participación ciudadana en las decisiones administrativas pudiera representar la introducción de una racionalidad distinta a la técnica, ha dominado la teoría en las democracias avanzadas. Con ello, los esfuerzos por democratizar la gestión pública apelando a la incorporación de la participación, han sustraído de la discusión uno de sus más profundos condicionantes: los requisitos de la posibilidad de la deliberación pública.

Al respecto, es claro que no basta con que esté dada la virtualidad de la interacción social, sino que hay requisitos que aluden a la comunicación libre de dominación, de modo que en el transcurso de la discusión pueda suscitarse un cambio en la visión de los problemas y, consecuentemente, la posibilidad de la modificación de las posiciones previas, producto de la confrontación de perspectivas diversas.

La mera alusión a la condición de la deliberación pública supone contradecir, sin embargo, dos de los pilares sobre los cuales se sustenta el modelo burocrático: la jerarquía y la no discrecionalidad. Tales rasgos no se erigen en dominantes por hechos fortuitos o arbitrarios. La jerarquía es cónsona con la fragmentación que exige el despliegue de la racionalidad instrumental. La no discrecionalidad aparece como la respuesta a una administración patrimonialista que se funda en la arbitrariedad; es pues el contrapunto al personalismo, al que se le enfrenta la impersonalidad de la norma y de la exclusión del trato de excepción.

Una administración de la cosa pública más eficiente, pero también menos sometida a intereses particularistas está, de hecho, en las bases de la organización burocrática en oposición a una patrimonialista. Por tanto, uno de los problemas clave que suscita la participación ciudadana es cómo manteniendo --e incluso, aumentando--tales valores es posible crear las condiciones para la deliberación pública. En otros términos, d interrogante

que surge nuevamente es si democracia y eficiencia pueden ser compatibles en un mismo espacio; esto es, si es posible trascender la dicotomía que se ha asentado entre ambas a lo largo de la historia del Estado contemporáneo.

En definitiva, si el logro de una mayor eficiencia y la superación de una administración patrimonialista sólo admiten un arreglo burocrático, y si, como el propio Weber lo sustentara, la supeditación de la burocracia a los valores democráticos sólo puede ser conseguida externamente -por medio del parlamento y del ejecutivo-, el problema expuesto sería irresoluble, dicotomía se tornarla real y la deliberación pública no con la maximización de la eficiencia. Si en cambio es posible la democratización de la administración pero sólo a través del sacrificio de la eficiencia, tal y como tiende a ser sustentado por los críticos del modelo burocrático[76], el problema, la dicotomía y la incompatibilidad referidos persisten.

La solución bajo este marco no admitiría, pues, dualidades. No sólo porque la asunción de esta última posibilidad reafirma el argumento sustentan los críticos de la participación ciudadana, en el sentido de que atenta contra la eficiencia además de la gobernabilidad [77], sino porque asunción de la primera posibilidad mantiene a la administración en relación de exterioridad con la democracia, negando toda posibilidad deliberación en su seno y reforzando las resistencias a la exposición al público habida cuenta de los efectos que la fragmentación, la descualificación profesional y la desmotivación producen sobre la sensibilidad social [78].

La clave retorna otra vez: la crítica a la racionalidad instrumental del modo burocrático de organización, tanto en términos de la creación de condiciones para la discusión pública como para la resolución efectiva de problemas. La cuestión bajo esta óptica, atañe al desarrollo de una racionalidad alternativa que sea capaz de resolver ambas condiciones. Las respuestas insinuadas a este problema, sin embargo, no son satisfactorias. Y ello porque aun bajo un enfoque crítico de la racionalidad instrumental, entre política y administración persiste contemporáneamente la misma dicotomía que planteara primero Weber y más recientemente Luhmann, basándose en asumir que carece de sentido la pretensión de elevar la reflexividad de la, propia administración, reacoplándola con la sociedad a través de la participación y la

[76] Ha sido ampliamente notado que quienes critican d modelo burocrático por su déficit de democracia, en general aceptan que ésta sólo es posible si se está dispuesto a ceder en posibilidades de eficiencia. En este caso, claro está, el referente es el tiempo y dinero (para estimular la expresión) que pudiera requerir la participación ciudadana.

[77] Debe recordarse que las críticas principales que se esgrimen contra la participación ciudadana se centran precisamente en el hecho de que ella puede atentar contra la estabilidad, eficiencia y autoridad del Estado. Nelson Rosenbaum (1978) sintetiza estas críticas que están en la base.de la teoría elitista de la democracia y más recientemente de los teóricos neoconservadores que ya en la década de los setenta asociaban participación con ingobernabilidad (recuérdese al respecto los planteamientos. de la Comisión Trilateral integrada por Huncington, Crozier y Waunuki (cf. capítulo anterior).

[78] La propia teoría de la organización, sobre todo a partir de la denominada Escuela de Relaciones Humanas, da cuenta de estos fenómenos.

formación discursiva de la voluntad, habida cuenta que los procesos de decisión son procesos de exclusión de otras posibilidades (citado de Beriain Razquin, 1990: 177-178).

En sí, la noción de una racionalidad comunicativa, alternativa a la instrumental, no es nueva. Aristóteles ya había conceptualizado el ámbito de la política como el dominio de la razón práctica. En este siglo, el objetivo común de Arendt, McIntyre y Habermas, entre otros, es resucitar un auténtico y razonable discurso público. De hecho, la racionalidad comunicativa supone la posibilidad de la persuasión normativa. Admite pues que los valores no son arbitrarios, idiosincráticos o fijos, sino que ellos pueden ser justificados apelando a su consistencia con un sistema de valores más amplio, a una cultura que se suscribe o a las consecuencias positivas que socialmente puede producir su adopción. De manera que, independientemente de las críticas que se han desarrollado a este enfoque de la racionalidad[79], su virtualidad estriba en su compromiso con la diversidad ya que ofrece una salida a la racionalidad instrumental que, a diferencia del racionalismo crítico circunscrito a expertos[80], permite un consenso razonado sobre juicios normativos entre sujetos sociales. Pero la salida en cuestión queda a medio camino puesto que la racionalidad comunicativa, según sus principales defensores, puede ser desplegada sólo en ámbitos circunscritos de acción.

En efecto, para algunos teóricos como Hanna Arendt la dicotomía es explícita entre lo político y lo social, en tanto la racionalidad discursiva sólo puede ser aplicada a los fines, nunca a los medios de la acción colectiva. La razón básica es que intentar resolver problemas sociales a través de medios políticos conduce al compromiso con los poderes de la racionalidad instrumental, la cual a su vez conlleva burocracia y tecnocracia. Habermas aduce, a su vez similares razones para rechazar la posibilidad de una racionalidad comunicativa al interior de la administración y sólo postular la defensa –a través de ella- del

"mundo de vida" contra una mayor colonización por los "sistemas" (político y administrativos).

Pero la visión de una racionalidad comunicativa aplicada a la resolución de problemas no supera necesariamente las dicotomías. Dryzek [81] es un buen exponente del intento de mostrar que política y administración no constituyen esferas irreductibles. Más bien, al

[79] Tal vez la principal crítica se centra en la postulación habermasiana acerca del consenso. Ver al respecto Cohen/Arato (1992) y Dryzek (1990), entre otros.

[80] Según lo recuerda Dryuk (1990: 142) el enfoque del racionalismo crítico sustentado básicamente por Popper, sostiene, bajo el concepto de 'sociedad abierta', la necesidad del libre criticismo de las políticas y de las teorías que las informan, pero no da oportunidad para el debate normativo, en tanto asume que las diferencias entre posiciones normativas son irreductibles y los fines perseguidos son arbitrarios.

[81] Dryzek (1990: 20) postula que es necesario violentar la dicotomía explícita de Arendt e implícita de Habermas. Señala que la racionalidad discursiva puede ser expandida dentro de lo "social" (Arendt) y de los "sistemas" (Habernas) incluyendo problemas sociales, instituciones políticas y de elaboración de políticas, análisis de políticas y ciencia política empírica. *"Thus I seek not to defend the like world against further "colonization" by the system but to conduct a counter offensive by taking discursive rationality to the heart of the "enemy´s" domain".*

contrario, la única forma de lidiar con complejidad es a través de una racionalidad comunicativa aplicada a resolución de los problemas sociales. Es más, según esta posición, participación ciudadana, racionalidad comunicativa y resolución de problemas constituyen los ejes de un triángulo indivisible. Sin embargo, el riesgo de la cooptación, la manipulación y en definitiva, del control político [82] por parte del Estado conducen a asumir que sólo en el espacio propio de la sociedad podría resolverse la dicotomía. Por tanto, bajo esta óptica, la referida dicotomía entre política y administración no se resuelve, sino que es desplazada a la separación Estado y sociedad.

En suma, referido el problema a la posibilidad de una racionalidad comunicativa aplicada a la resolución de problemas, es posible concluir que hay respuestas posibles. Enmarcado, en cambio, el problema en términos del despliegue de una racionalidad comunicativa en relación con el Estado, las respuestas son elusivas.

Los desplazamientos teóricos muestran así ser más aparentes que reales. Si la participación ciudadana enmarcada en la ampliación de lo público supone el despliegue de la racionalidad comunicativa, y si su principal obstáculo es la existencia de contextos burocráticos dominados por la racionalidad instrumental, ¿cómo, entonces, puede vencerse el referido obstáculo si, aun admitida la posibilidad de la racionalidad comunicativa aplicada a la resolución de problemas, ella se niega respecto de la administración y del Estado? ¿Es acaso imposible un modo no burocrático de organización y gestión? ¿Pueden, al decir de Stivers (1990), operar las agencias administrativas como una polis? En definitiva, si la deliberación pública no pudiera ser aplicada a la esfera de la administración, ¿cómo es posible ejercer una influencia directa de la sociedad sobre el Estado?

El punto es que las respuestas a estos interrogantes no deberían ser soslayad.as si se consideran las resistencias que el modelo burocrático ofrece a la (posibilidad de que los sujetos sociales ejerzan una influencia sobre el Estado a obtener un mayor control sobre sus destinos. Tales resistencias no pueden ser simplemente obvias, salvo que Sartori (1994: 76) acierte en su crítica cuando sostiene que quienes abogan por una mayor participación social se descalifican por sí mismos al no proponer nada que sustituya lo que critican o rechazan.

[82] El autor en referencia no sustenta este planteamiento pero lo reitera a lo largo de la obra. Plantea, por ejemplo, que el .Estado y los actores corporativos pueden buscar alguna participación con, o aún participación en discursive forums, pero que dio supone abrir la puerta para la manipulación de estos actores, que pueden encubrir intereses privados en una retórica de public concern... (p.81). En otra parte de la obra señala que "la democratización del Estado debería ser discursiva en carácter"; rechaza, sin embargo, las flirtatíon de la democracia discursiva con el Estado (cooptación, uso como instrumento del poder del Estado) y el capital (motivaciones de ganancia). Sostiene incluso que "mucho más peligroso" es perseguir la democracia en la estructura organizacional del gobierno y de la empresa privada. En el primer caso porque supone disminuir sus gastos, evadir problemas estructurales y devolver problemas que el gobierno es incapaz de tratar, a la organización de la sociedad. En la empresa privada su negativa la explica señalando que la democracia industrial sólo sirve para aumentar la productividad del trabajador y las ganancias (p. 220).
El rechazo de Dryzek al Estado lo lleva incluso a sostener que una oportunidad para los diseños discursivos es el sistema internacional porque es una "arena donde no hay Estado" (p.88). De hecho, dedica un capítulo completo a *International Díscursive Designs.*

En efecto, si la crítica es que la teoría dominante no transfiere la participación a nivel de la mecánica conjunta del sistema, ¿cómo fundamentar esta crítica si en el discurso propio no se logra trascender la base, el ras del suelo, y no se llega nunca al Estado?

Otro nivel de problemas teóricos queda así delimitado. Un último aspecto, de especial relevancia, radica en la asunción de que basta con la creación de oportunidades de participación para que los sujetos sociales se movilicen en torno a ellas.

-*Los móviles de la acción colectiva y los costos de la participación.* La práctica de la participación ciudadana en los procesos administrativos ya a fines de la década de los setenta muestra uno de sus límites más importantes. Este, según lo comenta Walter Rosenbaum (1978), estriba en su fracaso en promover un activo pluralismo entre los intereses concernidos, aun en aquellos casos en que se asuma esta cuestión como un objetivo expreso y se acepten, por ende, sus corolarios, a saber: **1)** Las agencias administrativas tienen una responsabilidad en promover la presencia en su seno de la diversidad de grupos organizados, y **2)** ellas tienen una especial obligación de suscitar la participación de aquellos públicos que son afectados por los programas pero que están desorganizados o desarticulados.

En efecto, las evidencias fácticas aportadas por la práctica estadounidense, apuntan en direcciones contrarias: aun los programas que deliberada o conscientemente aspiran implantar el pluralismo en el envolvimiento del público, atraen una audiencia muy limitada; audiencia que a su vez sólo incluye: **a)** representantes de intereses organizados que ya tenían una presencia activa en los asuntos de la agencia; **b)** voceros de otras agencias gubernamentales, y e) "personas con altos niveles de educación y de madurez política" (Rosenbaum, 1978: 89). El punto es que la puesta en relieve de estos públicos y la consecuente exclusión de otros, en este caso no podría ser atribuido a una decisión consciente de los organismos administrativos, así como tampoco a los meros efectos de la desigual distribución del poder social, sobre todo si tales efectos pretenden ser neutralizados como supuestamente es el caso. La asimetría en la representación social, que acá termina también por prevalecer, tiene otra fuente: la propia resistencia a la participación. La cuestión teórica que se plantea con base en tales evidencias, alude en primera instancia a los costos de oportunidad de -la participación ciudadana para los sujetos sociales y, consecuentemente, a las compensaciones que pueden ser establecidas a efectos de minimizar tales costos.

Sin embargo, en los términos más generales, esta cuestión suscita al menos dos órdenes de problemas. Uno relativo a qué elementos inhiben la participación, transformándola en un costo, y el otro se refiere a qué factores pueden desarrollar la cooperación voluntaria.

Ambos, si bien relacionados, enfatizan percepciones diferentes respecto de los móviles de la acción colectiva.

De acuerdo con la primera perspectiva, los individuos no necesariamente tienen incentivos para ejercer la participación social, más bien pueden tener "razones para no participar. El enfoque que aportara Mancur Olson enfatiza en esta cuestión a propósito de las cualidades de la producción y, todo, de la distribución de los bienes públicos. En particular, su indivisibilidad conduciría a que la mayoría de los individuos se inhibiera de participar en su "generación, a conciencia de que de todas maneras resultarán beneficiados por ellos. De allí que para estimular su participación se requieran incentivos que vayan más allá de la posibilidad de obtener tales bienes; o sea incentivos "selectivos y separados" que incluso pueden incluir incentivos materiales.

Un señalamiento similar en las condiciones de la cooperación se efectúa desde la teoría de los juegos, al mostrar que la f.dta de cooperación para el beneficio mutuo no es necesariamente una señal de ignorancia o irracionalidad, aun cuando pueda producir resultados irracionales evaluados desde el punto de vista de todos los individuos. Como ha sido destacado, bajo esta perspectiva hay un cierto acuerdo en que la cooperación puede facilitarse cuando los jugadores se dedican a juegos que se repiten indefinidamente de modo que los desertores puedan sufrir un castigo en las sucesivas rondas, así como cuando se limita el número de jugadores, o existe información abundante acerca de la conducta pasada de cada jugador, etc.[83]. En cualquier caso, premios y castigos, de alguna manera individualizados, son los que adquieren relevancia en estos enfoques.

Otra perspectiva diferente enfatiza, en cambio, en la posibilidad de la cooperación voluntaria y en la importancia que revisten la comunidad y la confianza para promoverla. Putnam (1994) ilustra bien esta posición al destacar la existencia de una relación directa entre la cooperación voluntaria y el "capital social", este último en forma de normas de reciprocidad generalizada y redes horizontales de compromiso cívico. Tales normas servirían para reconciliar el interés propio con la solidaridad. Las redes, por su parte, constituirían el lugar donde aquellas normas pueden desarrollarse[84], mostrando la importancia del contexto social a efectos de resolver los dilemas de la acción colectiva.

---

[83] Véase al respecto la descripción sumaria que ofrece Putnam (1994: 206-210). Como este autor recuerda, en d lenguaje de la teoría de juegos, la imposición imparcial ejercida por un tercero (como por ejemplo, el Estado), no es un factor esencial para el logro de la cooperación, en tanto no constituye generalmente un "equilibrio estable.., esto es, un equilibrio en el cual ningún jugador tiene motivos para alterar su conducta; más bien al contrario, en el clásico dilema del prisionero y otros dilemas relacionados con la acción colectiva, la deserción es una estrategia de equilibrio estable para todas las partes. Bajo este marco es que los teóricos del juego esbozan soluciones como las esbozadas para facilitar la cooperación y reducir los *free-riders*.

[84] Putnam (1994) subraya, con base en una investigación empírica efcctu.ada en Italia para explicar el desempeño institucional de los gobiernos regionales, que el hecho de que se creen instituciones formales que ayudan a resolver los problemas de acción colectiva se explica centralmente por el contexto social y la historia.

En todo caso, es claro que las respuestas pueden ser varias. En definitiva, los dilemas remiten a una cuestión mayor: ¿qué determina el pasaje de la vida privada a la pública?; es decir, ¿cuáles son los móviles del sujeto en tanto "ciudadano"? Hirschman (1986), por ejemplo, sostendrá que la historia moderna de la humanidad está maceada por ciclos privado-público, "salida-voz", y que, además de pasar de una etapa a otra, los individuos y los grupos están sujetos a movimientos pendulares, en los cuales la decepción con una etapa constituiría el demento central que explicaría el pasaje a otra[85].

De la diversidad de enfoques y explicaciones tiende a surgir, sin embargo, un demento clave; los costos de oportunidad de la participación en actividades públicas y la importancia que tiene, a tal efecto, el contexto sobre el cual se pretende desplegar d envolvimiento ciudadano. Habida cuenta pues, de que tomar pacte en una actividad puede significar dejar de hacer otra, incluso para cooperar voluntariamente, es necesario que se tenga una probabilidad de que la participación genere los resultados que se espera. El contexto social amplio muestra ser clave en la construcción de esta probabilidad, y dentro de él, el contexto institucional.

Con ello, d problema de suscitar el pluralismo adquiere un nuevo matiz, centrándose en cómo crearle un entorno habilitante a la participación. Así enfocado el problema, las demandas se resitúan en el plano institucional, aun en el sentido más lato y elemental. Otorgar incentivos a la participación implica un costo administrativo y, por ende, requiere de la movilización de recursos agenciales. La discrepancia entre ambos podría estar, de hecho, en la explicación de parte de los fracasos, tal como lo sostuviera Walter Rosenbaum (1978), considerando el amplio costo marginal, en dinero y personal, en que se incurre al añadir nuevos grupos a los programas de participación (más allá de los normalmente activos), porque tales grupos deben ser "buscados"; los programas deben ser traducidos en un lenguaje relevante para ellos; y generalmente, tales grupos deben ser movilizados, más que simplemente informados.

Por otra parte, si se acepta que la posibilidad de la cooperación depende tanto de la existencia de capital social como del grado de horizontalidad que adopten las propias

---

Específicamente asume que la clave para que la democracia funcione consiste en la formación de "capital social" en los sentidos especificados.

[85] Hirschman (1986) desarrolla, como él mismo lo reconoce, una fenomenología de la participación y la decepción que trata de explicar los desplazamientos desde los intereses privados a la 'acción pública y viceversa. A titulo conclusivo, expresa: "Al explicar los virajes de la vida privada a la vida pública y a la inversa, la noción de la decepción me ha dotado de un mecanismo crucial. La decepción implica cierta decisión o elección anterior errada; y mi historia es, en cierto sentido, el descubrimiento de grandes errores sucesivos sin ninguna seguridad de que algún día llegaremos a un estado libre de decepciones. Desde este punto de vista la historia no se basa en el "actor racional" de la teoría económica recibida sino en un personaje mucho menos refinado. Por otra parte, puedo reclamar exactamente lo contrario para los tipos humanos que aparecen en mi historia; son superiores al '"actor racional" por cuanto pueden concebir diversos estados de felicidad, pueden trascender uno de ellos a fin de alcanzar otro y escapar así del aburrimiento de la operación permanente basada en un solo conjunto de preferencias estables" (op. cit., 148-149).

instituciones formales[86], entonces debería acordarse que la superación del diseño burocrático es relevante no sólo para la deliberación pública, sino también para impulsar un mayor pluralismo en la elaboración de las decisiones públicas.

A la luz de estas consideraciones adquiere máxima la precisión de los principios del diseño institucional que puedan ayudar a resolver los problemas de acción colectiva. La asunción expresa de que d cambio de las instituciones formales puede modificar las prácticas políticas, no constituyó, sin embargo, un objeto de atención expreso de la teoría que pretendió orientar la práctica de la participación ciudadana enmarcada en d propósito de la democratización de los Estados en las décadas de los años setenta y ochenta. El soslayamiento de esta cuestión, que probablemente tuvo un rol central en el desarrollo de la crisis, es reforzado con los cambios ideológicos que comienzan a perfilarse ya en la propia década de los ochenta y que imponen un nuevo nivel de obstáculos al desarrollo de una institucionalidad pública.

Del pluralismo (y la igualdad política) a la "libertad": el nivel de obstáculos ideológicos que impone el nuevo .encuadre de la participación ciudadana

La crisis que experimenta la participación ciudadana en las democracias avanzadas en función de la democratización del Estado no ha dado lugar a su extinción. Por el contrario, desde mediados de los ochenta pareciera existir un movimiento de renovación, sólo que ahora cada va más se expresa desde posiciones conservadoras.

Dos vertientes pueden ser reconocidas en este giro. Una, que replantea la noción misma de ciudadanía y que legitima la provisión privada de bienes públicos; y otra, que reconceptualiza la administración pública reivindicando la figura del usuario en tanto cliente. Las implicaciones que ellas tienen en relación con la participación ciudadana serán expuestas sucintamente a continuación.

1. El "control de los consumidores;"sobre la administración pública: el nuevo giro de la participación ciudadana.

Como es bien sabido, Estados Unidos y el Reino Unido constituyen los casos paradigmáticos del esfuerzo por reabrir el debate sobre las relaciones público/privado bajo los emblemas de la libertad y de la eficiencia. En el marco de una profunda crisis fiscal, a partir de 1979 d gobierno de Margaret Thatcher comienza sus políticas de desregulación y de privatización a las que luego se agregan una de "desburocratización asociada al esfuerzo

[86] El enfoque neo institucional, al que volveremos a referimos, enfatiza entre otros puntos en la visión de las organizaciones como instituciones, más que como instrumentos, o sea como conjunto de reglas que ejercen una significativa injerencia sobre su ambiente. Este enfoque ha sido desarrollado entre otros por Johan Olsen, Elinor Ostrom y Oliver North en el campo de la economía.

por la reducción del número de funcionarios y por el énfasis en la medición del rendimiento, y, finalmente, una línea de políticas que ha sido definida como de la "opción pública reforzada".

Esta última, como lo reconoce Dunsire (1990: 34-3 5), incluye a su vez tres modalidades. Por una parte, la "contratación externa" de servicios antes prestados por entes públicos "en el interior", como limpieza y comidas, o por autoridades locales mediante departamentos de "trabajo directo", como mantenimiento de viviendas y recolección de basura haciéndolos a su vez operar como entidades comerciales. Otra consiste en la imposición de precios y "tarifas de uso" a los dientes por servicios que antes no los incluían, y su incremento con miras a la cobertura total de su costo. Por fin, una tercera modalidad, también orientada a la "opción pública reforzada", consiste en la defensa respecto de los servicios públicos, de la "soberanía del consumidor", especialmente por medio de la creación de cuasi-mercados en lugar de asignaciones burocráticas.

Aun cuando Marcou/Lysenko (1993) muestran ya a principios de los noven talos magros resultados prácticos de estas políticas orientadas a establecer un cuasi mercado en d sector público[87], ellas se mantienen en el campo doctrinario y orientan la propia práctica de la participación ciudadana. La noción clave que prevalece ya no es la democratización de las decisiones de gobierno, sino la ampliación de la elección del consumidor básicamente en términos de qué servicios usar o no usar.

Bajo este marco; la noción de "elección" como un derecho político que se ejercita en el gobierno de la "cosa pública" pierde significado y se tiende a convertir en una prerrogativa del consumidor. La presunción que gana espacio, como lo destacan Prior/Stewart/Walsh (1995:135), es que "las elecciones significantes pueden sólo ser hechas por individuos y sólo en el contexto de una relación de intercambio en el mercado, en vez de ejercitadas colectivamente por ciudadanos con un interés común y a través de procesos de persuasión e influencia".

En esta perspectiva, crear un entorno que habilite la libertad de elección de los individuos remite en primera instancia, a la ampliación tanto de la oferta como de la demanda de los servicios públicos. La primera, a través de la ampliación de los prestadores del servicio y/o por medio de la introducción de la competencia entre ellos; la demanda, por su parte,

[87] Los autores en referencia, respecto de la reforma educativa establecida en el Reino Unido a través de la *Education Reform Act* de 1988, expresan que muchas autoridades locales han delegado todo el presupuesto escolar y colocado bajo marcos contractuales los servicios que aún proveen. Sin embargo, comparado con el número de autoridades locales que han delegado el control del presupuesto de las escudas, el doble de ese número ha retenido el control y relativamente pocas escudas y padres han ejercido su poder de sanción en tales casos. Del total, sólo 5% de las escuelas elegibles se han involucrado en este proceso a mediados de 1991 y sólo un 1,596 ha votado por salir del control de la administración local (*to "opt out"*). Más aún, en la mayoría de esos casos, el propósito de la salida aparentemente no fue la sanción a un pobre manejo por parte de la autoridad de educación local, sino preservar su identidad distintiva o escapar a la reorganización o el cierre (Marcou/Lysenko, 1993: 121-122).

proveyendo medios financieros a los consumidores para que puedan comprar .el servicio de su preferencia o entregándoles bonos (*vouchers*) que pueden intercambiar por montos específicos del servicio escogido.

La estrategia prevaleciente de reforma de los servicios públicos, en particular de los educativos y de los sanitarios, enfatiza precisamente en estos aspectos, asumiendo como premisa que el mecanismo más efectivo para aumentar la influencia individual en los servicios humanos (públicos) con base residencial es el de la "reentrada lateral"; es decir el uso de alternativas de elección una vez que el usuario ha declinado la utilización de un determinado servicio o institución. La nota característica de las reformas es, en efecto, promover la elección en estos términos, o sea, la "salida" como alternativa a las reformas "basadas en la voz, o reformas dirigidas a aumentar la democracia representativa dentro de las organizaciones e instituciones" [88]

Pero el enfoque en cuestión no sólo focaliza el problema de la elección en el punto del consumo, sino que se toma también relevante respecto del involucramiento de los sujetos sociales en los procesos relativos a la gestión de los servicios (planificación, desarrollo, organización y administración de los servicios y de su suministro) e incluso, en las propias actividades de gobierno, impregnando con un nuevo sentido a la participación ciudadana.

En este contexto, la mayoría de las iniciativas diseñadas en los años ochenta e: y noventa para involucrar a los ciudadanos en la elaboración de decisiones públicas, sobretodo en el Reino Unido, descartan la intención de crear espacios, políticos donde distintas perspectivas y/o diversos intereses sociales puedan ser confrontados, sino que sus objetivos explícitos son acotados en términos de mejoramiento de los productos del servicio, mejor comprensión de las responsabilidades de administración, incremento de la propiedad pública en el marco de la obtención de apoyos a las políticas de los servicios públicos, incremento del compromiso social con estos, y fomento de las capacidades de autoayuda de las comunidades locales (Prior/Stewart/Walsh, 1995: 138)[89].

En consonancia con tales objetivos resulta explicable el peso que adquiere la participación ciudadana en la administración de los servicios. Su focalización en las actividades de manejo de los servicios públicos se constituye de hecho en la tendencia dominante, sobre todo bajo la modalidad de sociedades *(partnership)* y administración a través de contratos, en

[88] La referencia la hace San José Garcés (1994: 47) a partir de lo postulado por Saltman y Von Otter quienes usando las nociones propias de Hirschman defienden las reformas de los servicios sanitarios basados en la elección ("salida") como alternativa a las reformas basadas en la "voz".

[89] En este sentido discrepamos con la posición sostenida por Prior/Srewart/Walsh (1995: 131) quienes parecieran insinuar que el problema del enfoque referido es que concentra la cuestión de la elección sólo en el punto del consumo mismo (el punto donde el comprador o el usuario, se enfrenta al vendedor o suministrador del servicio y decide aceptar o no lo que aquél le ofrece) en vez de considerada posibilidad de que la elección pueda ser expresada en muchos puntos del proceso relativo al servicio (énfasis nuestro).

particular en relación con servicios sociales[90]. Pero este esquema impregna incluso la gestión de los servicios públicos que se mantienen en manos del Estado. Se comentarán a continuación los modelos ofertados para asegurar la intervención social en ellos y sus principales implicaciones, de acuerdo a estudios disponibles.

-La "autogestión social" como paradigma libertario: accountability y conocimiento experto. El modelo que cobra especial relieve remire en principio a la "autogestión social", en una combinación de descentralización de la adopción de las decisiones en las unidades productivas básicas junco con la inclusión de los públicos concernidos en la dirección de tales unidades. El caso paradigmático, en este sentido, es ofrecido por la reforma de la educación impuesta en el Reino Unido a partir de 1988, que bajo el lema "el poder a los padres" delega el control financiero de los presupuestos de las escuelas locales a cuerpos de gobierno escolares (*schoolgoveming bodies*), con sustancial representación de los padres, concediéndoles a su vez a éstos la posibilidad de expresar su insatisfacción con la administración local y permitiéndoles, en ese caso, administrar la escuda por sí mismos, con un presupuesto directo del gobierno central. La "salida" del control de la autoridad local (y la correspondiente sanción a ella), como una expresión de la "soberanía del consumidor", se combina aquí con la promoción de la prestación privada del servicio. Esta última se perfila, por su parte, como una importante tendencia en los ochenta al delegar la responsabilidad de la administración de cuestiones particulares a los propios grupos de consumidores, en especial en el campo local. De esta forma, el signo que intenta caracterizar a las autoridades locales es el de "habilitadoras" y reguladoras servicios antes que prestadoras directas.

Se trata, por estos medios, de crear un cuasi-mercado en relación con provisión de los servicios públicos, no sólo en forma directa mediante la ampliación de los oferentes, sino indirectamente a través de asegurar el control: de los Consumidores. Este es erigido en una estrategia sustitutiva a la elección, a través del mercado, diseñada para expresar preferencias por la administración de los servicios. Ambas, por su parte se intentan articular entre sí para reforzar las posibilidades de la libertad de elección.

Una atención especial merece la nueva configuración que adquiere participación ciudadana en este esquema Para ello puede resultar útil examinar más detalladamente la figura de los *school governing bodies* (SGB) y algunos de los análisis que en torno a ellos se han desarrollado (Levacic, 1995; Winstanley et al., 1995).

La primera modificación significativa data de 1986, cuando se reconstituyen los SGB para incluir padres electos y profesores, además de miembros cooptados de la comunidad,

[90] Véanse, por ejemplo, las experiencias que relatan Prior/Stewart/Walsh (1995: 139-140) respecto del Reino Unido a partir de la década de los ochenta sobre todo en el campo de la participación de los inquilinos en la administración de las viviendas públicas, a través de los Estate Management Boards (EMB), que constituyen sociedades entre las autoridades locales y los inquilinos.

reduciendo con ello la presencia de las autoridades locales nominadas a menos de un tercio de la membrecía. Los poderes formales de los SGB son incrementados en 1988 al consolidarse su independencia respecto de las autoridades de educación local (LEA). A partir de ese momento se concede a los SGB el derecho de administrar la mayor parte del presupuesto de cada escuela (por lo menos el 85%) que está bajo la LEA, e incluso la posibilidad de sustraerse de su control, quedando bajo la tuición de la autoridad central. En este caso, las responsabilidades de los SGB incluso abarcan la contratación del personal de *staff* y la actuación como fiduciarios (*trustee*) por la infraestructura física, en particular edificios y terrenos. En todos los casos, a su vez, los poderes y derechos de los cuerpos colegiados de gobierno incluyen seleccionar el director de la escuela, contribuir a establecer los objetivos y políticas de la escuela, aconsejar sobre los gastos del presupuesto de la escuela, etc.

La conclusión obvia parece ser, pues, que los nuevos arreglos institucionales se traducen en una alteración sustancial de la distribución del poder a favor de los actores sociales. El lema "el poder a los padres" recogerla este espíritu de la, reforma. ¿Constituyen, sin embargo, los SGB expresión de una nueva configuración de espacios públicos, que dota a los sujetos sociales de mayores posibilidades de influencia y control sobre los asuntos que les conciernen? La concepción que subyace en la configuración de los SGB afirma esta posibilidad, pero asentándola sobre bases distintas. En efecto, la participación de los padres y de otros miembros de la comunidad es invocada expresamente para el ejercicio de un rol gerencial. Como lo reconoce Levacic (1995: 37), *"A further important feature of the board of directors model is that the governing body is expected to follow rational management decision-making process"*. No se trata, pues, de que los SGB actúen como órganos de mediación de intereses. En sí, el modelo normativo que orienta la figura del SGB es hacer al consejo director responsable ante los padres en tanto "accionistas". Pero la presunción es que tal objetivo se satisface asignando a los padres un rol técnico-administrativo en vez de político. En tales términos, es el aporte de conocimiento experto de los padres lo que resulta interpelado en d modelo; no sus intereses sociales ni sus perspectivas respecto de la conducción de los servicios públicos.

El real cuadro de poder que deriva de tal concepción es asomado en la siguiente afirmación: "Dada la reconocida importancia de que los integrantes de los SGB posean experticia y conocimiento para llevar a cabo sus roles de *accountability* y consultivos, no es sorprendente que provengan predominantemente de ocupaciones profesionales e intermedias y, consecuentemente, que no representen a la población en toda su extensión" (Levacic, 1995: 37). Queda acá evidenciado que el modelo de la participación ciudadana que se intenta asentar en roles técnicos, conlleva un déficit de representación, dada la preeminencia que adquiere el conocimiento que pueden aportar los profesionales sobre otros actores sociales.

Pero los estudios incluso estarían mostrando que aun los actores sociales que disponen de formación profesional, enfrentados al conocimiento detentado por los maestros, sólo pueden actuar sobre algunos temas, donde el conocimiento tiene menos centralidad[91]. Finalmente, basada la capacidad de *accountability* del SGB sobre los recursos personales de sus miembros, en términos de conocimientos especializados, el contexto social sobre el que despliegan su acción muestra ser fundamental: los SGB de las escudas localizadas en áreas pobres no tienen ninguna posibilidad de ejercer influencia sobre su conducción.

En definitiva, como es reconocido incluso por quienes apoyan este modelo[92], las evidencias fácticas conducen a concluir que tales estructuras continúan actuando centralmente en un rol de apoyo (provisión de recursos, especialmente) y, en algunas áreas, en un rol consultivo. De manera que la estructura de poder en la escuda tiende a mantenerse inalterada, y su responsabilidad frente a los "dientes", irrealizada, dados los límites que enfrentan los SGB al ejercer su nuevo rol de *accountability* en razón de los elementos anotados. El bajo interés desplegado por la mayoría de los padres en asistir a la reunión anual para discutir el repone del SGB y las dificultades enfrentadas por las escuelas para reclutar a sus miembros, apoyarían esta conclusión.

Ambas cuestiones, estructura de poder y *accountability* de los servicios públicos, enmarcadas a su vez en perspectivas de análisis más amplias, son susceptibles de otras problematizaciones que pueden poner aún más en cuestión el modelo de autogestión social en que se basan los SGB y, por ende, el nuevo paradigma de la "participación ciudadana".

En relación con la viabilidad del desarrollo de una nueva estructura de poder para la dirección deles servicios públicos que permita involucrar, al nivel político, a los administradores y profesionales y alas clientes en aras de la mayor *accountability* de los servicios, una pregunta clave remite a si la ganancia de poder de algunos grupos implica la pérdida de poder de otros (Winstanley et al., 1995: 25). De acuerdo con las evidencias, la respuesta es afirmativa: el cuadro actual apunta al favorecimiento de los profesionales, en primera instancia, de la propia escuela. Pero, bajo el supuesto de que el balance se produjera a favor de los padres, las preguntas que persisten es si ---dado que no son un grupo homogéneo-- pueden afectar la provisión de un servicio y, sobre todo, si ---dada la dilución

[91] De acuerdo con los estudios empíricos sobre los SBC citados por Levacic (1995) sus miembros se sienten pobremente calificados, en particular sobre los temas curriculares, lo que los conduce a abandonar su consideración, dejándolos en manos del cuerpo de profesorado profesional. Hay, por otra parte, una importante corriente de opinión que percibe que las responsabilidades asignadas a los SBC son demasiado grandes, basando tal conclusión en las deficiencias de conocimiento, experiencia y tiempo que poseen sus miembros.

[92] Levacic (1995), en quien nos hemos apoyado para exponer los puntos críticos de los SBC, no cuestiona el rol de administradores a ellos asignado ni el valor concedido a la experiencia. Su conclusión es más bien que *"the apparent rarity of the governing body performing a major accountability role is reated to the absence in schools of a fully developed rational approach to resource management"* (p. 40). Por tanto, su análisis se orienta a llamar la atención sobre la necesidad de su desarrollo.

de la responsabilidad política- a través de ellos se puede proveer de una perspectiva general que opere a favor de la *accountability* pública. Este asunto conecta, a su vez, con la relación entre estamento profesional, representación funcional y estamento político electo, así como entre centralización y descentralización.

La reforma educativa en Gran Bretaña, en la que se inscriben los SGB precisamente en aras de proveer una mayor libertad al nivel de la escuela para adoptar decisiones, ha implicado que las autoridades locales pierdan relativamente una serie de poderes que tenían antes de 1988[93]. Simultáneamente, se ha producido un cambio en el balance de poder de las autoridades locales versus las nacionales, las que después de la reforma, dada la introducción del currículo nacional, disponen de un poder directo para definir los resultados educacionales requeridos.

En el caso de las políticas educacionales promovidas en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan el movimiento es inverso. El "Nuevo federalismo", apelando también al incremento de la *accountability*, promueve en cambio un mayor traslado de la adopción de las decisiones a los niveles local y estadal. En ambos casos, sin embargo, el contexto en que se insertan estos cambios es similar, en tanto los formuladores de política electos popularmente están siendo reemplazados por administradores designados y directores no sujetos al sector público, a través de la expansión de cuasi-mercados y sus quangos. La pérdida de poder relativo de las autoridades electas es un resultado reconocido de la reestructuración de las administraciones públicas que se produce en las décadas de los años ochenta y noventa. Por tanto, claramente ella conduce a disminuir la *accountability* política. La responsabilidad por la prestación de los servicios públicos corre así el riesgo de quedar radicada centralmente en públicos (e intereses) fragmentados.

Lo anterior pone en evidencia que la posibilidad de extraer conclusiones más certeras sobre la medida en que se produce una democratización de las decisiones que favorezca a su vez el ejercicio de la responsabilidad pública, exige relacionar los cambios puntuales con las modificaciones que están siendo promovidas globalmente en relación con la política. En este sentido, cabe además interrogarse sobre los efectos producidos por el énfasis sobre la eficiencia que también caracteriza las nuevas reformas administrativas, puesto que puede resultar aún más relativizada la posibilidad de aumentar la *accountability* de los servicios públicos. Las evidencias que se han acumulado respecto de la reforma de la educación pública en Estados U nidos apoyarían, en principio, esta conclusión, primero, en el sentido de que enfrentados a la presión fiscal, muchos de las estados y distritos escolares locales están volcados a la "planificación de crisis", con el resultado de que las decisiones

[93] Winstanley et al. (1995: 22) sostienen que, por ejemplo, el poder de la Autoridad Educativa Local (LEA) para planear las políticas educacionales es ahora condicional al consentimiento de los cuerpos de gobierno de las escudas.

presupuestarias son ahora menos accesibles a las influencias del público respecto a cómo había sido normalmente. Por otra parte, se sostiene que el "nuevo federalismo", más que liberar los distritos escolares de reestructuraciones impuestas externamente, estaría generando fragmentación organizacional en el ámbito local y una actividad incrementada de los grupos de interés (Margan, 1987: 193).

De manera pues que, no sólo la equidad en la provisión de los servicios puede ser afectada[94], sino el propio valor de la *accountability* que expresamente se proclama defender. Por su parte, el modelo de autogestión social que es representado por el SGB, a pesar de que su lema es "el poder a los padres", al reforzar el poder de los profesionales e implicar una relativa pérdida de poder de las autoridades electas, estaría incidiendo en la disminución de la *accountabiiity* política, y también de la influencia de los ciudadanos en tanto tales

Se mostrará a continuación cómo los nuevos desarrollos en otros campos, adoptan en líneas centrales el modelo del SGB, reforzando la transmutación de l la participación ciudadana de política en técnica y la pérdida de centralidad de l la política sobre la administración.

-Las nuevas figuras de la participación ciudadana y la consulta no organizada: el participante administrativo. Las evidencias fácticas apoyan las siguientes conclusiones respecto de los rasgos predominantes de la participación bajo las nuevas tendencias. Primero, el envolvimiento del ciudadano en las actividades de gobierno se organiza centralmente en torno a la dimensión sectorial de la cosa pública y, en particular, la social. Segundo, en concordancia con ello, el sujeto convocado es el usuario de un servicio particular. En tercer lugar, el modelo invocado en relación con él es el de "participante administrativo", tal como lo ilustra la figura del SGB.

El "control de los consumidores" sobre la administración pública adquiere de esta forma un contenido muy preciso: se trata de favorecer su incorporación en la administración de los servicios en un enfoque integrativo, sólo aplicable toda vez que no sea posible delegar directamente tales responsabilidades bajo un enfoque competitivo pero externo a las propias agencias gubernamentales. Bajo este nuevo sentido de la participación administrativa, en la que el modelo es un consejo directivo público (*public board*) que convoca a los usuarios en

[94] Aun cuando más adelante nos referiremos a este asunto, cabe destacar los efectos de la política educativa de Ronald Reagan sobre la disminución de la equidad en la prestación de los servicios públicos. Entre dios (Margan, 1987: 191) se señalan los siguientes: a) Hay un traslado de recursos alas escudas que reduce la igualdad de sus ingresos, pero manteniendo sus programas, de forma que tienen que hacer el mismo trabajo con menos recursos; b) se produce una redistribución de los ingresos públicos desde los distritos urbanos (poblados por las minorías) a los que tienen población diseminada, y desde las escudas públicas alas privadas; y, c) dado que los estados difieren en sus recursos y políticas prioritarias, se producen inequidades regionales y diferencias en el trato de las necesidades.

función d~ su conocimiento experto[95], queda significado el desplazamiento de la política. En términos más generales, el rápido crecimiento que experimentan los cuerpos designados en los ochenta y los noventa, versus los cuerpos electos, expresa este intento de separar la política de la administración, cuestión que pretende erigirse en un elemento clave de las recientes reformas en el sector público. Los principales ejemplos de estos cuerpos en el Reino Unido, tales como los *Training and Enterprise Councils (TECs), Urban Development Corporations (UDCs) y Educational/ Funding Bodies*, se diseñan para implantar las políticas elaboradas al nivel nacional, bajo el supuesto de que su demarcación de la política les permitirá actuar más eficientemente[96].

Bajo este marco, no resulta negada la posibilidad de que representantes de grupos de usuarios sean electos para intervenir en actividades específicas de gobierno. Como ya fue señalado, ello se aplica en el Reino Unido en los cuerpos de gobierno escolares, donde la comunidad de padres en una escuela elige sus propios representantes; también es posible que los *Housing Action Trusts* desarrollen arreglos para elegir representantes de los inquilinos en sus juntas directivas, aunque éste no es un requerimiento estatutario. Sin embargo, como lo destacan Prior/Stewart/Walsh (1995: 139), permanece el caso de que los elementos sustanciales del servicio público, incluyendo autoridades del Servicio Nacional de Salud (NHS), UDCs y TECs, no incorporan ciudadanos directamente elegidos en sus consejos de gobierno, sino eventualmente sólo designados y sin derecho a votar en la adopción de las decisiones. La participación ciudadana en los cuerpos de gobierno es pues marginal y, en todo caso, aplicable bajo estrictos criterios sectoriales.

Por otra parte, la participación ciudadana institucionalizada como medio de consulta para el desarrollo de políticas y servicios también adquiere un rol marginal. Los Consejos de Salud Comunitaria (CHC) del NHS del Reino Unido pueden ser incluidos en esta categoría, en tanto se supone que actúan como cuerpos de consulta sobre los principales cambios del servicio y en la inspección del NHS. Sin embargo, aparte de su debilidad en integrar ciudadanos locales en sus propias decisiones y deliberaciones (ver Prior/Stewart/Walsh,

1995:141), se reconoce que los CHC, así como la participación de los gobiernos locales en la gestión sanitaria, han disminuido sensiblemente desde la aplicación de la reforma sanitaria de 1989 (San José Garcés, 1994:114). De hecho, la representación local, que desde los

[95] Nicolay (1993) hace expresa referencia al Historie Architectural Review Board (HAB) como un ideal de *public board* con un balance de expertos técnicos (como recomienda la ley) y otros *"informed citizenry"*, todos deliberadamente designados.

[96] Prior/Stewart/Walsh (1995: 38-39 y 56-57) se refieren en estos términos a los *appointed bodies o special purpose bodies*. Sostienen que ellos han sido criticados, entre otras cuestiones, por el desperdicio de recursos que tienden a generar; por su limitada *accountability* formal (son organizaciones extra gubernamentales) y porque tienden a construirse en la fuente de una nueva corrupción al dejar a los ministros con un considerable poder de patronazgo. Enfatizan en los problemas de coordinación entre una multiplicidad de cuerpos.

años setenta se formalizaba a través de esta vía, está siendo sustituida por la consulta no organizada incluida[97].

En sí, el ejemplo que proporciona la reforma de los servicios de salud acaecida en la década de los noventa en el Reino Unido, también ilustra la nueva tendencia de reducción de la participación del público en general, y hasta de los usuarios particulares en las decisiones que se toman respecto de los servicios. En consecuencia, al respecto se sostiene que "las propuestas del White Paper restan importancia a la participación democrática directa en las decisiones que se tomen en relación con la salud. Más allá de restricciones en la elección del proveedor hospitalario por parte de los pacientes, el mercado planificado propuesto reduce intencionadamente la influencia de los gobiernos locales y de los representantes de la comunidad y adopta por dio criterios financieros (en vez de políticos o de participación) en el establecimiento de objetivos y en la consecución de meras" [98] .Queda pues en entredicho incluso la intención de aumentar la capacidad de elección del usuario en el sentido de adoptar medidas que obliguen a los servicios a. funcionar de acuerdo con las necesidades y preferencias de los pacientes. El poder que de hecho adquieren los profesionales y gerentes apoyaría esta conclusión.

En la práctica, además de la "junta directiva pública", integrada por ciudadanos y actuando como participantes administrativos, el paradigma de las nuevas formas de participación es el *survey* de opinión y, en términos más amplios, la consulta no organizada. Por ejemplo, con la reforma sanitaria de 1989 en el Reino Unido, los mecanismos de consulta pública, estimulados por *Local Voices*, se presentan como un sistema que, con el tiempo, está llamado a sustituir el sistema de participación representativa previamente existente (San José Garcés, 1994: 143).

Tales sistemas de consulta, que se caracterizan por su informalidad, están centralmente dirigidos a informar al público y/o a escuchar las opiniones locales, y sólo marginalmente a organizar acciones comunitarias en el campo de la salud y a dar poder en la toma de decisiones a las organizaciones locales y a las instituciones representativas del ámbito local[99].

---

[97] Según lo refiere San José Garcés (1994: 113) respecto de la reforma del NHS de 1989 en Gran Bretaña, estas iniciativas pueden incluir actos públicos de información sobre la actividad o los resultados de los servicios o bien actos para organizar grupos de pacientes de acuerdo con determinados factores de riesgo o con determinados programas sanitarios. También incluyen asambleas locales para valorar las posibles prioridades, para poner en marcha comités consultivos formados por representantes que puedan participar en la valoración de los servicios que determinar en los contratos, etc. Aunque un documento del NHS *(Local Voices)* trata de estimular que estas iniciativas se realicen de forma más general, no constituyen en realidad un proceso general previsto en la aplicación de la reforma

[98] La cita es de Saltman y ha sido recogida por San José Garcés (1994: 142); Apoya, entre otras, la tesis del autor en el sentido de que en verdad la capacidad de elección del usuario directo, si se exceptúa la elección de médico general, es sustituida por la capacidad e elección de los profesionales, médicos o administradores, a los que se les confiere una función de representación de los usuarios.

[99] Según destaca San José Garcés (1994: 142) en una nota: "*Local Voices* (enero de 1992) presenta 19 diferentes iniciativas locales ofrecidas como modelos a imitar. Si se clasifican estas iniciativas en: 1: iniciativas para informar al público sobre las actividades sanitarias; 2: iniciativas para escuchar opiniones locales (incluidos sondeos de opinión); 3: iniciativas dirigidas a organizar cualquier tipo de acción comunitaria en el campo de la salud; 4: iniciativas para dar poder en la toma de decisiones a

Su uso, en todo caso, se extiende a múltiples sectores, particularmente dentro del campo social. En todos ellos la utilización de las técnicas de mercadeo para conocer las preferencias de los consumidores ocupa un lugar preferente. Pero también proliferan los consejos y, sobre todo, los paneles de usuarios -asistidos por facilitadores independientes o por el propio personal de las agencias-- para evaluar los servicios existentes o aconsejar sobre el desarrollo de nuevos servicios.

Este conjunto de medidas orientadas a transformar las modalidades y, en especial, los contenidos de la participación ciudadana que han sido adoptados en el Reino Unido, ilustran las tendencias cada vez más dominantes en la década de los noventa: de una parte, fuertes desarrollos del modelo integrativo, tanto bajo la modalidad del usuario como participante administrativo, como de las consultas no organizadas. De otro lado, un intenso favorecimiento de la participación social en la adopción de decisiones fuera de la arena política, en la forma de "autogestión social" expresada como influencia de los concernidos en las escudas, en d entrenamiento de las empresas, en los hospitales, etc. (Lewis, 1994). El ciudadano como participante en política da paso al ciudadano como consumidor y, eventualmente, como coadministrador. Los *survey* de mercado sustituyen el diálogo y la deliberación pública. Por supuesto que estas tendencias no constituyen efectos "indeseados" desde el punto de vista de los mentores de las reformas. En sí, el mercado es considerado como más democrático que d vaco, el cual sólo posibilita una representación indirecta a través de los políticos; el consumidor (o usuario) aparece como un énfasis necesario ante el "administrado" del servicio público tradicional; los deberes de los ciudadanos en el financiamiento y desarrollo de los servicios públicos constituyen un contrapeso al privilegio exclusivo de sus derechos; por fin, "oír al público" -más que "publificar" la administración- es considerada como condición suficiente para asegurar el involucramiento de la administración pública en la protección y el avance de la democracia. A continuación se expondrá el ambiente ideológico que sustenta estos planteamientos.

2. *Ciudadanía y democracia: el paradigma del individuo aislado versus la 'comunidad y de los deberes versus los derechos*

Uno de los síntomas de las nuevas percepciones que adquieren carácter hegemónico acerca de la relación entre la administración pública y la democracia, es el cambio de ejes de la *Minnowbrook Conference* // que se celebró en 1988 (al final de la era de Ronald Reagan) en Estados Unidos entre los principales teóricos y prácticos de la administración, veinte años después de la primera conferencia que marcara un hito en el desarrollo de la *New Public*

las organizaciones locales y las instituciones representativas del ámbito local, los resultados de estos 19 tipos son como siguen: dos iniciativas fueron dirigidas a informar, tres a informar y escuchar, 14 a escuchar y sólo una podría considerarse que presentaba metas para la organización comunitaria. Ninguna puede ser clasificada en el cuarto nivel, si bien se da por descontado la. buena voluntad de los gestores participantes en esas iniciativas para tenerlas en cuenta en el proceso ejecutivo de toma de decisiones".

Administration. Para entonces, se reconoció (Frederikson, 1989) que el contexto respecto del de fines de la década de los sesenta se había modificado al menos en dos sentidos. Por una parte, el "cambio" de la administración pública (en vez del crecimiento) –que había sido asumido entonces como el terna teórico más crítico, frente a los fracasos experimentados-- era sustituido por la idea de su "recorte". De otra parte, la noción asumida en los sesenta de una activa y participativa ciudadanía como condición para una administración pública efectiva, se modificaba en sus alcances frente a un viraje desde el propósito público al interés privado. Toda ello, a su vez, en un ambiente de más pobreza, desempleo y déficit presupuestario.

La actividad ciudadana incrementada continúa siendo un eje de interés clave, así como los cambios en la naturaleza de la administración pública. De hecho, a partir de la evidencia de un des balance entre las necesidades del público y los recursos dedicados a su satisfacción, uno de los temas centrales de fines de la década de los ochenta es cómo lograr una burocracia *"slowed-down"*, más orientada hacia el diálogo, el consenso y la negociación, que se constituya en facilitadora más que en decisora, que sea capaz de operar interorganizacionalmente y por aproximaciones sucesivas en vez de tratar de resolver los problemas de una vez, etc. (Cleary, 1989: 226). Pero el rol de la administración pública en la protección y el avance de la democracia admite ahora distintas percepciones respecto del pasado. La posición mayoritaria, a diferencia de los planteamientos de la década de los setenta, es que este rol se resuelve en tratar de "no dañar" la democracia en vez de intentar ejercer una acción positiva en torno a ella. Por su parte, quienes sostienen que este último tipo de acción debe ser ejercido, discrepan en cuanto a su contenido [100] y sólo coinciden en que la "aperru.ray receptividad" a la participación constituyen en sí mismas importantes salidas, tanto porque son más "racionales" en un sistema democrático, como porque posibilitan un mejor uso de los "recursos humanos".

Bajo este marco, el lema es "ir al público" en vez de intentar que este "venga" a la administración. La participación pública se torna así en un tema de carácter residual para la propia doctrina de la administración pública.

Es significativa la coincidencia que se desarrolla con los planteamientos que se producen sobre la ciudadanía desde el campo de la filosofía política.

En efecto, el ambiente ideológico dominante desde fines de la década de los setenta está signado por un clamor a favor de la reafirmación de la "sociedad civil". Pero como se apreciaba precedentemente (vid. Cap. 1), también está dominada por un intento de provocar

[100] Cleary (1989': 227) identifica cuatro posiciones al respecto: basar la toma de decisiones en d marco constitucional; enfatizar en d rol de "servidor público•; privilegiar d rol de "agente del público"; e implantar un sentido de *"public regardengness"*, cada una de las cuales tiende a conducir a una dirección diferente respecto de la forma de instrumentar la participación ciudadana.

el "derrocamiento de la política", lo que a su vez tiene expresión en la reconceptualización que se produce respecto de la noción de ciudadanía. Dos vertientes resaltan en este sentido: el enfoque libertario y el discurso de los "deberes", asumido desde la concepción liberal conservadora.

El primero de ellos está bien representado por Nozick (1990), quien utiliza una noción de ciudadanía que se sustenta exclusivamente en el derecho a la diferencia individual. La necesidad de limitar los derechos del Estado está fundamentada en los derechos de la ciudadanía; pero la calidad de ciudadano no es considerada una característica de la actividad de la persona, por lo que la diferenciación analítica entre espacio público y espacio privado no resulta pertinente, como tampoco la reivindicación de una especificidad propia de la política. En sí, los derechos de la ciudadanía están en este modelo asociado centralmente a acumular propiedades y a la seguridad, orden y estabilidad. En este sentido Nozick, siguiendo a Locke, sostiene que los únicos derechos de los que se puede hablar legítimamente son los derechos inalienables –y por ende, "naturales"-, entre los que se incluye, fundamentalmente, el derecho de cada uno a perseguir sus propios fines, siempre y cuando no interfiera con los derechos de los otros. La persona, como ciudadano, tiene derecho a protestar cuando aquellos derechos son violados, pero no tiene derecho a reivindicar nuevos espacios para expresar su autonomía. De manera que, como lo destaca Zapata Barrero (1995: 82-83), en el modelo libertario la función activa de la ciudadanía es conservadora, no creadora; los deberes del ciudadano, por su parte, están orientados por un individualismo radical: "La colectividad no orienta el deber implícito en el derecho, sino todo lo contrario, la colectividad es un obstáculo que regula permanentemente el sistema de deberes negativos de la ciudadanía individualista".

El ideal utópico de Nozick es el de un sistema de comunidades diversas, organizadas según líneas diferentes y estimulando, incluso, diferentes tipos de caracteres y diferentes pautas de capacidades y habilidades, en las que las personas escogen voluntariamente vivir (p. 305). Este ideal supone, por tanto, abandonar el supuesto (falso, según N ozick) de que hay una clase de sociedad que es la mejor para todos, así como que hay una sola clase de comunidad en la cual toda persona debe vivir. La condición es un marco que deje libertad de experimentación de varias clases (incluida la de no innovar}. Al Estado -la "autoridad central" –le corresponde aplicar el funcionamiento del marco, por ejemplo para prevenir que algunas comunidades invadan y se apoderen de otras, de sus personas o bienes, y para resolver judicialmente entre comunidades los conflictos que no puedan ser resueltos por medios pacíficos. En sí, el marco para la utopía es equivalente al Estado "mínimo" (p. 319), que es el único que podría ser moralmente justificado en tanto es el único que no viola los derechos de los individuos. Pero la forma de esa autoridad central no es un aspecto que Nozick se proponga investigar, al postular que "el desorden de los detalles de un aparato

político y los detalles de cómo puede ser éste controlado y limitado, no encajan fácilmente dentro de las esperanzas de uno, de un sugestivo y simple esquema teórico" (p. 316).

Este desdén por escudriñar en el contenido y la forma de la esfera política misma no es casual. El énfasis en los derechos individuales de las personas, que conduce desde esta posición a justificar tanto un Estado mínimo como la difuminación de la distinción entre público y privado, repercute en la concepción de la política misma, vaciándola de contenido. La condición de la ciudadanía se aleja así de la participación política y se engarza en una concepción atomista y competitiva de la sociedad y en un concepto asocial de los seres humanos.

Un resultado similar es justificado desde otra noción de ciudadanía, que enfatiza ya no en los derechos sino en los deberes de los individuos. Ella es sostenida fundamentalmente por la denominada Nueva Derecha, a partir de la crítica de lo que termina también siendo su propio resultado: la gestación y/ o justificación de una ciudadanía pasiva. Asume, al igual que lo hacen rodas los críticos del Estado de Bienestar, que éste habría reducido a los ciudadanos a dependientes pasivos, sometidos al tutelaje de las burocracias estatales. Sin embargo, a diferencia del diagnóstico que asimila tal pasividad a la despolitización, desde la perspectiva de la Nueva Derecha el problema del Estado de Bienestar es planteado en términos de la anulación de las obligaciones y responsabilidades sociales que éste inducirla. El foco de atención es, pues, cómo permitir el despliegue de las responsabilidades sociales más que cómo propender a incrementar la participación política y. en general, a desarrollar la ciudadanía como entidad política a través de su identificación con las cuestiones públicas.

La Nueva Derecha postula que el modelo de ciudadanía pasiva que enfatiza en los derechos, subestima el grado en el cual el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los individuos es una precondición para ser aceptados como miembros plenos de la sociedad. Embate así contra la posición dominante después de la posguerra que asume que garantizando los derechos civiles, políticos y sociales a todos, el Estado de Bienestar asegura que cada miembro de la sociedad se sienta un miembro pleno de ella, capaz de participar y disfrutar de la vida común de la sociedad (Kymlicka/Norman, 1995: 287)

El problema central radica, según esta óptica, en los derechos sociales que intenta proteger el Estado de Bienestar. La Nueva Derecha desafía el paradigma de la ciudadanía social y el rol potencialmente igualitario que ella tendría, apelando a las disfunciones económicas y a los limitados efectos que sobre el bienestar habrían tenido las políticas sociales del denominado Estado de Bienestar --dado el incremento de la pobreza- e incluso, en su versión más radical, asumiendo que los gastos sociales del Estado constituyen la primera causa de los problemas sociales. Como bien lo muestra Rache (1992), su centro de atención en este último sentido es la calda de la institución de la familia, sobre todo entre los pobres,

adjudicándola no sólo a la decadencia de la cultura contemporánea, sino a la extensión de los derechos sociales de ciudadanía y a sus efectos sobre las obligaciones sociales. Para ello se intenta demostrar que los beneficios del bienestar sobre los pobres generan "incentivos perversos" al promover, por ejemplo, que niñas que tienen un hijo permanezcan solteras para mantener tales beneficios; o, al menos, crean condiciones que se traducen en la reducción de la probabilidad del matrimonio, desestímulo a la búsqueda de empleo, dependencia de los hijos (o sea, efectos intergeneracionales) de la seguridad social, etc.

En correspondencia con tal diagnóstico, dos cuestiones resultan destacadas[101]. De una parte, una invocación a la necesidad de que el Estado se retrotraiga de las tareas de provisión de los derechos sociales. Por otra parte, el requerimiento de que la familia, así como el ámbito del trabajo, pueda constituirse en los espacios donde tales derechos se realicen, apelando a las obligaciones y responsabilidades individuales. Al Estado, en este marco, sólo le corresponderla desarrollar una política familiar consistente en habilitar a los padres para que cumplan sus deberes para con sus hijos, tanto a través de eliminar los obstáculos gubernamentales, burocráticos, etc., para que ello sea posible, como proveyendo un efectivo soporte (ingresos y servicios).a los padres y, en general, a la familia para el cumplimiento de sus deberes cuando sea requerido.

La esfera social y cultural de la ciudadanía adquiere así máximo relieve en este enfoque y, con ella, sus instituciones clave: la familia y la comunidad local. Estas proveerían el auto cuidado y autocontrol que demanda el cumplimiento de los deberes y obligaciones sociales. Con esto queda destacado que las condiciones sociales de la ciudadanía no sólo son de orden económico en términos de trabajo e. ingreso, sino también culturales. En tal sentido, bien pudiera aceptarse que hay un aporte sustancial a la comprensión de aquellas. La prevención sobre este enfoque en realidad no surge sino cuando éste se coloca en perspectiva. En efecto, es el particular sobre-énfasis que hace en los deberes sobre los derechos, lo que conduce a presumir que se trata de un discurso guiado por un esfuerzo doble: propender a la compensación de los derechos garantizados por el Estado y, por tanto, justificar su recorte (Rache, 1992); así como justificar la despolitización de lo social (contra la politización que experimentaran lo privado, lo personal y lo familiar desde los años setenta). La participación en política, para esta concepción liberal-conservadora, sólo aparece como contrapartida a la disputa por el poder político cuyo ejercicio debe quedar circunscrito a los momentos en que se torna necesario limitar d poder (Cardoso, 1988). En cambio, la familia es visualizada como la principal institución social de la que dependen la democracia y la modernidad,-así como el autogobierne resulta el ideal a perseguir.

[101] Roche (1992), en quien nos apoyamos para desarrollar este punto, se refiere fundamentalmente a los planteamientos que sustentan Berger y Novack.

El otro eje en que se' asienta la noción de ciudadanía bajo estas posiciones, es precisamente el "autogobierne. U no de los exponents del enfoque liberal-conservador, Novack, postula que *"the free society must by its very nature regard each citizen as responsible, self-reliant, and self-governing. Only citizens able to govern themselves can fulfil the social duties inherent in a self-governing republic"* (citado por Rache, 1992: 92). Daniel Bell, otro de los pensadores que es adscrito usualmente a esta corriente, también reivindica las potencialidades de autogobierno, pero en el marco de la valoración de las relaciones interpersonales a través del grupo pequeño y de su participación en los valores y fines de una, normativa común trascendente. Con base en una interpretación de la crisis moderna radicada en las contradicciones culturales del capitalismo, el análisis j de Bell (1977) se centra en la constatación de la pérdida de centralidad del sentido comunitario (de *lacivitas*) en las sociedades del Estado de Bienestar. Esto, junto con la preeminencia que en ellas adquieren los deseos sobre las necesidades, así como el desplazamiento de las decisiones de la economía y la sociedad a la esfera política, se traducirían, en la interpretación de Bell, en una permanente pugna entre los sectores organizados para influir en los presupuestos del Estado.

Como lo destaca Ruidiaz (1995: 275), el peso de la influencia estatal y el Estado corporativo son dos caras de la misma moneda, según Bell. Su contrapartida, de acuerdo a la propuesta, es un "hogar público de signo liberal, en tanto esfera que abarque tanto el hogar doméstico como la economía de mercado y que trate de utilizar los mecanismos del mercado allí donde es posible, pero dentro del marco explícito de objetivos sociales. Se trata pues de promover el desplazamiento de la actividad ciudadana a la-esfera del mercado, aunque en el marco del reconocimiento del carácter público de los recursos y de las necesidades. El "autogobierno" se expresa en el "hogar público", pero el problema de éste es "cómo juzgar las pretensiones de un grupo frente a otro, cuando ambos tienen razón; sopesar las pretensiones de las personas como miembros de grupos, frente a los derechos individuales; equilibrar la libertad y la igualdad, la equidad y la eficacia" (citado por Ruidiaz, 1995: 275), todo ello, circunscrito a las relaciones interpersonales. Lo público queda así desligado de la acción política misma.

De esta forma, aunque sustentando desde concepciones asociales hasta otras focalizadas en la importancia de la comunidad, el marco ideológico que domina desde la década de los ochenta como eje común no solo la promoción de la pérdida del protagonismo de las regulaciones estatales, sino una marcada desvalorización del status político de la ciudadanía y de la propia esfera política. En definitiva, como lo destaca Held (1993: 291), la Nueva Derecha está comprometida, en general, con la idea de la vida política, al igual que la vida económica, es (o debe ser) una cuestión de libertad e iniciativa individual. La propuesta en consecuencia, no sólo apunta al Estado mínimo y al derrocamiento de la política, como ya

fuera reseñado, sino, como derivación natural, al derrocamiento de la ciudadanía activa. El ciudadano deja de ser una entidad' relevante, salvo para la elección de las autoridades, y es trasmutado por el consumidor que controla el servicio;- el miembro de un grupo que despliega su acción social sólo en el ámbito de una comunidad menor -fundamentalmente la propia familia o la comunidad local- para ejercitar sus deberes de autocontrol y auto cuidado y, en última instancia, el individuo guiado sólo por la defensa" de sus derechos individuales. La fragmentación de los sujetos y de las prácticas que domina la concepción prevaleciente de la participación ciudadana y el giro de su acción al despliegue de la expertícia técnica, tal como lo muestran las experiencias dominantes, no son, bajo este marco ideológico, en absoluto casuales. La pregunta que cabe a continuación es si, bajo otro encuadre, la participación ciudadana puede ser recuperada para la ampliación del espacio público.

Una reconceptualización posible de la participación ciudada.na en función de la ampliación de la esfera pública

El recuento de las opciones que están abiertas para incrementar la influencia y el control de los sujetos sociales sobre los asuntos que les conciernen~ puede apoyar la conclusión de que el cuadro que se presenta no es alentador desde la perspectiva de la recuperación de la esfera pública a favor de la sociedad.

En un escenario ideológico donde el valor central proclamado es la libertad, las propuestas hegemónicas que intentan realizarla apuntan a reforzar la despolitización ciudadana en aquellas expresiones que trascienden la manifestación de la voluntad popular a través del voto; suponen, a la vez, la restricción del ámbito de influencia de la esfera correspondiente a la autoridad política. Las prácticas que se gestan en la década de los noventa en el Reino Unido y en Estados Unidos, en los servicios públicos y respecto de la formación de políticas públicas, según lo hemos analizado, apoyan esta conclusión. Por otra parte, la visión de la democracia que tiene cada vez más legitimidad es la de la mayoritaria directa-simple. En Estados Unidos, según lo afirma Fishkin (1995: 50-51), "cualquier cosa que logre que el sistema se adecúe mejor a nuestra percepción compartida de la opinión mayoritaria, y cualquier cosa que suplante la toma de decisión efectiva al nivel representativo por la torna de decisión efectiva por el propio pueblo llega a ser percibida como más democrática", al punto que "hay una percepción ampliamente compartida de la legitimidad de la noción de democracia que justificaría el modelo plebiscitario y sus variantes, es decir, las elecciones primarias y los referéndums". Tras este supuesto reclamo a favor de la igualdad política, que conduce a privilegiar las instituciones de la democracia directa antes que las instituciones representativas, bien pudiera reconocerse una contradicción con el modelo que privilegia la despolitización social en aras de la libertad. Sin embargo, la renuncia a la deliberación

pública como mecanismo conformador de la voluntad política revela que la contradicción es más aparente que real.

El modelo hegemónico, en suma, supone que el ciudadano adquiere influencia en arenas no políticas y, fundamentalmente, como participante administrativo con base en su experiencia. En el ámbito estrictamente político, el modelo ideal refuerza la pérdida de oportunidades para la interacción social y para la formación de opinión .y voluntad reflexiva; provee pues de mayor pasividad. A su vez, las autoridades electas no sólo pierden espacios de influencia, sino de legitimidad social. El horizonte es, en este marco, una sociedad donde la política pierde sentido, y con ella, la ciudadanía como identidad específica.

Simultáneamente a la operación de prácticas sociales en tales sentidos, se revelan resultados que ponen en riesgo los mismos valores de la democracia que ellas proclaman realizar. La búsqueda de una mayor libertad que está tras las estrategias de refuerzo de la elección y del control de los consumidores sobre los servidos públicos, tendencialmente opera a favor del cuadro de poder tradicional y, sobre todo, de los profesionales. Refuerza pues las asimetrías en la representación social, además de generar iniquidades en la provisión de los servidos públicos.

Por su parte, los mecanismos de la democracia directa, erigidos como medios para proveer de una mayor igualdad política y, por ende, para proteger los derechos de las minorías, tienden a exhibir efectos contrarios. El sacrificio de la deliberación pública, en aras de una mayor igualdad, con ello muestra su virtual infructuosidad. De hecho, al privilegiar se la democracia directa sobre las instituciones representativas, se aumenta "el espacio para la inestabilidad radical y la tiranía de la mayoría, debido a las posibilidades de que se haga explotar cualquier escisión de carácter económico, racial o étnico que pudiera • haber en la sociedad", (Fishkin, 1995: 129).

Resultados similares han suscitado los mecanismos de participación ciudadana, distintos del voto, establecidos para que intereses funcionales puedan ejercer una influencia directa sobre el Estado, teniendo en vista un mayor pluralismo en la conformación de la voluntad política, sin sacrificar la posibilidad de la deliberación pública. Aun cuando tales mecanismos están en crisis en las democracias occidentales, el signo fue su ambigüedad en tales sentidos, durante las décadas en que se desplegaron. 'En la práctica, el pluralismo integrativo, que implica la colaboración de actores sociales en la formulación de políticas y en la prestación de servicios públicos, puede conducir a asentar las desigualdades políticas que son producto de las desigualdades económicas y sociales; Falla, a su vez, en su esfuerzo por introducir la deliberación pública, enfrentado a la racionalidad burocrática. No es capaz, por otra parte, de suscitar una cooperación sostenida, influido por d contexto institucional en que se despliega. Incluso la participación ciudadana en sus versiones más radicales, como control

comunitario, puede exhibir tales resultados. Pero la participación política con base en la representación funcional muestra su real debilidad enfrentada a la posibilidad de su generalización: una regulación descentralizada, que pretende prescindir del Estado y suplantar la representación territorial por la funcional, supone, en definitiva, legitimar las desigualdades políticas que son producto de las desigualdades socioeconómicas. El principio de la igualdad política, que precisamente intenta compensar -aunque no lo logre del todo- tales desigualdades, resulta, por este medio, radicalmente lesionado. Por otra parte, dados los rasgos segregacionistas e intolerantes que preexisten también en la sociedad civil, la apelación a la prescindencia de un marco común regulador supone facilitar el despliegue de aquellos rasgos. La autorregulación social en una estructura de suyo designa! puede, por tanto, devenir en profundización de las desigualdades, y en mayor exclusión y conflicto. Mismo efecto que bien podría producir la extensión de la democracia refrendaria.

La "democracia participativa", invocada en América Latina como respuesta a la crisis de representación, no difiere en sus contenidos de los descritos. Enfrentada, pues, a los mismos límites teóricos e ideológicos, tiene escasas posibilidades de ofrecer una respuesta sostenible al problema de cómo lograr la implicación de los sujetos sociales en los asuntos públicos. Tanto las soluciones planteadas desde el eje de la igualdad como las enmarcadas en el logro de una mayor libertad, muestran, en efecto, significativas debilidades desde la perspectiva de una teoría normativa de la democracia.

Quizás la prueba más patente de que tales debilidades existen es ofrecida por las actitudes prevalecientes sobre la actividad política en los países desarrollados, donde se han desplegado los distintos mecanismos en proceso de experimentación en América Latina. Al respecto, del análisis de los índices de abstencionismo en Estados Unidos, se afirma que "hemos creado un sistema que permite la participación, pero que ha fracasado para motivarla de un modo eficaz" (Fishkin, 1995:100). En sí, estudios empíricos no sólo muestran que hay cada vez más abstencionismo (Rosenstone/Hansen, 1993) sino que éste, en una medida significativa, es un síntoma de desconexión con el sistema político más que de alienación de la política. El atractivo que crecientemente presentan los candidatos de "fuera" vendría a apoyar a su vez esta conclusión. De manera e pues que, además de la crítica a las debilidades de los sistemas electorales y de la propia estructura de los partidos políticos, bien pudiera admitirse que se desarrolla una creciente decepción con la configuración del sistema político, que atañe a los arreglos institucionales que éste implica en términos de la relación Estado/sociedad y a la forma como en ellos son realizados los valores democráticos. Existen, de hecho, manifestaciones de una transformación sustancial en tales sentidos, la cual puede ofrecer un nuevo marco a las posibilidades de ampliación de la esfera pública.

Un primer encuadre al problema de la participación ciudadana en el marco de la ampliación de la esfera pública: la institucionalidad política puesta en discusión

I. La perspectiva institucional en la interpretación de la actividad política y su crisis.

Existen, simplificadamente expresadas, dos grandes maneras de interpretar la inactividad política. Una, la atribuye a las actitudes de.las personas y a sus orígenes socioeconómicos. El problema aquí son "los ciudadanos". Es una interpretación de la política como intercambio, que asume que la acción política está determinada centralmente por d cálculo y la anticipación de las consecuencias de la acción, con base en preferencias dadas. Las premisas de valor de acciones basadas en preferencias individuales, constituyen, en esta perspectiva, el foco de atención.

Otra visión es la aportada por la perspectiva institucional. Ella ofrece una explicación que trasciende los individuos, poniendo el énfasis en el sistema político mismo. Rosenstone/Hansen (1993), en una extensa investigación efectuada tanto sobre la participación electoral como respecto de las actividades de gobierno, encuentran que la retirada de los ciudadanos de la primera no-es totalmente una manifestación de sus propias elecciones ni es el producto de su satisfacción o desesperación, así como tampoco el influjo de los ciudadanos en las políticas gubernamentales es producto de su entusiasmo o cinismo. Concluyen que "*by itself, citizen involvement implies neither legitimacy nor vigilance, neither contentment nor estrangement, neither virtue nor indifference. Instead, political participation tell us more about a political system than about its citizens*" (p. 234). La participación política, en esta óptica, indica una sociedad en la cual se dispone de los recursos para sostener los costos de la participación así como de suficientes intereses vinculados a decisiones políticas que conduzcan a percibir los beneficios de la participación. Pero, sobre todo, la participación política indica una sociedad en la cual los líderes tienen incentivos para involucrar a la gente en las tareas del *governance* (p. 234).

Lo que revelan los estudiosos mencionados es que la participación política es un "juego de a dos": ciudadanos e instituciones de gobierno. La perspectiva institucional aportada por March/Olsen (1995) profundiza en estos aspectos enfatizando en la importancia que tienen la estructura de reglas políticas, las prácticas, las identidades y las capacidades en la explicación de la acción política. El término "institución" abarca todos estos aspectos; no sólo se aplica, pues, a los sistemas que son organizados formalmente, sino a la colección de prácticas y rutinas interrelacionadas, a veces formalizadas en reglas formales y leyes y a veces menos formalmente especificadas. Las instituciones de gobierno incluyen, en este sentido, tanto los sistemas que son organizados formalmente (legislativos, ejecutivos y sistemas judiciales), como d sistema de leyes, las organizaciones sociales (por ejemplo, los

medios de comunicación, los mercados o la familia) y las identidades o roles (tales como "ciudadano", "funcionario" o individuo).

En este contexto explicativo, la ciudadanía no constituye un dato dado ni un mero status legal, sino que está sujeta a construcción con base en estructuras institucionales que la posibilitan. Una de las premisas centrales en este sentido es que los actores políticos actúan sobre el marco de identidades que son moldeadas por instituciones políticas y procesos. La actividad política, o la inactividad -incluido el abstencionismo electoral-, no es pues explicable sólo -ni siquiera centralmente- por motivos o cálculos individuales, que eventualmente pueden incluir la búsqueda de un "bien común". Perseguir éste no es tanto un valor personal como una parte constitutiva de identidades políticas democráticas. Como lo postulan March/Olsen (1995: 38-39), el sentido de "comunidad", que es requerido parad ejercicio de la democracia política, no puede basarse simplemente en la construcción de preferencias aceptables --que incluyan la preferencia por "el bien común"- sino que supone admitir que la comunidad es creada con base en reglas, no a través de meras intenciones.

Las estrategias para lograr la democracia adquieren así contenidos más precisos. Atienden, en primera instancia, a la construcción de reglas e identidades, e incluyen además el desarrollo de capacidades para una apropiada acción política entre ciudadanos, grupos e instituciones.

La comprensión de la ciudadanía como una forma de identidad política que es creada a través de la identificación con la *res pública*, es compartida a su vez por los estudiosos que sustentan una noción de democracia radical, entre ellos Chantal Mouffe (1992). Pero el problema no se agota simplemente con asumir que la participación en deliberaciones democráticas y en la toma de decisiones -además de los programas tradicionales de educación cívica- contribuye a desarrollar ciudadanos democráticos. Tal como se ha apreciado, la creación de oportunidades en tal sentido, constituyendo una condición necesaria, no es suficiente. Menos si se considera que la ciudadanía es más una identidad menor que una forma dominante de autodefinición (Walzer, 1995) en sociedades cada vez más dominadas por intereses, identidades, valores y creencias crecientemente conflictivas.

¿Cómo, entonces, aceptando la perspectiva institucional para interpretar la actividad política, es posible avanzas? A tal efecto, es imprescindible, sostenemos, tener en cuenta los cambios que se están suscitando en el contexto. El signo de los cambios inequívocamente remite a los límites de la regulación colectiva y de la acción política. Remite, por tanto, a las relaciones entre el Estado y la sociedad, al ámbito de actuación legítima de uno y otra. El punto que los conecta es la reivindicación de la libertad como valor supremo, que invade prácticamente d debate contemporáneo, De hecho, lo que permite a la Nueva Derecha ganar un extraordinario capital político, al punto que sus posiciones aparezcan como

incuestionables, no es en realidad la crítica misma al Estado, sino la relación que revelan entre la libertad, la acción del Estado y los procesos democráticos.

La concepción que ella sustenta sobre la política, íntimamente vinculada con su incapacidad para discriminar el espacio público del privado, deviene cuando menos en su desnaturalización, si no en su extinción como acción específica. Pero recupera, en este sentido, el espíritu de la época que adversa las concepciones tradicionales de la política, de los partidos y, en general, de las instituciones políticas tradicionales y pone el acento en la libertad de los individuos, asumiendo que aquéllas son sus principales amenazas.

La noción de lo público ofrece otra perspectiva de análisis, tras la cual d valor de la libertad adquiere también un espacio fundamental. Supone poner en cuestión la centralidad del Estado y de los partidos como ámbitos exclusivos de la política, remitiendo a una orientación sociocéntrica de la política. No admite, a la vez, una visión homogénea y menos mítica de la sociedad civil, ni maniquea sobre el Estado. La recuperación y ampliación de lo público en lo social se erige en un proyecto que adopta una visión de la ciudadanía como perspectiva (Lechner, 1991), a través del cual no sólo la sociedad produce al Estado, ejerciendo sobre él una función de crítica y control (Habermas, 1986), sino que se expresa además como trabajo común y acción común, tras un proceso que incluye tanto la deliberación política como la adopción de decisiones públicas en espacios autónomos (Barber, 1984). Llevada a su expresión más radical, la propia política puede ser definida como la concreción del valor universal de la libertad en el dominio público (Heller, 1991).

La virtualidad de la noción de lo público, en definitiva, radica en que expresa la preocupación de los individuos por los asuntos que les son comunes y su capacidad para influir en ellos. Pone d acento en la libertad, pero en la libertad positiva y no sólo como acción individual. Discrepa a su vez de la visión neoconservadora, que ve la política y el Estado como amenazas a la libertad. Traduce, en cambio, el "principio de la autonomía" desarrollado por Held (1993), que intenta redefinir el principio de la soberanía popular asumiendo que es el pueblo -y no el Estado--el que determina las condiciones que gobiernan su vida, pero insistiendo, a la vez, en la especificación de los límites del poder en una estructura reguladora que posibilite y limite, al mismo tiempo. El principio de autonomía pretende marcar este terreno, definido como relativo a que "los individuos deberían disfrutar de los mismos derechos (y, por consiguiente, de las mismas obligaciones) en el marco que genera y limita las oportunidades a su disposición para ellos; es decir, deberían ser libres e iguales en la determinación de las condiciones de sus propias vidas, siempre y cuando no dispongan de ese marco para negar los derechos de otros". Esto significa que "deberían ser capaces de participar en condiciones de libertad e igualdad, en un proceso de deliberación, abierto a todos, acerca de las cuestiones acuciantes de interés público (Held, 1993: 388-391).

Enmarcada en esta perspectiva, la participación ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base a una compresión amplia de la política y del propio ámbito público como "espacio" de los ciudadanos. La construcción de ciudadanía, como entidad política, adquiere un nivel de especificación mayor: no se resuelve automáticamente en el establecimiento de oportunidades para la participación en deliberaciones democráticas y en la toma de decisiones público-estatales, ni queda restringida a su ámbito. Supone, sí, un contexto institucional que realice el principio de autonomía, permitiendo a la vez el ejercicio de la ciudadanía en relación con la subjetividad. La concreción de las condiciones para la aplicación de este principio equivale a la concreción de las condiciones para la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre cuestiones que son importantes para ellos (Held, 1993: 333), as! como para la expresión de nuevas formas de ciudadanía, que sin tener una expresión directa en la política son relevantes para su anclaje cultural.

Tales condiciones no se satisfacen, por su parte, tensando la libertad a sus últimas consecuencias, tras la proclama de la autonomización de la sociedad civil respecto del Estado, ni asumiendo que todo es político. Como expondremos a continuación, el signo de los tiempos revela la fragilidad de esta última asunción, mientras que las desigualdades estructurales prueban la falacia de la primera. La precisión de los ámbitos de la política, tanto como los del Estado, constituyen condiciones para la realización de un principio de autonomía que a su vez implique a las distintas esferas de la vida social: Held (1993: 333-337) es taxativo al afirmar que reivindicar la naturaleza de la política como una dimensión universal de la vida, no relacionada con ningún "lugar" o conjunto de instituciones específicas, no supone aceptar automáticamente el objetivo de una participación ilimitada o no circunscrita. Una participación política reforzada debe tener lugar dentro de un marco legal que proteja y nutra la aplicación del principio de autonomía. Es, por tanto, clave la reivindicación liberal de la separación entre Estado y sociedad, en el sentido de la necesidad que tiene la sociedad de incidir sobre sí misma a través de un Estado democrático (Offe, 1988).

La delimitación de los ámbitos de la poli rica puede, de hecho, efectuarse apelando a dos fuentes: de una parte, a las transformaciones culturales en curso y, de otra, a las funciones necesarias del Estado de cara a los requerimientos y problemas de la sociedad civil.

Frente al reclamo que signa especialmente la década de los sesenta, en el sentido de que "todo es política", el conflicto acerca de los límites del espacio de la política constituye uno de los terrenos privilegiados en la génesis de la cultura política que se gesta sobre todo a partir de la década de los ochenta (Bobbio, 1986). El anterior espacio de la política es considerado actualmente desmedido. Se reclama ahora la especificidad de los distintos

campos sociales, pero a la vez se relativiza la centralidad del Estado, de los partidos y de la poli rica misma. En términos de Lechner (1986: 15), "se rechaza el enclaustramiento de la política, pero tampoco se acepta que todo sea política". La apelación a lo público constituirla una manera de demarcar espacios. Aquél puede ser interpretado (Lechner, 1992: 11, 12) como un ámbito específico distinto a la esfera política y a la esfera estatal: "el lugar de la deliberación colectiva de los ciudadanos y la modalidad en que la preocupación ciudadana por el orden social puede actualizar lo político en la política". Queda así remarcada una diferenciación en absoluto banal. Lo político remite a la dimensión que tiene que ver con el poder, a saber, la instancia (o las instancias) instituida que puede emitir exhortaciones sancionables y que debe incluir siempre, explícitamente, al menos lo que se llama un poder judicial y un poder gubernamental. La política, en cambio, no existe en todas partes ni siempre; la verdadera política resulta de una creación social-histórica escasa y frágil (Castoriadis, 1995), que atañe a todos los miembros de la colectividad de que se trata. El objeto de la política es precisamente la libertad (Heller, 1991). La libertad efectiva de cada uno está en función de la libertad efectiva de los demás. De manera que la autonomía (la libertad efectiva) de todos en una democracia es y debe ser una preocupación fundamental de cada uno (Castoriadis, 1995).

Pero la búsqueda de autodeterminación de la sociedad sobre sí misma, en la perspectiva adoptada, no significa defender una alternativa al Estado. Lechner (1991: 110) apunta que esa fue la dirección que tomó en los setenta la reflexión sobre movimientos sociales, mostrando (al igual que la teoría de la revolución, de la cual tomaba elementos) ser un enfoque poco sensible a la política, dominado por prejuicios antiestatistas. Una sociedad sin instituciones de poder explícitas es, postula Castoriadis (1995), un absurdo. En la actualidad, el proyecto sostenido por la Nueva Derecha, que supone la autonomización de la sociedad civil basada en el funcionamiento del mercado, como lo destaca Lander (1995:173), se ha convertido en un eficaz instrumento teórico, político e ideológico para el cuestionamiento y la deslegitimación de los partidos y del Estado, pero ha demostrado ser inadecuado para la profundización de la democracia, usándose, entre otros, para reforzar y legitimar fuentes de poder político como son los medios de comunicación privados, o defender intereses privilegiados[102].

Aun delimitado el concepto de sociedad civil en el sentido postulado por Cohen/Arato (1992), quienes abstraen de ella tanto las instituciones políticas como las asociadas al mercado, los riesgos mencionados están planteados en tanto ni siquiera así acotada la

[102] Lander (1995: 173), refiriéndose al caso de Venezuela, destaca que la noción de una "democracia de ciudadanos", al ser adoptada como bandera del movimiento vecinal, tiene como prototipo del buen ciudadano al vecino de clase media alta que se organiza en defensa de su propiedad y de la preservación de las condiciones de los espacios urbanos privilegiados.

"sociedad civil" es un cuerpo homogéneo. Como lo recuerda Lechner (1996: 140-141), las teorías del pluralismo, asumiendo la existencia de tal diversidad social, dan por supuesto que los múltiples actores sociales -grupos, asociaciones, gremios, etc.- establecerían un equilibrio armónico de intereses similar a los equilibrios del mercado. Pero "ni la mano invisible del mercado ni las teorías pluralistas resuelven aspectos cruciales de la convivencia: la organización frecuentemente poco democrática del actor y la relación asimétrica entre diversos actores. Por sobre todo, no plantean una idea de orden que permita a la diversidad social desplegarse como una pluralidad". Esta cuestión es también abstraída de las teorías de la democracia participativa (Dryzek, 1990; Barber, 1984) al plantear la democracia sólo a nivel de la base.

Queda así no sólo soslayado que la integración de la sociedad es un problema de Estado (Lechner, 1996), sino desconocido el hecho de que dado que la desigualdad estructural constituye un freno para la participación, la labor compensatoria del Estado es necesaria para el propio ejercicio de la participación política. También lo es su función reguladora, habida cuenta de que la actuación de las asociaciones que operan en la sociedad "civil", con base solamente en una absoluta libertad de movimientos, multiplica la desigualdad, garantiza el aumento de poder de los más poderosos y promueve la dualización de la sociedad y la exclusión y marginalización de la mayoría (Funes, 1995). Todo ello, sin mencionar que la prescindencia de las funciones promotoras y reguladoras del Estado sobre el propio mercado tornan inviables las condiciones del desarrollo (Przeworski, 1995).

En definitiva, lo que crecientemente queda asentado por distintas corrientes de pensamiento es que las funciones protectoras, mediadoras en los conflictos y redistributivas del Estado democrático no pueden ser asumidas por la sociedad y menos, obviamente, por el mercado. Es por tanto falaz la pretensión de que la sociedad llegue a reemplazar al Estado. Sin embargo, como lo postula Held (1993: 338-339), aceptar la importancia de esas funciones no es igual a aceptarlas tal cual han sido prescritas en los modelos de la democracia liberal. Un asunto crucial en este sentido atañe a la transformación de las instituciones del Estado para que se conviertan en instancias reguladoras efectivas, accesibles y responsables de la vida pública. El problema, así plantea-do, va más allá del gobierno y concierne tanto al reconocimiento de que la estructura de la sociedad civil, en razón de las desigualdades económicas y sociales, no crea las condiciones para la igualdad de voto, la participación efectiva, una comprensión política adecuada y el control por igual de la agenda política, como al hecho de que la estructura del Estado democrático liberal, tal como opera, no genera una fuerza organizativa que pueda regular adecuadamente los centros de poder "civil".,

Asumir que la democratización de las instituciones políticas y la reestructuración de la sociedad civil son procesos interdependientes, remite a considerar que la creación de oportunidades para que las personas se establezcan en su capacidad de ciudadanos, no sólo supone la separación entre Estado y sociedad, como el proyecto liberal postula, sino requiere trascender este proyecto mostrando que la separación no implica *per se* oposición. A continuación retomaremos la discusión que en este sentido iniciáramos en d capítulo primero, a fin de proveer un marco más concreto sobre el cual la participación ciudadana podría ser radicada.

2. Las relaciones virtuosas entre Estado y sociedad. Un nuevo señalamiento sobre la autonomía y lo público.

La ampliación de la esfera pública remite centralmente a la sociedad misma, pero tal como fuera ya referido, no se resuelve sólo en su esfera, sino que incumbe al Estado. El proyecto democratizador apunta pues a la recuperación de ambas esferas, el Estado y la sociedad, como simultáneamente públicas. La ampliación del ámbito de la autonomía y de la libertad de la sociedad exigiría la satisfacción de esta doble condición. Esto supone, a su vez, admitir que la reducción del poder del Estado –de su aparato- no se traduce automáticamente en la ampliación del poder de la sociedad. Ni siquiera los esfuerzos por la democratización del poder del Estado conducen a este resultado, si se producen sobre una sociedad fragmentada que no es capaz de proporcionarle un sustento a aquél. Menos si tal democratización no es liderada desde la sociedad. Por su parte, la democratización de la sociedad por sí sola no puede prescindir del Estado para su concreción, sobre todo habida cuenta de las desigualdades estructurales preexistentes en aquélla.

El proyecto liberal no sólo asume la separación entre el Estado y la sociedad, sino que plantea las relaciones entre ambos en términos de oposición. La sociedad detenta derechos solo como defensa frente al Estado. Su acción sobre él se manifiesta a su vez centralmente a través del voto. El proyecto de la democracia liberal postula que por este medio la sociedad actúa sobre sí misma. La noción de "soberanía popular" condensa este proyecto. Entre tanto, la acción del Estado se vuelve cada va más privada, no sólo en el sentido en que "las decisiones importantes de verdad se coman en secreto y tras los bastidores del gobierno, del parlamento, de los aparatos de partido" (Castoriadis, 1995), sino que la distinción entre esfera privada, pública-social y pública-estatal se a favor del predominio de lo privado sobre lo público.

Un desafío, en este sentido, es lograr que la esfera pública-estatal se haga real y efectivamente pública, es decir esté abierta a la participación de todos. La separación de los poderes públicos, el sistema de pesos y contrapesos entre ellos y los distintos arreglos institucionales desarrollados a lo largo de la existencia del Estado moderno, muestran no ser

suficientes a tales efectos. Un camino promisor es abierto tras la posibilidad de reforzar la esfera pública-social para ejercer desde ella una presión en de la "publificación" de lo público-estatal. Con ello, a su vez, se abren posibilidades simultáneas a la democratización (Cohen/Arato, 1992)

Un supuesto básico es que la concepción de la sociedad civil supere "la maniquea oposición liberal clásica entre Estado y sociedad civil y [reconozca] los obstáculos a la democracia y a la libertad que están representados hoy no sólo por el Estado, sino también por los poderes económicos y el mercado" (Lander, 1995: 173). Ello es coincidente con la tesis de Bejarano[103], relativa a que "la emergencia consolidación de un régimen democrático sólo es posible allí donde se configura una dinámica de *"suma-positiva" entre Estado y sociedad civil,* en la cual ambos se fortalezcan de manera simultánea (énfasis nuestro)", que es sostenida desde diversas posiciones en la actualidad.

La consideración de esta posibilidad supone, sin embargo, otras. De una parte que ambas esferas operen diferenciadamente. De otra, que ambas dispongan de autonomía. Una importante corriente de pensamiento [104] asume que no es posible comprender el comportamiento del Estado en términos reactivos, en tanto formula y persigue políticas u objetivos que no son simples reflejos de las demandas o intereses de los grupos sociales, las clases o la sociedad. La" autonomía del Estado" no constituye un rasgo estructural a él, · sino que expresaría la posibilidad de influir en forma decisiva e independiente en la conformación y cambio de la sociedad, con base en objetivos propios. Por tanto, como concepto, llama sobre todo la atención acerca de la posibilidad de que las élites burocráticas del Estado estén libres de lazos o alianzas con las clases o sectores dominantes, y en panicular, remarca la existencia de una dialéctica entre el Estado y la sociedad influenciando los temas de las políticas, la cultura política y las formas de acción colectiva (Skocpol, 1985). Ella se relaciona a su vez con la "capacidad del Estado", entendida como la posibilidad real de penetrarlasociedadcivilyllevaracabosusobjetivosatravésdelainstrumentación de políticas que abarcan todo el territorio concernido. Tanto la capacidad como la autonomía del Estado dependerían de factores internos al Estado, en particular los rasgos de su administración pública los que pueden facilitar o inhibir su colonización por partidos políticos

[103] Bejarano (1996) efectúa una revisión de los aportes conceptuales recientes sobre el Estado, entre otros, desde la perspectiva neo-marxista. Descarta éstos sosteniendo que ·para visualizar la posibilidad de relaciones constructivas entre Estado y sociedad es preciso trascender las visiones. negativas, maniqueas o instrumentales del Estado, según las cuales las únicas formas de relación posible serían, o bien tomarse d Estado o en su lugar, destruido".

[104] La corriente en referencia es la que Bejarano (1996) denomina "Estadocéntrica", o "neoestatista" y que entre otros estaría representada por Theda Skocpol (1985). Los desarrollos que siguen están basados en los planteamientos expuestos por Bejarano, quien efectúa una instructiva síntesis de las distintas aproximaciones conceptuales al Estado y a la sociedad, con base en los estudios efectuados por otros autores.

o grupos de interés. También dependerían de factores externos de orden nacional e internacional, entre los que destacan no sólo la competencia y rivalidad entre las clases sociales, sino su habilidad de extracción de recursos, su capacidad para desarrollar alianzas, etc. (Bejarano, 1996). Pero la autonomía y capacidad del Estado también depende de la propia autonomía adquirida, en los campos político y económico, por la sociedad civil. Esta es una condición básica parad despliegue de la autonomía del Estado respecto de los grupos de poder privado, en tanto es un requisito indispensable para que desde la sociedad civil pueda ejercerse una función de crítica y control sobre d Estado que suscite y movilice la representatividad del Estado, sin la cual su propia autonomía se convierte en extrañamiento de la sociedad. De manera que una relación de suma positiva entre el Estado y la sociedad depende de su autonomía recíproca, tanto como de la representatividad del primero y de los rasgos de su administración pública. El proyecto de una sociedad que se gobierna así misma a través de un Estado democrático, contiene ambas condiciones.

América Latina ilustra bien el proceso de refuerzo mutuo de la debilidad del Estado y de la sociedad civil, donde los signos dominantes que marcan la relación entre ambos son la apropiación privada de lo público (Fleury, 1996) y el nominalismo de la institucionalidad política liberal (Del Búfalo, 1995), nominalismo que se extiende a la propia calidad de ciudadano (Rabomikof, 1993). Como ha sido ampliamente estudiado, el desfase entre un Estado conformado desde sus orígenes según las pautas de la democracia liberal, y una sociedad dominada por relaciones serviles y despóticas, no sólo impidió el despliegue de la referida institucionalidad, sino que determinó la propia deformidad del Estado. En efecto, la fragilidad institucional que afecta tanto a las instituciones económicas como a las políticas y jurídicas de América Latina, tendrían una raíz en el patrón de dependencia institucional que España y Portugal importaron en América Latina. Las características de la monarquía española y, en definitiva, las propias debilidades de su sociedad, habrían signado las relaciones coloniales con un marcado intervencionismo económico y el ejercicio de un poder arbitrario, impidiendo el surgimiento en América de una sociedad civil autónoma y fuerte (véase al respecto la caracterización que realiza Joan Prats, 1996a, basándose en los planteamientos de Oliver North). De manera que la formación de los Estados nacionales, si bien adopta la misma institucionalidad de los Estados europeos o de Norteamérica, no encuentra el correlato que exija su despliegue: individuos soberanos y con prácticas isonómicas y horizontales; o sea, no consigue las prácticas sociales que permitan el funcionamiento de ese aparataje jurídico-político así como tampoco el desarrollo de prácticas sociales mercantiles (Del Búfalo, 1995).

La historia del Estado latinoamericano es básicamente la historia de los esfuerzos por constituir desde él mismo a la sociedad. Su versión más deformada, el Estado populista, expresa a través del clientelismo, este patrón viciado, donde las relaciones personales

constituyen la clave de gran parte del intercambio político y económico. Un patrón, en definitiva, de dependencia recíproca entre el Estado y la sociedad que refuerza al mismo tiempo la debilidad de ambos. El propio crecimiento hipertrofiado del Estado acaecido en este siglo puede ser explicado en esta línea de razonamiento por su debilidad: "el Estado en América Latina pudo llegar a ser demasiado 'grande' (para sus posibilidades financieras reales) porque era demasiado 'débil', es decir, porque carecía de la autonomía precisa respecto a los actores sociales para corregir d régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista sino seguidista: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico" (Paramio, 1991: 136). El peso que experimenta el Estado, a partir de los años treinta, y su apropiación por intereses privados, tienen como contracara una sociedad civil dependiente y sometida, en sus segmentos mayoritarios, a la exclusión política, económica y cultural. De hecho, d intervencionismo desarrollista y su expresión en los regímenes nacional-populares, si bien posibilita un cierto desarrollo de segmentos organizados de la sociedad civil (básicamente el empresario y el sector obrero), no es capaz de suscitar prácticas sociales autónomas ni siquiera de parte de tales sectores. Por otra parte, aunque crea un marco de derechos para la conformación de una ciudadanía política y social, crea a su vez complejos sistemas de intermediación, como el clientelismo burocrático, el corporativismo y la constitución de Estados de tipo prebendalista, que merman la propia capacidad de construcción ciudadana en los proyectos nacional-populares (Calderón et al., 1993: 30).

Manteniéndose como tarea inacabada la constitución de una sociedad civil autónoma, desde la década de los ochenta América Latina enfrenta el auge de un proyecto que supone mayores niveles de exclusión económica y, por ende, de desintegración social, a su vez en un escenario que si bien aparece signado por la generalización de los regímenes democráticos, tras la práctica creciente de las "democracias delegativas", evoca el autoritarismo. La legitimidad institucional en este contexto se revela, cuando menos, precaria y con ella, la propia democracia. Más aún si se considera que prevalece un sistema político dominado por intereses particulares y, en definitiva, excluyente.

¿Qué supone, en este contexto, la renovación de la institucionalidad pública reclamada a nivel político en lo que cabe a la sociedad civil? Los esquemas de participación ciudadana en los procesos de decisión y de formulación de políticas basados solo en el despliegue de la representación funcional y en modelos integrativos, no ofrecen una respuesta convincente, puesto que no solo pueden atentar contra el principio de la igualdad política y del pluralismo, sino que suponen lesionar el principio de la autonomía de la sociedad civil, que se revela central tanto para su fortalecimiento como para el desarrollo de una relación virtuosa con el Estado, que a su vez la refuerce. La respuesta que aparece dada en las reformas

constitucionales recientes de América Latina, en el sentido de favorecer d desarrollo de una "democracia participativa" a través de la institución de figuras de la democracia directa, tales como el referéndum, no ofrece una solución absoluta dados sus posibles efectos duales, su renuncia a la deliberación colectiva, y debido a su limitado uso. Finalmente, la respuesta de mayor auge, en el sentido de favorecer canto las posibilidades de elección de los consumidores en contra de las elecciones políticas del ciudadano como de otorgar espacio a la participación social sólo con base en la experiencia, limita al mismo tiempo la legitimidad de las autoridades políticas electas, supone afianzar la despolitización social y favorecer así el extrañamiento de lo político respecto de la sociedad. Esta última solución es precisamente la renuncia a la posibilidad de auto-organización de la sociedad. Su adopción, de 'hecho, no apunta a la ampliación de la esfera pública; significa más bien su difuminación. No compromete la construcción de ciudadanía; se traduce más bien en su anulación. No se interesa por la comunidad, se afirma sólo en el individuo. Proclama como valor supremo la libertad, pero no proporciona instrumentos para realizarla. Predica el fortalecimiento de la sociedad civil pero deviene, en cambio, en su debilidad.

Tales consideraciones obligan a analizar el problema de la participación ciudadana retomando los tres principios que se revelan claves para el desarrollo de la legitimidad democrática: la igualdad política, el pluralismo político y la deliberación, a los que se suma un cuarto, la solidaridad, que da cuenta de modos de acción colectiva auto-organizados. Antes de referimos a ellos, caben tres acotaciones. Primero, el foco de atención sobre el cual se desarrolla nuestro análisis no son los agentes políticos pre-existentes, sino las virtuales: los sujetos sociales en tanto que ciudadanos individuales y "colectivos". En segundo lugar, la preocupación central gira en torno a cómo la sociedad puede recuperar para sí un espacio público que, en primera instancia, le permita actualizar sus capacidades de autogobierne a través de un Estado democrático, tanto como desarrollar una institucionalidad social que dé cuenta del ejercicio de la libertad positiva. Se mantiene pues aquí la premisa de la necesidad de una institucionalidad externa a la sociedad pero que es plasmada y permanentemente influida y controlada por la sociedad. En tal sentido, la preocupación central remite, en primera instancia, a las relaciones entre el Estado y la sociedad, y particularmente, a cómo esta última puede ejercer una relación regulativa sobre lo político que impida su extrañamiento de la sociedad y, sobre todo, la apropiación de las instituciones estatales por intereses particulares. Una pregunta clave que deriva de estas consideraciones es cómo los sujetos sociales "llanos" y los intereses sociales subrepresentados pueden influir directamente, más allá del voto, sobre el Estado y, en definitiva, contribuir a su propia democratización, de modo tal que éste pueda disponer de la suficiente autonomía para regular a su vez los centros de poder social y, particularmente, los económicos. La tercera y última acotación remite a la perspectiva de análisis adoptada: asumimos que los sujetos

sociales actúan como ciudadanos, sobre el marco de identidades que son básicamente moldeadas por instituciones políticas y procesos; algunas de las cuales pertenecen a la esfera del Estado, mientras que otras no. En cualquier caso, si se acepta esto, también debería convenirse en que la ciudadanía no se agota en d reconocimiento de derechos, sino que está sujeta a construcción con base en estructuras institucionales -estatales y sociales- que la posibilitan. Las prácticas sociales y las reglas formales e informales que se suscitan son clave para comprender los factores que pueden inhibir o estimular el desarrollo de identidades políticas. La asunción de su importancia, por su parte, no sólo obliga a centrar la atención sobre cómo operan las instituciones políticas existentes, sino sobre aquellas instituciones sociales que pueden contribuir crear tales identidades políticas. Por tanto, si bien el eje de atención son las relaciones entre el Estado y la sociedad, una presunción básica que recorre el análisis es la centralidad, para el desarrollo de la autonomía de la sociedad y de la propia autonomía-representatividad del Estado, de la institucionalidad social que realiza los valores de la solidaridad creando bienes públicos desde la sociedad. Ella constituye también un foro de atención que debe ser privilegiado pues el sustrato que subyace tales acotaciones es que la deil1 ocracia supone el fortalecimiento tanto del Estado como de la sociedad y que el logro de la gobernabilidad democrática exige un proceso de construcción institucional, -que incumbe tanto al Estado como a la sociedad, en pos del desarrollo de -identidades y capacidades para la acción política así como de responsabilidades por su ejercicio (March/Olsen, 1995). Acudiendo a una expresión de Bejarano (1996): "lo que conduce a la demacrada no es, ni el predominio de un Estado fuerte sobre una sociedad débil, ni el predominio de actores sociales fortalecidos sobre un Estado frágil, sino la existencia simultánea de una sociedad fuerte y un Estado fuerte enfrentados el uno al otro, en una relación caracterizarla por la tensión permanente, pero también por el mutuo control, la negociación y el acomodamiento".

3. Igualdad política, pluralismo y deliberación pública: claves normativas de la participación política.

Prácticamente toda la teoría sobre la democracia desarrollada por lo menos a lo largo de dos siglos, intenta determinar las condiciones democráticas de la participación política. Más allá de las diferencias, tiende a existir un consenso básico respecto de que "una versión totalmente defendible de la democracia debe satisfacer simultáneamente tres condiciones: debe lograr la igualdad política, sus decisiones deben incorporar la deliberación y debe evitar la tiranía de la mayoría" (Fishkin, 1995: 30-31).

El principio "un individuo, un voto" intenta dar respuesta a la igualdad política formal. Pero, los esfuerzos para llevar a cabo esa igualdad política, tal como lo postula Fishkin, tienen que ser evaluados tanto en términos de las reglas de decisión formales empleadas como en

términos de las condiciones subyacentes que lijan el escenario para la participación en aquellas reglas de decisión formales. Las desigualdades económicas y sociales constituyen las condiciones fundamentales a través de las cuales se viola la equidad. En la sociedad, expresan tales desigualdades el monopolio de los medios de comunicación para la formación de opinión pública y la ausencia de oposición política; tanto como el clientelismo político las expresa en el Estado. En atención a ello, Fishkin (1995: 58-63) sugiere una reconceptualización de la igualdad, entendiendo por tal "la institucionalización de un sistema que concede igual consideración a las preferencias de cada persona y que a todos concede, de un modo apropiado, iguales oportunidades para formular preferencias sobre las cuestiones bajo examen". Según esto, la noción completa de igualdad política requiere la implantación no sólo de la igualdad política formal (un individuo, un voto), sino de arras dos componentes: condiciones de aislamiento y una consideración efectiva.

Las "condiciones de aislamiento" remiten a las garantías de que d proceso político no ha sido interferido por factores irrelevantes a él; en tal sentido, obligan a poner la atención en la protección de la esfera política para que no sea determinada por los efectos de las desigualdades económicas o sociales en la sociedad. Medidas orientadas a limitar las contribuciones privadas en las campañas electorales o a otorgar financiamiento público a los contendientes, son ilustraciones de la política de aislar d proceso político de los efectos de desigualdades económicas u organizacionales (Cohen/Rogers, 1995). En un plano más concreto, las condiciones de aislamiento previenen sobre que "si los resultados políticos están determinados por ofrecimientos de recompensa o por amenazas de consecuencias negativas ofrecidas por quienes ocupan posiciones privilegiadas en la estructura socioeconómica, entonces d poder de aquéllas se vierte en la esfera política de tal manera que podemos decir que ha habido una falla en la condición de aislamiento" (Fishkin, 1995: 61). Un grado mínimo de ciudadanía autónoma es, en sí, una condición fundamental para la participación política.

El tercer componente de la igualdad política, la "consideración efectiva", remite a la necesidad de que las opiniones rivales más importantes puedan conseguir la consideración suficiente para que las personas tengan la oportunidad de decidir entre ellas. La existencia de los derechos políticos -libertad de asociación, de expresión, etc.-apuntan a garantizar esta condición; sin embargo, ella depende además de las posibilidades que se tengan de "hacerse escuchar", posibilidades determinadas centralmente por el acceso a los medios de comunicación o a la disposición de recursos de movilización que hagan visibles los intereses o valores defendidos.

La igualdad política, bajo los términos especificados, se vincula estrechamente con la condición del pluralismo político, que es otra de las claves de la participación política

democrática. Hay que distinguir, sin embargo, entre el concepto de pluralismo y las teorías pluralistas de la democracia y, en particular, las concepciones utilitarias que postulan la búsqueda competitiva de la satisfacción del interés. Como señala Sartori (1995), el pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad; remarca, por tanto, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión. De hecho, para que pueda operar el pluralismo político es preciso que exista el pluralismo social y cultural.

En tales sentidos, supone que en el ámbito de la sociedad civil no sólo existan múltiples asociaciones, sino que la organización de los actores se dé como resultado de un proceso endógeno y voluntario (no impuesto ni por el Estado, ni por la costumbre), donde las organizaciones no sean excluyentes sino basadas en afiliaciones múltiples, y donde no se impida la expresión de ningún interés o valor, o la formulación de ningún conflicto o problema (Bejarano, 1996). Supone, así mismo, la superación de la dialéctica de la negación del otro, que impide la ciudadanía y d potenciamiento del tejido intercultural (Calderón et al. 1993).

Por otra parte, d pluralismo es la' base principal sobre la cual puede legitimarse el principio limitado de la mayoría. Este, sin embargo, no significa que el pluralismo niegue d principio de la mayoría como regulador, o sea, como técnica para la adopción de decisiones (Sartori, 1995: 117), sino que remite a que quienes forman parte de la mayoría deben respetar los derechos de las minorías. Sin la aceptación del pluralismo no puede sustentarse una teoría normativa de la democracia. Tampoco puede sustentarse sin una restricción de la tiranía. Aun cuando en algunos casos puede parecer que este principio legitima lo que podría considerarse como tiranía de la mayoría, debiera aceptarse que ninguna teoría defendible de la democracia puede legitimar una política que destruye intereses humanos esenciales --como la vida, la dignidad-y, en términos generales, cuando niega los derechos humanos básicos, en condiciones en que podría haberse elegido una política alternativa que no habría impuesto ninguna privación severa a nadie (Fishkin, 1995: 63). La gobernabilidad democrática supone, en sí misma, excluir las preferencias e identidades inaceptables. Es más, como lo postulan March/Olsen (1995: 86), *"to attribute all defects of democracy to defects in representation requires the inconditional granting of legitimacy to existing identities and preferences ... A democratic polity is a pluralist association of separate, dictinctive, and unconditionally valuable individuals... However pluralism does not require equal responsiveness to all identities and desires... Governance involves being unresponsive to identities and preferences that are conspicuously inauthentic or evil"*

Desde tales consideraciones resultan tematizad.as posiciones específicas sobre el conflicto y d consenso. Creer en la diversidad, en una dialéctica de la diversidad, es lo opuesto a creer

en el conflicto[105]. En sí, el pluralismo destaca la necesidad de aceptación del disenso tanto como la posibilidad del consenso sobre la acción política misma. El consenso puede entenderse como "unanimidad pluralista"; evoca el ('inacabable proceso de: ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en "coaliciones" cambiantes de persuasión recíproca" (Sartori, 1995: 116-121). De hecho, salvo que se compartan los mismos valores y fines -lo que no es la norma-, la generación del consenso requiere un procesó de deliberación y persuasión recíproca. Aceptando, a su vez, que no todas las preferencias pueden ser consideradas por el sistema político, un marco democrático exige, como condición insoslayable, un discurso público en torno a ellas: las preferencias e identidades requieren ser criticadas, probadas, transformadas o rechazadas a través de un discurso público (March/Olsen, 1995: 87).

La deliberación en la elaboración de decisiones políticas se erige así en un requisito indispensable de la legitimidad democrática. Ella revela su importancia en un enfoque de la democracia que no es meramente procedimental ni basado en el intercambio (como el pluralista), pero que tampoco presume una visión sustantiva del "bien común" (como el republicanismo cívico). Presupone, en cambio, la posibilidad de construir" un interés público y de la exposición pública de intereses particulares, con base en la formación de opinión libre, expresión y discusión. En la democracia ideal el razonamiento práctico y el compromiso razonado determinan el curso de las acciones políticas. El razonamiento práctico es el juicio de ciudadanos informados, obtenido por medio de la discusión y el debate. Sin embargo, la situación ideal de diálogo, tal como fuera postulada por Habermas, supone una situación de discusión igual y libre, ilimitada en su duración, limitada sólo por el consenso al que se llegaría por la fuerza del mejor argumento. En ella, todos los argumentos considerados relevantes por alguien tendrían una discusión tan extensa como se quisiera. Este eje es utópico. El otro eje, opuesto, es el de no deliberación, donde una alternativa no es efectivamente contrastada con sus rivales, donde los argumentos no son respondidos, y donde quienes toman las decisiones tienen poca competencia o base fáctica para evaluar las propuestas que les han sido ofrecidas. Entre ambos ejes, tal como lo postula Fishkin (1995: 69), hay grados aceptables. Pero para propender a ellos, existen al menos tres condiciones que deben ser satisfechas.

[105] Sartori (1995) remarca que el conflicto en torno a las reglas de juego particularmente la regla que determina cómo deben resolverse los conflictos- no es una base posible para la democracia ni, de hecho, para ninguna comunidad política; en tanto es conflicto lleva a la guerra interna y a la secesión como única salida. El consenso "procedimental" es, en este sentido, una condición necesaria de la democracia; él, a su vez se relaciona con el régimen. Por otra parte el consenso "básico" que supone compartir los mismos valores y fines es una condición que facilita la democracia -en tanto permite una cultura política homogénea- pero no es necesaria aquélla. Es, particularmente, en relación a la acción política misma, donde se acepta que el disenso es necesario para producir cambios en el consenso (un consenso nuevo o nuevas personas que se ponen de acuerdo en diferentes temas).

La primera ya ha sido referida: alude a la interacción social. La democracia refrendada o la "teledemocracia" no la puede asegurar; de allí que tampoco pueda permitir el despliegue de la deliberación pública; La segunda condición se refiere a la ausencia de relaciones de supra-subordinación entre los participantes: la única autoridad que debe poder mediar es la del mejor argumento. El contexto burocrático, bajo esta condición, se revela hostil a la posibilidad de la deliberación, en tanto supone un ordenamiento jerárquico con base en una autoridad de base legal-racional y en tanto atiende a otra racionalidad: la instrumental. La deliberación se basa en razones prácticas, no en el conocimiento fundado en la experiencia, que supone los fines como dados. La tercera condición de la deliberación conecta con la anterior: es la posibilidad de la discrecionalidad. Quienes se enfrentan a un proceso deliberativo no pueden disponer de un mandato imperativo otorgado por otros individuos. Deben disponer de libertad, de forma tal que sea posible, en principio, la modificación de las posiciones previas, producto de la confrontación y discusión sobre las diversas perspectivas y valores. La deliberación por sí misma supone la posibilidad de la persuasión normativa. Estas tres condiciones se conectan entre sí y ponen sobre el tapete dos cuestiones altamente problemáticas: una, directamente implicada, refiere a la consideración de la complejidad social en términos del ámbito de participantes concernidos en el proceso de deliberación. La otra, conecta con aquélla pero remitiendo a la posibilidad de asegurar la deliberación simultáneamente con la igualdad política. Si el grupo es pequeño, las condiciones referidas pueden ser satisfechas y asegurarse a la vez la igualdad. En definitiva, en comunidades acotadas --a nivel de barrio, por ejemplo--, supuesto dado que existe un conflicto y que a su vez no hay bases independientes o privadas para su resolución, puede suscita.rse un proceso político entre rodos los participantes que implique: **a)** discusión política; **b)** la aplicación del juicio político que resulta, en una decisión pública, y e) la realización de la decisión común y la voluntad común como trabajo común y acción común. Estas son las fases del proceso político de la "democracia fuerte" (*strong democracy*) en los términos planteados por Benjamin Barber (1984). La fuerza de aquella precisamente estriba, según Barber, en que es literalmente autogobernada por ciudadanos en vez de constituir un gobierno representativo en nombre de los ciudadanos. La ausencia de una base independiente para la resolución de los conflictos es, de hecho, central para su despliegue: sólo bajo tal condición puede haber propiamente autogobierno, basado en los procedimientos de auto legislación y de construcción de comunidad, auto contenida y auto conectiva.

Es claro que esta posibilidad existe, pero sólo así acotada. ¿Cómo lidiar, en cambio, con la complejidad social, asegurando a la vez la posibilidad de la deliberación y, por ende, presuponiendo el respeto al pluralismo político? La única respuesta posible hasta ahora visualizada alude al principio de la representación, requerido para el ejercicio del gobierno

democrático. Sin embargo, las configuraciones actuales de las instituciones representativas tienden a no asegurar la igualdad política. Es a propósito de esta constatación como puede fundamentarse la necesidad de otras (no sustitutivas) instituciones de representación que puedan asegurar las condiciones de la deliberación pública, el respeto del pluralismo, pero a la vez una mayor igualdad política, dando posibilidades a los ciudadanos comunes de intervenir en las decisiones públicas.

4. *Solidaridad y asociativismo crítico: basa sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.*

La igualdad, el pluralismo político y la deliberación pública constituyen, bajo el marco adoptado, las claves normativas de la participación política. La consideración de tales valores, a su vez, hace aflorar el principio de la representación. Si se acepta que la participación política implica la representación en condiciones de igualdad política, de pluralismo y de oportunidades a la deliberación, entonces puede convenirse en que tanto la institucionalidad política preexistente como las posibilidades de su ampliación, deben ser problematizadas bajo esos términos. La participación ciudadana, inserta en un proyecto de ampliación de la esfera pública, remitiría en este sentido desarrollo de instituciones de representación social que puedan introducir esos valores en el sistema político formal, realizándolos simultáneamente "interior. La pregunta que cabe formularse a continuación remite a qué identidad política es interpelada en un proyecto de esta naturaleza y dónde que ella encuentra posibilidades para su desarrollo.

Los actores sociales devienen en actores políticos en el marco de identidades; que son moldeadas por prácticas sociales. De hecho, nuestra asunción es d desarrollo de instituciones de representación social que puedan actuar ampliar la esfera pública requiere a su vez de la constitución de instituciones de solidaridad, así como de un asociacionismo crítico en el seno de la sociedad Tales constituirían prácticas sociales de construcción de ciudadanía y, por ende; se erigirían en condiciones tanto como en medios de la participación ciudadana.

La noción de ciudadanía, así implicada, se construye tanto alrededor derechos como de deberes sociales. Supone, además, la identificación con claves normativas de la participación política -la igualdad política, el pluralismo político y la deliberación pública- y un compromiso con la libertad tanto eje normativo de la propia política. Bajo esos términos, implicaría recuperación de la noción de "comunidad política" junto con el respeto pluralismo cultural.

El enfoque propuesto supone, por tanto, un acercamiento crítico a ~ concepciones prevalecientes sobre la ciudadanía como entidad política. La visión liberal, en aras de la libertad y el pluralismo, niega la existencia de comunidad política. Se asienta, en cambio, en ciudadanos aislados que persiguen sus propios intereses. La condición de ciudadano es

satisfecha sólo por la', existencia de un conjunto de derechos políticos y civiles que los torna iguales ante la ley y que les "protege" contra el Estado. Su acción sobre él, en razón de tales derechos, tiene esencialmente ese carácter protector de su autonomía individual. Bajo este carácter se moldea la "participación política", quedando con ello acotada a las instituciones formales. y con un rol marginal.

En las antípodas de la visión liberal, la ofrecida por el republicanismo cívico (o comunitarismo-republicano, como también se conoce) pone el énfasis la existencia de la comunidad política, pero privilegia un tipo de comunitaria constituida por valores morales compartidos y organizada alrededor de visión sustantiva y única del "bien común". Bajo esta óptica, la identidad ciudadano sólo se construye alrededor de la participación en las instituciones; estatales; se expresa como la más alta forma de vida (la "virtud cívica") y sobre cualquier otro tipo de identidad. Su resultado, pues, tiende a negación del pluralismo, tanto como la afirmación de un modelo de ciudadanía culturalmente homogéneo, asentado sólo en los valores de la democracia occidental.

Ni una ni otra visión ofrecen, en este sentido, respuestas plausibles acerca del tipo de identidad política que puede sustentar la ampliación del espacio 1lico, habida cuenta de que el asunto que se revela clave bajo su marco es cómo hacer compatible el pluralismo político y cultural y la libertad individual con la necesidad de la comunidad, asumiendo que su fundamento moral es lo colectivo. Planteándose estos asuntos y cómo, en definitiva, lograr que las identidades -en tanto ciudadanos y en tanto individuos- no sean neutralizadas entre sí, la perspectiva de un proyecto de "democracia radical" (Mouffe, 1992) sugiere otra conceptualización de la "comunidad política". Ella es entendida no como un referente empírico sino' como un piso discursivo donde política, en vez de tener lugar dentro de la comunidad, se manifiesta en el esfuerzo de constitución de un "nosotros" y, por tanto, de un bien común", pero asumido como algo a lo que los individuos se refieren pero que nunca pueden alcanzar totalmente. Bajo esta óptica, el bien común, interpretado como un "imaginario social", constituiría, a la vez, una ("gramática de conducta" que coincide con la lealtad a los principios ético-políticos de la democracia moderna: libertad e igualdad para todos. Actuar como ciudadanos implica así la exigencia de tratar a los otros como personas libres e iguales. Sin embargo, como pueden existir muchas interpretaciones sobre el significado concreto de esto, la ciudadanía -como una forma de identidad política-no puede ser neutral y una comunidad política totalmente inclusiva nunca pue.de ser realizada. En definitiva: "un ciudadano...es una identidad política común de personas que podrían estar comprometidas en diferentes comunidades y que tienen concepciones distintas del bien, pero que aceptan someterse a ciertas reglas 'autoritativas' de conducta" (Mouffe, 1992: 30-31).

La forma propuesta por esta concepción de la ciudadanía puede no resultar completamente convincente como manera de zanjar d dilema entre lo particular y lo universal. Sin embargo, a nuestro juicio, queda planteada una cuestión central: la ciudadanía no se ejerce exclusivamente en relación con las instituciones político-estatales, sino que se ejercita y, sobre todo, se puede construir respecto de cualquier esfera donde los principios de la igualdad y de la libertad para todos, sean desafiados. Por tanto, pueden existir tantas comunidades políticas y expresiones de ciudadanía como prácticas sociales dirigidas a subvenir relaciones de dominación. Los actores políticos serían conformados precisamente a través de estas prácticas donde se interpelan las reglas de juego sobre las que se basan las relaciones sociales y se obliga a la actualización de los principios ético-políticos de la democracia.

Es este uno de los sentidos bajo los cuales los propios movimientos sociales pueden ser interpretados como "ciudadanías en proceso" (Lechner, 1991) y es, así enmarcados, que ellos constituirían una condición básica para la participación ciudadana. El "asociacionismo crítico" remarca precisamente este proceso de conformación de tejido asociacional en la sociedad, comprometido con el fortalecimiento de la democracia en el resto de las esferas de la vida social, así como en su propio interior. Walzer (1995), que propone la expresión, destaca la importancia a través de la sociedad civil, por ejemplo, para pluralizar d mercado. clave, igualmente, el rol que la red asociacional puede tener en la amortiguación; de las iniquidades que el mercado genera, habida cuenta de que ellas no solo se traducen en que algunos individuos son más capaces que otros para efectivas sus preferencias de consumo. De hecho, en tanto la dominación y deprivación que también resultan de la operación de mercado, son procesos socialmente mediados, la estructura de mediaciones que acompañe a individuos (familia, iglesia, sindicatos, partidos políticos, alianzas étnicas, pueden contrarrestar tales efectos (*ídem*).

La estructura de mediaciones sociales, y por ende, el tejido asociacional, ofrece una virtualidad en tales sentidos. Pero la actualización de sus potencialidades democratizadoras no son automáticas. Habría, por ejemplo, diferencias centrales entre los movimientos sociales y los grupos de interés que componen la sociedad civil. Como resalta Hunter (1995: 30-31), la política de los grupos de interés reclama un muy escaso cambio cultural o personal, especialmente de los grupos dominantes o élites, quienes no deben modificar su noción de.' derechos adquiridos o su comprensión de cómo tienen que funcionar las reglas institucionales básicas; sólo deben modificar sus expectativas cortoplacistas basándose en cálculos racionales de equilibrio de fuerzas. En cambio, los movimientos sociales "retan las necesidades, criterios y fundamentos de muchos ejes de dominación al proponer formas radicalizadas de democracia para incrementar la habilitación de más personas en muchas esferas de la vida social, al proponer extensiones de los derechos humanos u otros

conceptos de justicia para ampliar y profundizar el piso normativo en donde se basan los cambios sustantivos y de procedimiento, y al plantear transformaciones fundas que socaven los patrones persistentes de dominación y marginación". Sin embargo, tampoco se trata de funciones intrínsecas a los movimientos sociales. Las asociaciones de la sociedad civil y los propios movimientos están; ¬a su vez, expuestos al desarrollo de patrones de dominación en su interior. Por eso, para influir sobre la estructura de dominación externa, ellos mismos requieren ser guiados por los principios de la ciudadanía. En sí, la libertad e igualdad para todos es el referente normativo a partir del cual se pueden, enfrentar desde la sociedad civil los movimientos sociales fundamentalistas-autoritarios, tanto como el fenómeno *nimby* (*"not in my back yard"*) en el vecindario, d autoritarismo en la familia, la intolerancia en la iglesia o grupos étnicos, etc. La construcción de identidades políticas encuentra espacios en el desarrollo de estas prácticas sociales donde resultan enfrentados el poder y la coerción. Por ello, el asociacionismo crítico, referido incluso a la sociedad civil, puede ser enmarcado en el proceso de construcción de ciudadanía como una condición de la participación ciudadana, inserta en la reconstrucción de la esfera pública. Es evidente, por ejemplo, que una parte del discurso feminista se orienta en esta dirección (Cohen, 1997), buscando la reconciliación de la inclusión e igualdad con la diversidad o "diferencia".

Otra condición de aquélla !conecta con la anterior y es, en gran medida, su propia base tanto como su resultado. Se sostiene que la civilidad que hace posible la democracia política sólo puede ser aprendida en las redes asociacionales (Walzer, 1995; Putnam, 1994), en tanto ellas constituyen un espacio privilegiado para cultivar la responsabilidad personal, la mutua obligación, la autolimitación y la cooperación voluntaria. Las prácticas sociales que de ellas resultan remiten a la solidaridad, el otro eje clave en d proceso de construcción de ciudadanía. Es en el mundo de la sociedad civil donde la gente se conecta y se hace responsable una de la otra: *"Connected and responsible: without that, 'free and equal' is less attractive than we once thought it would be" (Walzer, 1995: 173).* Las asociaciones voluntarias pueden, de hecho, constituir un instrumento para d encuentro entre derechos y deberes, sobre roda en condiciones de privación social, donde los factores que promueven la movilización de la población están directamente vinculados con la percepción de carencias comunes, en una directa conexión con la noción de derechos básicos, que estimula a la vez la práctica de la solidaridad (Jacobi, 1991). La mayor virtualidad de las asociaciones voluntarias en un proyecto de construcción de ciudadanía estriba, precisamente, en que pueden crear un espacio para el despliegue de nuevos valores, asociados al "reconocimiento del otro" y a la solidaridad. En tal sentido es que ellas remiten a arreglos institucionales orientados a cambiar la estructura de los incentivos para la acción por interés personal, aportando, con ello, a la disminución del uso de instrumentos de regulación externa para disuadir los actos de intolerancia (Hunter, 1995).

Putnarn (1994), tras una extensa investigación empírica orientada a explicar las diferencias de desempeño institucional entre los gobiernos regionales de Italia, concluye que el factor más importante para explicar d buen gobierno más que el desarrollo económico es, primordialmente, el grado en que la vida social y política de una región se acerca al ideal de "la comunidad cívica" (p. 149). Al menos cuatro rasgos la definirían: **a)** compromiso cívico, es decir participación activa en los asuntos públicos; **b)** igualdad política: privan las relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación; **c)** solidaridad, confianza y tolerancia; **d)** estructuras sociales de cooperación. Apoya así la conclusión respecto de la relevancia del tejido asociacional, pero de uno que sea capaz de encarnar relaciones sociales simétricas; o sea asociaciones horizontales que unan a iguales en una solidaridad mutua en vez de plasmar asimetrías de poder, exploración y dependencia (p. 169). Es, precisamente, la existencia de normas de reciprocidad generalizada que sirvan para reconciliar el interés propio con la solidaridad, en conjunción con la existencia de "redes de compromiso cívico", las que proveen del "capital social" que puede asegurar la cooperación voluntaria. Las relaciones clientelares, por ejemplo, implican intercambio interpersonal y obligaciones recíprocas, pero d intercambio es vertical y las obligaciones son asimétricas. En las redes verticales, las sanciones que apoyan las normas de reciprocidad y protegen contra el comportamiento oportunista, es difícil que sean aceptadas hacia arriba. Con ello resulta reforzada la asimetría y permanentemente puesto en riesgo el compromiso de reciprocidad. Tal como lo destaca Putnam, diversos estudios apoyan la conclusión acerca de que la comunidad y la confianza, y por ende, las redes horizontales de compromiso cívico, ayudan a resolver los dilemas de la acción colectiva y el oportunismo. De allí que pueda sostenerse que cuanto más horizontalmente estructurada esté, una organización, más puede promover el éxito institucional a nivel de toda la comunidad (p. 223). De hecho, las investigaciones empíricas de Putnam mostrarían que incluso existe una correlación entre la dependencia de la política y la debilidad de la comunidad cívica: "los ciudadanos de las regiones cívicas contactan a sus representantes con mucha menos frecuencia, y cuando lo hacen es más probable que hablen sobre política y no sobre favores... la política en las regiones menos cívicas... está marcada por la relaciones verticales de autoridad y dependencia, típicas de las redes clientelares...es más elitista... simpatizan menos con la participación popular... en las regiones cívicas, el gobierno de mano suave es más fuerte sin tener que hacer grandes esfuerzos porque puede contar con la cooperación voluntaria y auto-imposición de las normas por parte de los ciudadanos" (Putnarn, 1994: 125 y 139).

Los arreglos institucionales basados en la confianza y la colaboración voluntaria, y que se expresan en la solidaridad social, tendrían pues una relación directa con d proceso de construcción de ciudadanía. En primer término, debido a que traducen la conjunción de realización de derechos con ejercicio de deberes sociales. Además, porque suponen

desplegar prácticas de auto-organización que muestran los límites de los arreglos jerárquicos para solucionar los dilemas de la acción colectiva, panicularmente en términos de suscitar un Compromiso estable entre los participantes -sin coerción externa- y un monitoreo permanente de él fundado en los propios miembros (Ostrom, 1995). En conexión con lo anterior, puede estimarse que las prácticas sociales fundadas en la solidaridad constituyen prácticas de construcción de ciudadanía en la medida en que contribuyen a desarrollar las condiciones éticas para la creación de un tejido asociacional crítico, comprometido con el fortalecimiento de la democracia, en cualquier espacio donde relaciones de dominación desafíen los principios de la libertad y de la igualdad para todos. Por eso es que puede asumirse que la institucionalidad de solidaridad, es tanto base como resultado del asociacionismo crítico.

En suma, las prácticas de solidaridad y el asociacionismo crítico se revela como bases sociales para la construcción de ciudadanía y, por tanto, como condiciones de la participación ciudadana, enmarcada en la ampliación de la institucionalidad pública. De hecho, en torno a tales prácticas sociales es que se suscitan tanto el 'e sector intermediario" como el "tercer sector", a través de asumirse que la institucionalidad de solidaridad, es tanto base como resultado del asociacionismo crítico.

En suma, las prácticas de solidaridad y el asociacionismo crítico se revelan como bases sociales para la construcción de ciudadanía y, por tanto, como condiciones de la participación ciudadana, enmarcada en la ampliación de la institucionalidad pública. De hecho, en torno a tales prácticas sociales es que se suscitan tanto el "sector intermediario" como el "tercer sector", a través de los cuales la sociedad puede recuperarse como esfera de lo público (vid., Cap. 1). En efecto, por una parte el asociacionismo crítico provee del tejido social en torno al cual es posible construir instituciones de representación que posibiliten la participación política bajo los principios de la igualdad política, el respeto al pluralismo y la deliberación pública. Las asociaciones voluntarias comprometidas con el fortalecimiento de la democracia constituirían, en esta perspectiva, los cimientos de la ampliación de una institucionalidad pública que da cabida a una pluralidad de instituciones de representación social. De todo el universo que puede ser apelado resulta, sin embargo, clave en el marco de las funciones de la publicidad, aquel sector que se ubica en el campo de tensión entre el Estado y la sociedad, acá denominado "intermediario", que como tal ejerce una función de crítica y control sobre el Estado y que, por ende, representa frente a él los intereses de la sociedad que no encuentran espacios de expresión por los medios convencionales.

Su proyecto remite a proveer de condiciones para lograr la democratización del Estado, de modo tal que éste disponga de mayor autonomía para regular los centros de poder social, sobre todo los emergentes del mercado. Su horizonte es, pues, actualizar las capacidades de

autogobierne social, sin renunciar a la posibilidad de que la sociedad se organice a sí misma a través de un Estado democrático, "publificado".

Como fuera oportunamente destacado, cabe señalar que la referencia a un sector intermediario surge asociada al problema de la influencia de la sociedad civil en las decisiones públicas que están radicadas en el aparato estatal. La otra dimensión de la publicidad que ha sido relevada no se zanja en la relación con el Estado, sino que se desenvuelve primigeniamente en d propio terreno social; ella se refiere a la producción de bienes públicos desde la sociedad. El denominado Tercer Sector remite, de hecho, a todo aquel tejido asociacional cuyas prácticas sociales se fundan en la solidaridad y que se traducen en la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto-organizarse para la satisfacción de necesidades colectivas. Su germen es el asociacionismo voluntario --el voluntariado-, pero incluye además todo el conjunto de instituciones privadas de servicio público, así como las prácticas concretas de solidaridad desarrolladas a través de instancias informales e instituciones tradicionales. El Tercer Sector así considerado y, en general, las prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos con base en la solidaridad, constituyen el cimiento social de la ampliación de la institucionalidad pública que da cabida a una pluralidad de instituciones de participación.

El horizonte normativo de tales prácticas no necesariamente involucra la afirmación de derechos y la defensa de .identidades culturales, así como tampoco expresa la voluntad de participación política en referencia a las instituciones estatales. Su proyecto remite a la modificación de las relaciones sociales a favor de una mayor auto-organización social. Indirectamente, sin embargo, como ya ha sido anotado, constituyen a su vez una base para la propia democratización del Estado y de la sociedad al crear los fundamentos éticos del asociacionismo crítico, en general, y del sector intermediario, en particular.

Instituciones de representación y de participación social para una nueva institucionalidad pública

El signo de las postrimerías del siglo XX es la problematización sobre los límites deseables de la regulación colectiva y de la acción política. &mite, por tanto, al ámbito de actuación legítima del Estado y de la sociedad. La respuesta hegemónica supone la negación del primero, a favor de la segunda. Se traduce, sin embargo, cuando más, en el fortalecimiento de la sociedad mercantil. En las' antípodas, la visión aportada desde la sociedad civil que proclama la oposición a ultranza al Estado, descuida el hecho de que hay relaciones de poder generadas en la sociedad civil que sólo el Estado puede desafiar (Walzer, 1995: 170). Por otra parte, la bandera de la profundización de la democracia participativa, que es esgrimida mayoritariamente para contrarrestar d discurso hegemónico, tiene contenidos difusos y efectos contradictorios tras límites teóricos significativos. Pero la virtualidad de

esta última posición estriba en que no supone ni predica una oposición entre Estado y sociedad.

El asunto que en definitiva asoma en el horizonte refiere a la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, sin negar ninguno de los dos ejes ni plantearlos en términos antagónicos, pero recuperando el principio de la autonomía y de la libertad a favor de la sociedad. La ampliación de la esfera pública apunta a estos propósitos. Ella coloca una demanda a la sociedad en términos de lograr una mayor influencia sobre d Estado, tanto como su limitación, asumien4o que la autonomía social supone trascender las asimetrías en la representación política y social, así como modificar las relaciones sociales a favor de una mayor auto-organización social.

El proyecto habermasiano reivindica estas posibilidades. Su propuesta de un concepto normativo de lo público remite a la gestación de asociaciones autónomas, no sometidas a la presión de las decisiones -informales- que puedan aportar a la formación democrática de opinión y voluntad políticas a través de la generación y propagación de convicciones prácticas, de remas relevantes para toda la sociedad. La asunción básica es que a través del enriquecimiento del debate público en el seno de la sociedad, ésta puede presionar al Estado.

Sin embargo, el ejercicio de una influencia indirecta de parte de la sociedad sobre el Estado no parece ser suficiente para la ampliación de la esfera pública. De hecho, en las últimas décadas se reivindica la necesidad de una influencia directa (Cohen/Arato, 1992; Walzer, 1995; Stiefel/Wolfe, 1994). También se torna evidente que el propio fortalecimiento del Tercer Sector supone demandas hacia el Estado (Fernandes, 1994). En tales sentidos, cobra cada vez más fuerza la aseveración de que sólo un Estado democrático puede crear una sociedad civil democrática, tanto como que sólo una sociedad civil democrática puede sustentar un Estado democrático (Walzer, 1995; Hillit, 1996).

Al resultar rematizada la influencia directa de la sociedad civil sobre el Estado, se pone a su vez en el tapete el asunto de la participación ciudadana en la formación de las decisiones y políticas públicas-estatales. El otro tema concernido, la auto-organización social, centra, por su parte, el problema de la participación ciudadana en la producción de bienes públicos. Una oportunidad clave para ambas la ofrece la crisis que se suscita a partir de la década de los ochenta, que entre otras cuestiones pone en discusión la centralidad del Estado e invoca el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, las respuestas que se ofrecen desde la institucionalidad estatal para favorecer la participación ciudadana, si son evaluadas bajo el marco de la ampliación de la esfera pública, insinúan una serie de nudos problemáticos que delimitan, condiciones a satisfacer en función del referido propósito. A continuación se describen algunas de ellas.

I. La institucionalidad de representación social: algunas premisas para su constitución.

Según las formas que adopte la participación ciudadana en la esfera político-estatal, pude facilitarse el incremento de la representación social en la conducción de los asuntos públicos o bien legitimarse la corporativización del aparato estatal, tanto como una mayor despolitización social. En estos dos últimos casos el resultado consecuente es el fortalecimiento de las asimetrías en la representación política y social que se ejercita en la esfera estatal, con lo que resultan aun más limitadas las posibilidades de su "publificación". En tal sentido, han sido visualizados varios nudos problemáticos. Uno es la adopción de un modelo de pluralismo integrativo que lesiona el principio de la autonomía de la sociedad civil al apelar a su colaboración funcional, tanto como que puede violentar el principio de la igualdad política sustentarse exclusivamente en formas funcionales de representación. Otro nudo problemático radica en la presunción de que para obtener un mayor pluralismo basta con favorecer el involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, abstrayendo con ello el peso de las desigualdades económico-sociales. Un tercer tipo de problema es planteado por el soslayamiento de la influencia que tiene el contexto institucional en la creación (o inhibición) de oportunidades a la deliberación pública y al compromiso sostenido. Todos estos nudos problemáticos, según se ha sostenido, remiten a límites teóricos no resueltos en el abordaje de la participación ciudadana tal como ha sido asumida en la última mitad del siglo. Un último nudo problemático que ha sido destacado es de más reciente data y corresponde más bien al giro ideológico que experimenta la participación ciudadana desde fines de la década de los ochenta, al plantearse expresa y manifiestamente su despolitización. La invocación del "ciudadano" como participante administrativo pone sobre el tapete la desnaturalización de la participación ciudadana, que puede producirse cuando son mezcladas las funciones de instancias de representación social -cuya apelación es a intereses y/o valores-- con funciones de administración de servicios públicos, habida cuenta que a la despolitización expresa se une, en este caso, el refuerzo de las asimetrías de la representación, tal como lo muestran los resultados empíricos de este tipo de solución.

Retomar la participación ciudadana como participación política, no está, sin embargo, exento de dificultades. Remite, en primera instancia, a su reconceptualización con base en el ejercicio de las condiciones democráticas mínimas que se le reconocen a la participación política: igualdad, pluralismo político y deliberación pública. Pero a la vez supone admitir que la realización simultánea de tales condiciones requiere de la superación de los sesgos teóricos dominantes, así como la debida consideración del cambio estructural y cultural en cierne que, en el marco de la reivindicación del principio de autonomía, afecta a las relaciones Estado-sociedad.

Puestas en juego tales consideraciones, aflora un conjunto de premisas para la constitución de una institucionalidad de representación social capaz de sustentar la participación ciudadana en el marco de la ampliación de la esfera pública. Quiénes, dónde, cómo y especialmente el para qué de aquélla, son directamente problematizados bajo tales premisas acordándole una direccionalidad a la constitución de arenas públicas de mediación entre la esfera estatal y la esfera social, donde puedan desplegarse las instituciones de representación social.

-Relación regulativa ro vez de constitutiva de la política. Buena parte de los nudos problemáticos descritos, derivan de que tendencialmente la participación ciudadana se establece en una relación constitutiva de la política. Su expresión más depurada y sus efectos más fuertes se hacen patentes en el modelo del pluralismo integrativo que ha dominado la práctica al respecto.

Como ha sido ya destacado, el modelo en cuestión, invocando al pluralismo, convoca a los sujetos sociales en la adopción de decisiones y políticas públicas pero con base en la posibilidad de lograr su corresponsabilización en ellas y/o un acuerdo negociado que asegure su implementación. Su resultado es, pues, la colaboración funcional en el ejercicio de la política y no la influencia y control sobre ella. Se suscita así una delegación de responsabilidades estatales pero también una pérdida de soberanía política de las instancias de representación social que compromete las posibilidades de que la participación ciudadana realice su potencial democratizador sobre la esfera pública estatal. Refuerza este riesgo el privilegio de la concertación social que conlleva la exclusión de actores, puesto en juego la calidad del acuerdo sobre el pluralismo en la representación (vid., *supra,* en este capítulo).

La posibilidad de alterar las asimetrías de la representación en d sistema político depende, en primer lugar, de cuáles sujetos sociales son reconocidos como sujetos políticos. La participación ciudadana, al adoptar formas orgánicas de institucionalización predeterminadas desde el aparato estatal y, a su vez, radicadas en él, aun cuando no se plantee expresamente la colaboración funcional que subyace el modelo del pluralismo integrativo, conduce a favorecerla. En sí, la institucionalización de la participación ciudadana en la propia esfera estatal tiende a inhibir más que a facilitar la función de expresión y defensa de intereses sociales y, en definitiva, su representación con la arena pública. Dos mecanismos operan en esta dirección: uno atañe directamente a quiénes son usualmente convocados, y d otro, a las modalidades y los ámbitos de acción que resultan privilegiados, habida cuenta de la influencia que ellos pueden tener sobre la prefiguración de los sujetos.

En relación con d primero de tales mecanismos, las evidencias fácticas sobre la institucionalización de la participación ciudadana en América latina (Cunill, 1991) confirman que cuando formalmente se impulsa la participación ciudadana como participación política

(en vez de técnica) adoptando formas orgánicas, el Estado ha tendido a determinar un acceso diferencial de los intereses sociales a las instancias de decisión, funcional a sus propios intereses. La tendencia general en este sentido apunta al diseño de órganos de carácter mixto, donde se le concede un menor peso cuantitativo a la función de representación de intereses sociales. Pero d mismo resultado se ha logrado estableciendo mediaciones en la determinación de los representantes de la sociedad civil, a través de impedir que sean las propias organizaciones sociales quienes los elijan, o discriminando las organizaciones que tienen la facultad de designar o concurrir a la designación de los representantes sociales.

Por otra parte, las modalidades y ámbitos de participación ciudadana favorecidas mediante su institucionalización en la esfera estatal operan también en el sentido de prefigurar los sujetos sociales, afectando su capacidad de influencia y control sobre los asuntos públicos. La tendencia, como es natural, es a desarrollar tantas formas de participación como necesidades se impongan desde la perspectiva de distintas agencias gubernamentales, en abordajes estrictamente sectoriales, lo que además de coartar la posibilidad de aprehender las problemáticas más globales que afectan la vida colectiva, incide en que d tipo de relación favorecida sea más técnica que política (Restrepo, 1995). El claro privilegio que también se vislumbra en América Latina de apelar a los sujetos en tanto "dientes, consumidores o usuarios" más que como sujetos políticos, limita su capacidad para ejercer una función de crítica y control que trascienda intereses particulares. Tendencialmente supone, además, movilizar capacidades técnicas que no sólo pueden operar como principio de exclusión, al no estar necesariamente presentes en los sujetos sociales concernidos, sino que marcan sesgo en los esquemas de relación previstos al presuponer que, más que la confrontación de perspectivas, lo que está en juego es la optimización de decisiones asumidas como exentas de valores.

En suma, al sus citarse una relación constitutiva y no regulativa de la política, el potencial de la participación ciudadana como mecanismo de la "publicidad" tiene escasas probabilidades de actualización. La construcción de los sujetos "desde" el Estado abre las oportunidades no sólo para un favorecimiento expreso de categorías de intereses particulare, sino para la despolitización de los temas en la medida en que la dinámica y la direccionalidad de la participación ciudadana son determinadas desde un solo eje de la relación. De allí que pueda afirmarse que la constitución de una institucionalidad de representación social requiere, en primera instancia, el reconocimiento por parte del Estado de la autonomía política de las asociaciones que actúan como mediadoras entre el Estado y la sociedad("el sector intermediario"), tanto como la no formalización de su función de representación social a través de organizaciones (consejos, comités, etc.) insertas en la propia institucionalidad estatal. La autonomía política es también en este enfoque, reclamada para d propio Estado.

-Interacción política racionalizada comunicativamente. El despliegue de la función de crítica y control que históricamente ha sido asumida por la esfera pública-social, reclama como condición d deslinde entre las competencias políticas que incumben tanto a la esfera estatal como a la social. La premisa relativa a una relación sólo regulativa de la política alude a esta condición. Pero asumirla no significa que la formación de las decisiones y políticas públicas quede eximida de la posibilidad de la intervención ciudadana. Por d contrario, esta posibilidad resulta abiertamente tematizada, aunque enmarcada bajo la condición de la autonomía política, tanto como de la deliberación pública, soporte clave de la participación política.

Cada vez queda más rezagada la posición que sostiene que el diseño de las políticas públicas es una materia técnica y no política, así como que su instrumentación eficaz incumbe a un aparato burocrático donde la autoridad esté organizada sobre un marco jerárquico y las decisiones tengan como soporte d conocimiento especializado de sus miembros. La que resulta cuestionada es la fundación positivista de esta posición, que supone admitir que existen leyes causales de la sociedad deducidas de asunciones básicas, posibles de verificar por pruebas empíricas, en función de las cuales se constituye una "verdad" neutra, que es a su vez posible de ser traducida en acciones por un aparato administrativo también neutro.

En las antípodas de esta posición, la comprensión hermenéutica o interpretativa de la construcción social pone de relieve que no hay una sola solución a los problemas políticos o sociales, reclamando la necesidad de una concepción práctica de la razón que enfatiza en la importancia del proceso de deliberación y de dar "buenas razones". Coincide con d racionalismo crítico en d sentido de que es necesario d libre criticismo de las políticas y de las teorías que las informan, pero a diferencia de la posición popperiana, que asume en forma absoluta que las diferencias entre posiciones normativas son irreductibles, admite la posibilidad de cambio de la realidad social como un resultado de la deliberación discursiva entre los sujetos concernidos.

Esta posibilidad de una interacción política racionalizada comunicativamente remite, sin embargo, a un "proyecto". En sí, en la práctica, no está abierta a todos los casos, ni es aplicable a cualquier condición. Como lo recuerdan March/Olsen (1995:169) refiriéndose a las conclusiones, entre otros, de MacIntyre: a las personas que difieren de manera fundamental en sus creencias morales o que involucran causas, les resulta imposible razonar juntas a fin de producir un entendimiento en torno a ellas. Bajo tales condiciones en que existen, por ejemplo, profundas diferencias culturales, el debate puede apartar más que reunir a las personas. Estas restricciones se hacen todavía más patentes en aquellos asuntos donde existen intereses radicalmente enfrentados y relaciones de poder profundamente desiguales, en particular los referidos a la distribución de recursos materiales, así como

aquellos relativos a las políticas de identidad. En este sentido, no puede desconocerse d hecho de que la política como lucha de fuerzas --confrontación, dominación, negociación, resistencias, etc.- tiene un espacio de acción significativo. Pero, al mismo tiempo, si hay acuerdo sobre la importancia de la diversidad no sólo entendida como valor (el respeto al otro), sino como hecho (sociedades crecientemente fragmentadas y diferenciadas), e incluso como motor del cambio social, la conjunción de discusión pública, criticismo y oposición sosteniendo la formación de voluntad y opinión políticas deberían constituirse en "ideales" a perseguir. La posibilidad, a su vez, de que la racionalidad comunicativa se aplique a la resolución efectiva de problemas, avalarla este reclamo.

Ahora bien, la recuperación de un modelo de formación de políticas que es discursivo, democrático y participativo "tiene importantes consecuencias prácticas, en tanto reivindica la competencia de los ciudadanos comunes y de los intereses concernidos para intervenir en la formación de la voluntad política y, específicamente, recupera su capacidad de hacer propuestas de políticas públicas. En este sentido, remite, por una parte, al diseño de políticas en una esfera pública autónoma (Dryzek, 1990; Fox/Miller, 1996) que supone desafiar abiertamente el monopolio de los espacios de la constitución de las políticas públicas. Por otra parte, problematiza sobre las relaciones entre "política y administración" dentro de la esfera estatal y, consecuentemente, entre diseño, definición e instrumentación de políticas públicas, ratificando las conclusiones fácticas y los estudios que muestran que no existen límites precisos entre ninguna de tales esferas ni procesos. Esto no sólo supone reconocer que los propósitos de las políticas se pueden ver distorsionados por la complejidad y dinámica informal de la burocracia (Jacobs, 1993), sino que supone admitir que la ley deja a las agencias administrativas un espacio de discrecionalidad considerable para la interpretación e instrumentación de las políticas y, por ende, para una definición contextual del interés público (Stivers, 1990). Siendo así, d fortalecimiento de una institucionalidad de representación social remite también a la necesidad de la creación de una estructura de oportunidades políticas en los distintos ámbitos de esfera estatal donde se diseñan -o interpretan- políticas públicas, capaz _de posibilitar un diálogo empírico y normativo entre los actores público-estatales y público-sociales. En definitiva, si efectivamente existen grados de discrecionalidad para una definición contextual del interés público y si, de otra parte, la participación política, según un principio democrático, exige de la igualdad y del pluralismo político, no hay sustentos teóricos ni normativos que puedan justificar la configuración unilateral de las políticas públicas. Bajo esta perspectiva, las agencias gubernamentales, al constituir un espacio privilegiado para la definición e implementación de las políticas públicas, no podrían eximirse del establecimiento de una relación participativa con los sujetos sociales concernidos a efectos de una construcción plural del interés público.

El "dónde" de la participación ciudadana queda así perfilado, revelando por oposición que si ella es promovida sólo en el espacio local y/o en servicios públicos singulares, la consecuencia práctica es la fragmentación de los ámbitos y, por ende, de los sujetos sociales en tanto sujetos políticos, inhibiendo su capacidad de incidencia en las decisiones que afectan los asuntos globales. La interacción política racionalizada comunicativamente recupera expresamente esta dimensión de globalidad, reclamando la intervención social en la política. Por otra parte, su énfasis en la razón práctica, unido a la noción de una relación sólo regulativa de la política, deslinda la participación ciudadana en función de la ampliación del espacio público respecto de la que sólo se pone al servicio de la colaboración en la administración de los servicios ("el participante administrativo") y en función de la concertación social ("el privilegio del acuerdo").

En suma, la interacción política racionalizada comunicativamente, admitida aquí como una premisa de la institucionalidad de representación social, llama la atención sobre la importancia de una esfera pública autónoma de deliberación sobre las políticas públicas, pero no se limita al ámbito social sino que presupone una interacción comunicativa con los actores público-estatales. A estos efectos, sin embargo, resulta central el carácter que adopte la estructura de oportunidades que es abierta desde la esfera estatal para posibilitar la interacción con los actores sociales. Quiénes y bajo qué carácter éstos son convocados, resultan variables críticas en la determinación de la medida en que la participación ciudadana puede reforzar o no la institucionalidad pública.

-Pluralismo de la representación social y política. Al reclamar la necesidad de la existencia de una estructura de oportunidades en los distintos ámbitos de la esfera estatal para la interacción política con los sujetos sociales, queda implícitamente asentado el riesgo de la corporativización del aparato del Estado. Centrarse exclusivamente en el reconocimiento formal de las organizaciones que poseen medios para intervenir en los asuntos públicos remarca esta posibilidad, pudiendo devenir en el reforzamiento de las asimetrías de la representación social en el sistema político. Por otra parte, como lo muestra la práctica, la sola apertura de canales de participación no asegura el pluralismo, dado que la estructura de desigualdades socioeconómicas se refleja en la estructura de oportunidades políticas. Esto, por su parte, previene sobre los riesgos del modelo de la representación funcional de intereses por sobre la -territorial.

Para que la participación ciudadana pueda insertarse en un proceso de transmutación de las asimetrías en la representación, ella debe poder traducirse en la expresión y defensa de los intereses sociales subrepresentados, así como trascender la mera expresión de intereses particulares. Las implicaciones prácticas de ambas cuestiones son diferentes. La primera supone apelar al principio de la discriminación positiva para la creación de una estructura de

oportunidades a la participación ciudadana. La concepción de "ciudadanías diferenciadas" reclama, de hecho, que hay dos razones por las que la igualdad genuina requiere la afirmación en vez de la eliminación de las diferencias. Primero, en atención a que los grupos social y culturalmente excluidos están en desventaja en el proceso político, sólo es posible compensar al menos en parte su situación de exclusión, por la vía de la provisión de medios institucionaliza-dos para su explícito reconocimiento y representación. En segundo lugar, porque tales grupos a menudo tienen necesidades distintas es que ellas pueden sólo ser satisfechas a través de políticas diferenciadas (Young, 1995). La representación garantizada en los cuerpos políticos y el derecho de veto en políticas que los afectan, constituirían ejemplos de la creación de una estructura de oportunidades políticas para habilitar la influencia de los grupos que requieren de una representación especial en el sistema político.

La segunda condición reclamada para que la participación ciudadana pueda contribuir a transmutar las asimetrías en la representación~ remite a la necesidad de trascender la mera expresión de intereses particulares. Se sostiene que perseguir d auto-interés es el anatema de la racionalidad comunicativa (Dryzek. 1990: 44). En sí, de acuerdo con la perspectiva adoptada, la participación ciudadana no está orientada a facilitar la expresión de los grupos de interés cuya lógica opera según cálculos racionales de equilibrio de fuerzas y cuyos resultados se expresan en acuerdos negociados. La interacción política racionalizada comunicativamente, más que a intereses privados en competencia, se aplica a diferentes concepciones del interés público. Barber (1984) remarca en este sentido las diferencias entre la política centrada en la negociación y el intercambio respecto de intereses particulares, con la política de "transformación" de intereses privados en valores defendibles públicamente a través del debate, y su confrontación con otros que ya se han legitimado por el público o por los "públicos" concernidos (Wolfe, 1997). Esta posibilidad de una política de transformación es acá resaltada Pero, sobre todo, la necesidad de que puedan ser integrados en la agenda pública asuntos de interés colectivo, que no son tematizados por los partidos políticos o, en general, por los actores políticos tradicionales. Por ello es que la participación ciudadana interpela centralmente a las asociaciones voluntarias que, movilizadas por fines públicos, no buscan la distribución de ventajas relativas en una organización dada, sino desarrollar una política de influencia sobre el sistema político, orientada a cambiar reglas de juego (Cohen/Arato, 1992). No podría, sin embargo, descartar ni la representación funcional ni la interpelación a individuos siempre que su participación se exprese en tanto ciudadanos. Respecto de éstos, el sorteo es, desde esta perspectiva, un procedimiento válido para asegurar un microcosmos estadísticamente representativo que pueda llegar a ser, a la vez, deliberativo. Como lo destaca Fishkin (1995: 146), la elección por sorteo constituyó uno de los pilares de la democracia ateniense. De

hecho, se usaba para elegir gran parte de los cuerpos políticos (el Consejo o Senado, y los Jurados), a los magistrados y a cuerpos administrativos tales como los supervisores de las obras públicas. Las principales excepciones eran ciernos cargos que requerían una experiencia especial, como los militares y los funcionarios de obras públicas. Lo que en todo caso destaca, es que la propia asamblea de ciudadanos -versión paradigmática de la democracia directa- estaba subordinada a las decisiones políticas de una institución representativa, los "jurados populares", compuestos por grupos de ciudadanos seleccionados mediante sorteo, autorizados para reconsiderar y revocar explícitamente las decisiones de la asamblea.

Respecto de la representación funcional, siendo hasta ahora la dimensión privilegiada de la participación ciudadana, el problema central parecerla consistir en asegurar arreglos procedimentales que puedan neutralizar o al menos minimizar los riesgos que produce sobre la igualdad y el pluralismo político, tanto como impedir influencias indebidas —en tanto exógenas a los sujetos-en d proceso de la formación de la voluntad política. Vuelven, pues, en tales sentidos, preguntas que ya fueran formuladas (vid., supra, en este capítulo) ¿Cómo es posible, sin afectar el principio de la igualdad política, que los intereses que no pueden ser organizados a través de la representación territorial, tengan expresión y oportunidades de defensa? O sea, ¿cómo posibilitar la incorporación de los intereses colectivos y difusos en el proceso político? ¿Cómo, por otra parte, de abrirse esta posibilidad de la representación funcional, puede a la vez lograrse que las diferencias en el acceso a los recursos de poder político, producto de las desigualdades económicas y sociales, no se reflejen en diferencias en la estructura de oportunidades políticas entre los intereses sociales? Finalmente, ¿cómo se puede lograr inhibir la discrecionalidad de las instancias gubernamentales en la definición de los intereses sociales convocados y, por ende, disminuir la probabilidad de que se refuerce, desde el Estado, las asimetrías en la representación social, tanto como el riesgo del paternalismo?

Como se reseñará a continuación, existen experimentos institucionales y propuestas que apuntan en cada una de las direcciones sugeridas. En suma, ellos llaman la atención respecto de que la creación de oportunidades para la deliberación y la igualdad política puede significar múltiples variantes, desde apelar a una muestra aleatoria deliberativa de ciudadanos, hasta recurrir al principio de la discriminación positiva de modo de asegurar una representación especial a grupos excluidos del sistema político, pasando por "vales de representación" a asociaciones secundarias.

-Las premisas puestas en práctica: .ejemplos de diseños institucionales discursivos.

Según lo destaca Dryzek (1990: 41), la configuración apropiada de las instituciones de participación es dependiente de las restricciones y oportunidades de la situación social

existente, de las tradiciones culturales que los participantes suscriben y de las capacidades y deseos de los actores concernidos. Es más, el desafío es precisamente que el diseño de las prácticas políticas y sociales pueda ser, él mismo, un proceso discursivo en el que los participantes ofrecen sus distintas propuestas y las someten a validación del resto de los participantes.

Las premisas reseñadas pueden ofrecer algunas orientaciones para el diseño contingente de las instituciones. En consecuencia con ellas, existirían a su vez algunos límites, en términos de que la única autoridad que podría esgrimirse es la de un buen argumento, así como que no deberían existir barreras a la participación de las partes interesadas, ni una constitución formal o normas predeterminadas al margen de los participantes. Dryzek (1990: 41-48), que reseña estos límites, señala que un diseño discursivo es una institución social alrededor de la cual las expectativas de un número de actores converge: un sirio para la interacción comunicativa recurrente entre ellos, donde el foco de las deliberaciones debiera incluir, pero no limitarse, a las necesidades individuales y colectivas de los individuos envueltos. Su enfoque lo conduce a reconocer que insinuaciones de diseños discursivos se encuentran en algunos intentos contemporáneos de resolver problemas sociales conflictuales donde hay: **a)** un problema no resuelto de intereses; **b)** cierto grado de conflicto (fines divergentes); **c)** una tercera parte neutral; **d)** una discusión prolongada, cara a cara, y gobernada por cánones formales o informales de discurso razonado, de manera que las partes envueltas tienen la posibilidad de reconstruir la naturaleza de sus relaciones; **e)** el producto del proceso es un consenso razonado, orientado a la acción; **f)** son ejercicios fluidos y transitorios. Ejemplos de tales prácticas construirían tanto la mediación como la negociación regulatoria que envuelve una negociación cara a cara entre las partes interesadas en una regulación dirigida hacia un consenso razonado, con base en el reconocimiento de los intereses de todas las partes y el recíproco escrutinio de los juicios normativos de todas ellas.

Tales ilustraciones de diseños discursivos tienen como condición que los participantes no actúen como representantes del Estado, corporaciones o grupos de interés, sino como simples ciudadanos (Dryzek, 1990: 48). Su potencial, sin embargo, es ambiguo en tanto el resultado puede ser un compromiso negociado entre intereses particulares en vez de asuntos generalizables o intereses defendibles públicamente. De hecho, los grupos de mediación son apelados como medios para atender a demandas conflictivas cuando aparecen como irreconciliables, envolviendo distintos enfoques a estos efectos (Stewart, 1996: 35-36).

Otro ejemplo de institución que apela a los ciudadanos pero con un propósito distinto, es la "encuesta de opinión deliberativa" (*deliberative opinion poll-DOP*) propuesta por Fishkin (1995). Consiste en un mecanismo que busca combinar la igualdad política con la deliberación, creando una situación donde un grupo de ciudadanos, escogido al azar, pueda

someterse a dar sus opiniones en profundidad sobre cuestiones políticas importantes. Las condiciones sociales pata una deliberación interactiva efectiva (las condiciones de la sociedad cara a cara) intentan en esta propuesta ser recreadas de una manera que sirvan a la democracia en un Estado a gran escala. La idea básica es que las DOP "ofrecen una democracia directa en grupos de participantes políticamente iguales que, como un microcosmos estadístico de la sociedad, representan o expresan las deliberaciones del conjunto. La institución es, en ese sentido, una sociedad cara a cara directa para sus participantes y una institución representativa para el Estado-nación" (Fishkin, 1995: 156). En tales sentidos, las DOP constituirían una alternativa a los sondeos de opinión ordinarios, mostrando lo que todo d electorado pensaría acerca de una cuestión si hubiese tiempo, recursos y oportunidad para pensar respecto de ella.

El asunto central que es levantado por esta propuesta es que para alcanzar una deliberación en masa, representativa a nivel nacional, sólo una muestra muy selectiva bajo condiciones cuidadosamente determinadas parece ser la única posibilidad realista. Fishkin propone la DOP para elegir los candidatos presidenciales en Estados Unidos. Pero, en tanto su finalidad no es predictiva sino prescriptiva (a diferencia de las encuestas ordinarias), se asume que las DOP pueden facilitar la elevación de recomendaciones que la totalidad formularía no sólo sobre candidatos, sino sobre cualquier cuestión política.

La institución de los "jurados políticos" o jurados de ciudadanos, propuesta y experimentada por el Jefferson Center for New Democratic Processes de Minnesota, responde a la misma lógica de constituir grupos de ciudadanos estadísticamente representativos para formular recomendaciones sobre cuestiones políticas específicas. También la propuesta del "minipopulus", elaborada por Robert Dahl (1992), apunta en la misma dirección, pero su viabilidad es sumamente cuestionada en tanto supone un grupo de mil ciudadanos que, acudiendo a los medios electrónicos deliberarían durante más de un año sobre una única cuestión política. En cambio, a diferencia del "minipopulus", los jurados políticos tendrían la ventaja de que los miembros interactúan en grupos muy pequeños (normalmente de doce personas) que intentan ser ampliamente representativos de la población, y tan flexibles como un jurado normal de doce miembros[106]. Los "paneles de ciudadanos", por su parte, constituyen un esfuerzo por poner a dialogar a un grupo representativo del público con los oficiales públicos de manera que estos últimos perciban las reacciones de la "gente misma" sobre un asunto, en vez de simplemente tomar los puntos de vista de aquellos que cabildean desde un punto de vista o interés particular (Crosby et al., 1986). La selección al azar —en

[106] Fishkin (1995: 162) explica que la práctica del Jefferson Center ha sido que los jurados locales deliberan y luego eligen representantes para un jurado político a nivel nacional que formula las recomendaciones finales. La objeción a este procedimiento estribaría en que mientras los jurados locales tienden a ser más o menos representativos de la totalidad: de la población, carácter representativo del jurado a nivel nacional dependería del capricho de las elecciones.

oportunidades estratificadamente-- de los participantes se sustenta en la necesidad de evitar la manipulación de intereses especiales o de los propios representantes del Estado. Bajo esta concepción la participación ciudadana ha sido promovida tanto en procesos de adopción de decisiones, como para explorar posibles temas de políticas públicas[107].

Todos los diseños enunciados, de hecho, intentan trascender la visión tradicional de la participación ciudadana asentada sobre el modelo de la representación funcional de intereses. La apelación a los "ciudadanos como tales" es su rasgo común. Por otra parte, intentan ser tomados en consideración los principales factores que afectan un efectivo proceso deliberativo: tamaño apropiado del grupo, tiempo e incluso costo de oportunidad, habida cuenta de que en general se trata de grupos pequeños (no más de 25 miembros), que son convocados por varios días y que son remunerados por ello. El factor más crítico, la disponibilidad de información suficiente y sobre todo no sesgada, es usualmente tomado en cuenta a través de la combinación entre provisión de insumos por parte de un *staff*, presentación de distintos puntos de vista y una agenda abierta. Los enfoques usados a estos efectos tienden a ser muy flexibles, pero en general se acepta que todos los factores mencionados deben estar presentes no sólo para vencer los obstáculos tradicionales a la participación ciudadana, sino pata asegurar su legitimidad y, por ende, para mejorar la probabilidad de que sus conclusiones sean consideradas. En este sentido, la conclusión es que "mientras más legítimo sea el proceso en las mentes del público, más difícil será para los oficiales públicos ignorar las recomendaciones" (Crosby et al 1986: 173).

Otros diseños se orientan a confrontar expresamente perspectivas sobre un problema, en la búsqueda de abordajes integradores. Este es el caso de las "conferencias de consenso" (*consensus conferencing*) que han sido definidas como un foro en el cual un grupo de ciudadanos hace preguntas a expertos acerca de un tema científico o tecnológico de interés social o político de carácter controversial; escucha las respuestas de los expertos; alcanza un consenso sobre el tema y da a conocer públicamente sus conclusiones. El propósito expreso es incorporar intereses y asuntos públicos, en particular asociados con aspectos: éticos, sociales y legales, en el proceso de la elaboración de la política de la ciencia (Stewart, 1996).

[107] El Center for New Democratic Processes en 1974 comenzó a trabajar en proyectos de "paneles de ciudadanos". En 1984 se inicia en Estados Unidos el primer proyecto basado en un grupo de ciudadanos seleccionados al azar que tiene un uso oficial: el Agriculture/Water Quality Project, que examinó el impacto de la agricultura en la calidad del agua en Minnesota. Para una breve descripción ver Crosby et al. (1986). Cabe destacar que en este caso los miembros de los paneles fueron escogidos con base en una muestra estratificada no sobre un marco demográfico, .sino de acuerdo a grupos actitudinales.
Stewart (1996) señala que en Estados Unidos los jurados de ciudadanos no han sido aún utilizados directamente el proceso de adopción de decisiones, sino en el nivel local paca temas específicos y para explorar temas de políticas públicas. En este último sentido, jurados nacionales han evaluado las propuestas del presidente Clinton sobre la reforma de la salud. En Alemania han tenido también este tipo de uso (por ejemplo, sobre política de energía y consecuencias sociales de las nuevas tecnologías de información) pero los jurados de ciudadanos (*o planing cells*) han llegado a ser parte, en algunas áreas de gobierno, del propio proceso de toma de decisiones (para el caso alemán, ver también Renn et al., 1993, 201-203).

Una variante es la propuesta de "investigación participativa", donde el experto es reconceptualizado como un facilitador de aprendizaje público y empoderamiento, al asistir a los ciudadanos en sus esfuerzos por, examinar su interés propio y adoptar sus propias decisiones en el marco análisis de políticas públicas (Fisher, 1993), sobre todo en relación con luchas contra los riesgos ambientales en la comunidad y el lugar de trabajo.

Por su parte, "el modelo de los tres pasos" para la participación pública en la adopción de decisiones, propuesto por Renn et al. (1993), constituye un intento de integrar el conocimiento basado en el sentido común y la experiencia personal el conocimiento basado en la experiencia técnica y el conocimiento derivado de intereses sociales, en un procedimiento secuencial que respeta especificidad de cada uno de ellos y los aportes que pueden hacer al proceso elaboración de decisiones, cuando éste envuelve una situación de multiactores; multivalores y multintereses. El primer paso del modelo es la identificación y selección de asuntos, objetivos y criterios de evaluación, una vez definido el problema o el programa político. En él intervienen directamente los grupos de intereses afectados y su resultado es una lista de valores estructurados jerárquicamente que representa los asuntos puestos en juego por los afectados. En el segundo paso intervienen expertos que identifican y miden los impactos de las diferentes opciones de decisión, en un proceso de confrontación; recíproca con los grupos de interés y los patrocinadores de la iniciativa. Finalmente, el tercer paso consiste en la evaluación de cada opción por grupos de ciudadanos escogidos al azar, de acuerdo con sus propios valores y preferencias. Las recomendaciones finales recaen en los paneles de ciudadanos, que son, en definitiva, los que tienen la potestad de generar o modificar las políticas[108], aun cuando en interacción con los otros grupos.

Se reconoce que el mayor logro del modelo es que los tres tipos de contribuyen al proceso de elaboración de decisiones de una forma aprovecha su potencial positivo y respeta sus derechos legítimos (Renn et 1993: 203). De hecho, en contraste con las comisiones conjuntas de expertos y ciudadanos, en este modelo cada grupo de participante es asignado a una función específica. Por otra parte, a diferencia de la negociación con base en grupos de interés, el modelo "está inspirado por la meta normativa de una representación justa e imparcial de todos los valores y preferencias de los ciudadanos, estén o no organizados" (*ídem*, 206).

Los diseños discursivos que se basan en la participación de ciudadanos escogidos al azar, no aplican, sin embargo, a todos los temas y arenas de políticas públicas. Cuando hay significativas desigualdades sociales implicadas o polarizaciones valorativas, los ciudadanos

[108] Para una descripción detallada de la metodología y de algunas aplicaciones ver Renn et al. (1993: 193-201). Los autores también reseñan algunas limitaciones del modelo de paneles de ciudadanos, así como criterios para su adopción (p. 207-208).

así seleccionados no son percibidos como legítimos negociadores o interlocutores por parte de los grupos afectados. En estos casos es requerida la representación directa de los intereses sociales para habilitar su influencia. Los grupos o foros de mediación constituyen una de las instituciones posibles de ser empleada en los casos en que se plantea la necesidad de la resolución de un conflicto. Pero la mayor parte de las veces se requiere asegurar la expresión y defensa de los intereses sociales normalmente excluidos del sistema político. El problema no es menor si se considera que los diseños institucionales que se basan en la representación de intereses funcionales tienen como principal debilidad su déficit en asegurar la igualdad política, habida cuenta de la relación que tiende a existir entre las capacidades organizativas y las posibilidades de participación.

Una de las propuestas orientada a tratar de zanjar este tipo de problema ha sido formulada por Offe/Schmitter y recogida por Fishkin (1995: 165-167). Ella consiste en "vales de representación" orientados a democratizar el sistema pluralista de articulación de intereses, poniéndolo al alcance de cualquiera. La asunción básica es que "si todo ciudadano tuviese un vale para representar sus intereses y si estos vales pudieran financiar grupos de intereses que compitieran por una oportunidad para articular esos intereses de una manera competitiva y hacer lobby en su nombre, el modelo pluralista habría sido reformado exitosamente de tal manera que los intereses de todos consiguieran audiencia".

Específicamente, la propuesta de Schmitter (1995) abarca tres dimensiones interrelacionadas: **a)** el establecimiento de un *status* semipúblico a las asociaciones de interés; **b)** el financiamiento de esas asociaciones a través de contribuciones obligatorias de los ciudadanos, quienes crean los fondos necesarios; y **c)** la distribución de tales fondos por medio de *citizen vouchers*. La primera respondería a la necesidad de incitar a las asociaciones a operar bajo criterios públicos, a través de un convenio que especifica sus derechos y obligaciones (por ejemplo, selección democrática de los líderes, transparencia de las finanzas, actividad no lucrativa, etc.). La suscripción del convenio permitiría que sean reconocidas como *secondary (organizational) citizens* y las habilitaría para recibir fondos públicos. Tales fondos provendrían de contribuciones obligatorias de los ciudadanos, cuestión que de hecho, con variantes, opera en algunos países, como en España por ejemplo, donde se deduce un porcentaje de la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que puede destinarse, según la preferencia manifestada por el contribuyente en la declaración anual del impuesto, a la Iglesia Católica u a otros fines sociales, en cuyo caso esta cantidad es utilizada por el Estado para financiar, mediante subvenciones, programas sociales gestionados por organizaciones sociales (Sánchez Morón, 1995).

El planteamiento de Schmitter que hace distintiva su propuesta es, sin embargo, la tercera dimensión: los "vales de representación -vouchers-. Específicamente, estas unidades

especialmente diseñadas e intransferibles, podrían ser asignadas solamente a asociaciones de interés con *status* semipúblico, en las proporciones escogidas por el ciudadano/contribuyente individual (ídem, 177). De esta manera, serían los propios ciudadanos los que eligen a cuáles asociaciones se provee de apoyos financieros, pro moviéndose por este medio una equivalencia en capacidades organizacionales que mejore y pluralice las probabilidades de representación de intereses. En sí, como lo remarca el propio Schmitter, *"the proposed reforms focus on removing much (but not all) of the inequalities rooted in wealth, property and status that systematically discriminate between interest in our present democracies -not by eliminating them outright- but by controlling their effects. They would recognize and exploit persistent cleavages, and attempt to transform these differences in interest intensity into equivalences in organizational capacity. They would not attempt to extract more or better participation from the citizenry, but to make it easier for it to express its preferences" (ídem, 181-182).*

La clave del sistema de *vouchers* estaría, sin embargo, en que si bien podría dar a algunos de los grupos subrepresentados mejores oportunidades de auto-organización, en sí mismo es "institucionalmente neutral". Este rasgo, que supone que no existe un compromiso en beneficiar ningún interés o causa en particular, es también apoyado por Offe (1995: 131), quien remarca en la necesidad de que los arreglos propuestos deberían ser estrictamente procedimentales y de interés-neutral en su naturaleza.

Un arreglo procedimental de tal carácter es una de las posibilidades que está abierta para reducir las desigualdades en la capacidad para desarrollar acciones colectivas a través de grupos sociales, sea que ellos representen intereses, causas o derechos. Pero su virtualidad no sólo estribaría en lo anterior, sino en que además permitiría obviar los riesgos de los arreglos institucionales que devienen en una influencia manipuladora sobre el proceso de formación de voluntad política (a través de ofrecer incentivos específicos a la formación de asociaciones secundarias y a su operación en el proceso político), usualmente percibidos como esquemas "oligárquicos" o "paternalistas" de intervención social, tal como sería el caso del neocorporativismo, e incluso, del pluralismo corporativo, o la propuesta de la "democracia asociativa", si sus soluciones son consideradas desde un estricto punto de vista normativo.

La neutralidad de un arreglo procedimental del tipo de los vales de representación no impide, sin embargo, la posibilidad y necesidad de garantizar la representación de derechos colectivos y difusos, y en particular, de identidades culturales, a través de la intervención de los grupos que ejercen tal representación en las políticas públicas. Menos aún habida cuenta de la creciente demanda social en este sentido (Cohen/ Arato, 1992). El asunto clave es que, deslindada esta propuesta de las críticas antes referidas, debería apelar también a una batería de procedimientos que, remitiendo a criterios de "publificación", impidan el ejercicio

de la discrecionalidad en su selección, preserven las organizaciones sociales preexistentes, tanto como que minimicen la brecha entre representantes y representados.

En cualquier caso, los problemas de la representación no sólo están vinculados a déficit cuantitativos en las capacidades de organización. Un sistema de *vouchers* no puede enfrentar los problemas de orden cualitativo, sobre todo de los gn1pos socialmente más desfavorecidos y/o discriminados. Por ende, arreglos tales como la disposición de la Constitución de Colombia en el sentido de asegurar una representación expresa a las comunidades indígenas y negras, son de particular relevancia. En sí, un paso indispensable es proveer mecanismos para asegurar la representación especial de grupos sociales oprimidos o con especiales desventajas de expresión, en la formación de la agenda política y de las políticas públicas. Como lo señala Young (1995a: 211): "Dado que los grupos privilegiados tienden a estar bien representados en posiciones de poder e influencia dentro de las instituciones políticas y económicas, la promoción de la justicia procedimental y la difusión de las diversas necesidades, intereses y perspectivas requieren de un balance entre ese privilegio y la representación especial". Bajo esta misma perspectiva, en circunstancias donde el problema organizativo no es sólo de orden cuantitativo, dado los c.; coseos" de su mantenimiento, los arreglos no orgánicos pueden constituirse en mejores medios para nivelar las oportunidades de influencia social.

Más allá de los contenidos específicos de las distintas propuestas, lo que se pone sobre d tapete es la importancia del asociacionismo crítico a efectos de asegurar la representación de los intereses sociales, y la posibilidad de que su expresión a través del sector intermediario tenga cabida en el sistema político. El desafío de la institucionalidad al respecto, en todo caso, es no sólo tener en cuenta el principio de la discriminación positiva, sino el conjunto de las premisas que apuntan a asegurar igualdad política y deliberación, junto con autonomía política de la participación ciudadana en relación con el Estado, así como aplicarlas al interior de sus propias prácticas.

Cabe reiterar, finalmente, la importancia de diseños discursivos expresamente orientados al control del aparato público. La influencia en las decisiones y políticas públicas no necesariamente es asegurada interviniendo en las decisiones, sino iniciándolas o bloqueándolas. En América Latina, la asignación de un rol expreso a las organizaciones territoriales de base en la vigilancia de los entes municipales (Bolivia) y la creación de veedurías ciudadanas (Colombia), pudieran ofrecer una alternativa en este último sentido.

Resta a continuación adentrarse en la dimensión de la participación de la sociedad civil en la gestión de programas o servicios públicos. Sostendremos que en el marco de la ampliación de la esfera pública, también respecto de dimensión existirían ciertas condiciones a satisfacer.

2. La institucionalidad de participación social en la gestión de programas servicios públicos

La participación de la sociedad civil en la producción de bienes públicos constituye un tema de la máxima relevancia en d marco de la rearticulación de las relaciones del Estado con la sociedad que se suscita desde la década ochenta. Múltiples problemas pueden ser identificados a este nivel, cuya fuente proviene de ambos ejes.

Al centrar la atención en la ampliación de la esfera pública, se delimita, sin embargo, un foco de análisis particular: los factores que facilitan la auto organización social. Los diversos estudios relativos a1a acción colectiva destacan dos factores al respecto, el tejido social y la horizontalidad en las relaciones sociales. Ambos representan condiciones para la existencia de capital social, clave para favorecer una mayor autonomía de la sociedad y para asegurar la limitación del poder del Estado.

Con base en ellos pueden ser problematizadas las distintas modalidades de provisión de servicios públicos por medios privados y determinadas, en consecuencia, algunas premisas que serían precisos considerar para el fortalecimiento de la institucionalidad de participación social, cuestión que es abordada a continuación.

I. El respeto a la automotivación en la acción pública: la institucionalidad de solidaridad.

El tipo colegial de formación social constituye una de las condiciones básicas para suscitar la cooperación voluntaria y el compromiso sostenido. Esta clase de formación sólo puede ser asegurada por la fidelidad de los actores a las normas que mantienen la integridad y la calidad de la interacción social. El zenit de la interacción social colegial puede ser encontrado en la idea de comunidad, definida en términos de relaciones recurrentes, directas y recíprocas entre individuos con algún grado de interés común (Dryzek, 1990: 84yss.). La acción discursiva allí implicada, facilita la provisión de bienes públicos de una manera descentralizada y no coercitiva, y constituye el sustento de la posibilidad de promover una acción colectiva de tipo voluntario, entre otros casos, en los que existe una dependencia a un mismo recurso.

En efecto, las situaciones de este ultimo tipo (*Common Pool Resources, CPR*) evidencian que las normas compartidas, que reducen el costo del monitoreo y de las sanciones, pueden ser vistas como capital social a ser utilizado en la solución de problemas CPR. , Habida cuenta de la interdependencia que puede existir entre las acciones de distintos sujetos, al punto que lo que unos hacen afecta a los otros, Ostrom (1995), acudiendo a estudios empíricos, muestra que el paso de una independiente a otra en la cual los implicados adoptan estrategias coordinadas para obtener mayores beneficios conjuntos o reducir perjuicios, está directamente determinado por los principios que guíen los arreglos institucionales.

Tanto la teoría de la empresa como la del Estado envuelven arreglos institucionales en los que las reglas en uso son distintas de la estructura de la acción independiente; pero la

empresa y el Estado, a su vez, suponen recurrir a fuerzas externas a los propios participantes para lograr su compromiso sostenido y, en función de ello, requieren de un sistema de control también externo para monitorear el cumplimiento de las reglas por parte de los participantes. En ambos casos la organización es, de hecho, heterónoma. La auto-organización, en cambio, constituye un arreglo institucional expresado en reglas que suponen incentivos voluntarios para la acción colectiva, tanto como un compromiso estable (sin recurrir a una fuerza externa) y un monitoreo mutuo. Ostrom (1995: 91) detecta que el establecimiento de incentivos tales -que activen la voluntad de los sujetos concernidos para comprometerse a conformar un conjunto de reglas operacionales que coordinen su acción, tanto como que los induzcan a monitorear la conformidad con tales reglas y a replicar tales instituciones, está asociado a los siguientes principios de diseño institucional: **a)** límites claramente definidos; **b)** congruencia entre las reglas de apropiación y provisión y las condiciones locales; **c)** escogencia colectiva de las reglas operacionales; **d)** monitoreo mutuo o al menos sometido al control de los participantes; **e)** sanciones graduadas; **f)** mecanismos rápidos y expeditos de resolución de conflictos; **g)** reconocimiento de los derechos de fijar colectivamente los modos de organizarse.

Tales principios de diseño institucional enfatizan en la importancia del acuerdo y en definitiva, del establecimiento de relaciones sociales simétricas a efectos de suscitar un compromiso voluntario capaz de ser, a su vez, sostenido a lo largo del tiempo para beneficio común. En ellos está implicado el desarrollo de "comunidad" como creación de bienes públicos y de fines públicos. Barber (1984) extiende y radicaliza los principios referidos, remarcando la relación entre la conformación de un juicio político a través de un proceso discursivo, la aplicación de ese juicio como toma de decisión colectiva y su realización como trabajo común y acción común, a efectos de la creación de comunidades cívicas.

Existe consenso en que la institucionalidad que representa estos principios está constituida por todas aquellas organizaciones de carácter voluntario en las que se defienden intereses públicos a través de la gestión colectiva de sus miembros. Pero esta institucionalidad no es homogénea. Su expresión más depurada es el asociacionismo voluntario, es decir la entrega voluntaria de actividades y de tiempo personal puestos en común con otros para realizar objetivos compartidos. Involucra también todas las prácticas de autoayuda, cualesquiera sean sus grados de formalización (Fernandes, 1994). Estos ámbitos auto determinados de interrelación social se caracterizan, además, por ser auto sustentados, en el sentido de que los recursos que dan lugar a la satisfacción de una necesidad colectiva se basan en la solidaridad. El voluntariado y asociaciones de base, así como todas aquellas prácticas formales o informales que a partir de la percepción de carencias propician una experiencia colectiva, estimulando la práctica de la solidaridad, expresan propiamente este ámbito

público voluntario, que da cuenta de la creación de comunidad y, consecuentemente, de capital social.

En razón de tales rasgos y con base en tal virtualidad, sus relaciones con el Estado son particularmente problemáticas. La institucionalidad en referencia, excepto en lo que concierne al voluntariado, opera en general para los miembros asociados. Posibilita así d establecimiento de lazos primordiales entre los miembros, que constituyen el cimiento de la aparición de relaciones comunitarias y, con ellas, de redes de compromiso cívico. Las acciones colectivas se sustentan además en relaciones de carácter horizontal entre los participantes, Son, en este sentido, comunidades propiamente autogobernadas. Sin embargo, cuando se convoca este tipo de institucionalidad para intervenir en programas que son prefigurados desde las instancias gubernamentales, la posibilidad de activar su cooperación funcional tiende a privar sobre la necesidad de preservar y. eventualmente, potenciar esta institucionalidad en tanto espacio complementario de producción de bienes públicos. Aparece así, en primer lugar, el riesgo de que los actores sociales que actúan como sujetos de la participación sean construidos por el propio Estado a través de la creación de instancias especiales. De esta forma, no sólo se estimula la aparición de una tensión con las organizaciones sociales preexistentes, sino abiertamente se promueve su desintegración[109]. En segundo lugar, las capacidades de autogobierno se pueden poner en riesgo, y con ellas, la horizontalidad de las acciones colectivas al exponerse a una lógica instrumental y al sustraerse las decisiones fundamentales de su ámbito.

Habida cuenta de tales evidencias, exhibidas por la mayoría de los programas gubernamentales que convocan a esta institucionalid.ad, desde ella sude ser reclamada la total independencia del Estado (Capella, 1993). De hecho, la posibilidad de que las relaciones con el Estado pueda adoptar un carácter virtuoso dependería estrictamente del cambio de enfoque al suscitar tales relaciones. En vez de pretender crear canales institucionales para involucrar este tipo de organizaciones sociales en actividades que competen a la esfera estatal, los programas exitosos (Prates/ Andrade, 198 5) dan cuenta de una inversión del paradigma, en términos de que el Estado sólo se plantea apoyar a esta institucionalidad en el marco de la preservación de su autonomía institucional, de manera de no lesionar el capital social desarrollado ni enajenar su capacidad para negociar libremente las mejores opciones que contribuyan a su fortalecimiento.

[109] Entre los programas sociales que han sido desarrollados en América Latina en vinculación con la sociedad civil, destaca el Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, implantado en México durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari. Este programa de ámbito nacional pretendía sustentarse, entre otros, .en el principio del respeto de la organización social. Creó, sin embargo, más de 250.000 Comités de Solidaridad que de acuerdo con todas las evidencias disponibles se tradujeron en la lesión del tejido social preexistente. Por demás, la condicionalidad de las aportaciones gubernamentales a la exigencia de constituir tales comités, los tornó altamente inestables.

La institucionalización de la participación social desde la esfera gubernamental es, de hecho, descartada en este tipo de modelo, y por ende, la intención de crear un canal institucionalizado de relación Estado/sociedad. Lo opuesto, es decir una relación sociedad/Estado, es ilustrada por aquellos programas que consisten en oferta de recursos por parte del Estado para las comunidades de bajos ingresos, las que a través de sus asociaciones proponen proyectos de su interés, que en caso de ser aprobados son ejecutados por ellas mismas, agotándose ahí las relaciones institucionales entre el Estado y la comunidad. Algunos Fondos de Inversión Social que operan en América Latina intentan adoptar este modelo de relación que involucra actuar en función de la demanda de la sociedad, apoyándose incluso a tal efecto más en el mecanismo de los concursos que en el de las licitaciones para la transferencia de recursos a la sociedad[110]. Múltiples experiencias locales se basan en este último paradigma.

La cuestión central que en cualquier caso está en juego es la posibilidad de activar oportunidades para aumentar las capacidades de desarrollo de la organización social. Según lo muestran las experiencias prácticas, la complementación de acciones entre Estado y comunidades puede aumentar tales oportunidades si se enmarca bajo condiciones como las anotadas. Sin embargo, esta institucionalidad de participación social se caracteriza porque su aporte a la producción de bienes públicos es auto motivado y, en general, auto sustentado. Bajo dichos términos, esta esfera de acción pública conecta directamente con la dimensión cultural y ética de construcción de ciudadanía, donde el eje clave de las relaciones sociales es precisamente el fomento de la solidaridad. Una parte de la institucionalidad en referencia está, de hecho, constituida por organizaciones sociales que promueven movimientos sociales en esta dirección, como lo es por ejemplo el Movimiento de Acción Ciudadana contra el Hambre generado en Brasil desde una organización no gubernamental. Otra parte significativa de las ONG, sin embargo, apela a un modelo distinto de producción de bienes públicos, en el que convergen crecientemente los esfuerzos del Estado por transferir parte de sus funciones a la sociedad civil, cuestión que se revisará a continuación.

- La corresponsabilidad ONG-sector estatal m la producción de bienes públicos: la institucionalidad de entes privados de servicio público. En el denominado Tercer Sector destaca el segmento de las Organizaciones no Gubernamentales, ONG, y en particular, de aquellas orientadas a la prestación de servicios públicos, susceptibles a estos efectos de ser deslindadas de aquellas que tienen exclusivamente fines políticos (conectadas con la institucionalidad de representación social) o que existen para el beneficio de sus miembros

[110] Es el caso, por ejemplo, del FOSIS de Chile que utiliza en parte de sus programas el mecanismo de concursos más o menos abiertos, donde los propios ejecutores presentan propuestas de trabajo y no se limitan a licitar obras ya definidas.

(colegios profesionales, clubes deportivos, etc.). Las ONG que se dedican a prestar servicios, si bien también se definen genéricamente como asociaciones voluntarias altruistas (Giner/Sarasa, 1995: 77), no son directamente asimilables al asociacionismo voluntario auto sustentado referido precedentemente. En general, a diferencia de éste, se trata de organizaciones formales que, en tanto su radio de acción trasciende d de sus miembros asociados, requieren de medios externos a la asociación misma para su subsistencia. Surgido al margen del Estado y muchas veces en oposición a éste, parte significativa de su financiamiento en América Latina ha dependido de agencias internacionales filantrópicas. Sin embargo, frente al debilitamiento de ese tipo de financiamiento, la asociación con instancias gubernamentales y con agencias multilaterales crecientemente marca esta institucionalidad.

Coincidiendo con un movimiento que desde el Estado promueve la transferencia de funciones a entes privados sin fines de lucro, se perfila así un ámbito de iniciativas privadas que tiende a tener un financiamiento público para la provisión de servicios públicos habitualmente asociados a los servicios denominados de "calidad de vida", tales como educación, bienestar, cultura, medio ambiente y ocio (Casey, 1996:183), y cuyo crecimiento ha sido vertiginoso en las últimas décadas. Por supuesto, tampoco se trata de un sector homogéneo. En parte está constituido por aquellas organizaciones sin fines de lucro que tienen como único objetivo la provisión de servicios, avalados por una supuesta virtud tanto en la adaptación a públicos específicos -por su mayor autonomía administrativa y financiera respecto de las agencias estatales- como en sus capacidades de innovación y .economía de recursos. Eficacia, eficiencia, flexibilidad, además de.la satisfacción de demandas no cubiertas por el Estado ni por el mercado, son objetivos esgrimidos para apoyar la prestación de servicios públicos a través de ONG. Pero la importancia de este sector en relación con el refuerzo de la institucionalidad pública no estribaría sólo en esto, sino, en especial, en el carácter multidimensional del rol que pueden cumplir a tales efectos. De hecho, una parte importante de las instituciones que conforman este ámbito se caracteriza por conjugar un aspecto económico de prestación de servicios y uno político. En sí, la prestación de un servicio es considerada por tales organizaciones como un objetivo intermedio, siendo el principal el "empoderamiento social", o d desarrollo comentario, o el desarrollo social. En tal sentido, pretenden contribuir al surgimiento y fortalecimiento de capacidades de organización, autovaloración y articulación de demandas de comunidades humanas que viven en condiciones de pobreza, capacidades que, se presume, son uno de los prerrequisitos más importantes para que" tales comunidades puedan superar esa condición (Navarro, 1993: 22). De manera que, por una parte, su contribución se expresa tanto en la intermediación entre el gobierno y las comunidades de base, como en el empoderamiento social; y, en términos más globales, en la preservación de valores democráticos tales como el

altruismo, la integración social, la autoayuda, la cooperación, el pluralismo y la participación social (Casey, 1996: 186). Con base en este rol político, se orientan a pluralizar d ambiente institucional, proveyendo nuevas estructuras de asociación para la expresión y defensa de los intereses sociales, sobre todo de los sectores populares. Conforman, por otra parte, una alternativa institucional al modo centralizado de prestación de servicios públicos, dado que su flexibilidad normativa, y por ende, su capacidad de adaptación, posibilitan, en principio, la propia adaptación de los servicios públicos a las necesidades de públicos específicos, cuestión que la normativa que gula la prestación de los servicios públicos por parte de las agencias gubernamentales, en general no admite.

De manera que puede estimarse que la contribución de este tipo de ONG, al fortalecimiento de la esfera pública, es doble. Por una parte, de apoyo a la auto-organización social, en razón a su foco en d empoderamiento social y, en particular, en el desarrollo de capacidades y habilidades para que las propias comunidades resuelvan sus problemas. Por otra, de desarrollo de una institucionalidad orientada a la prestación de servicios públicos bajo los principios de la adaptabilidad y de la solidaridad social. Apelando a esta última contribución, en Europa, en el ámbito de la asistencia social, esta fórmula de cooperación gobierno-ONG se estaría convirtiendo en el modo preferente de gestión de los servicios (Sánchez Morón, 1995). Sin embargo, esta colaboración no está exenta de riesgos. En primer lugar, destaca (Stiefel/Wolfe, 1994: 217) la contradicción entre el enfoque conceptual de trabajo por proyectos, promovido por los gobiernos, y el enfoque del trabajo participativo. El primero, entre otros, supone intervenciones sectoriales, limitadas en el tiempo, y logros definidos cuantitativamente. La emergencia de organizaciones participativas, en cambio, exige un proceso de largo tiempo de modificación gradual de las relaciones sociales, donde se construye una autoconfianza colectiva, se exploran alianzas, etc. De modo más general, la tensión entre la orientación a la 1 producción de servicios y sus tareas políticas, comienza a ser advenida por las propias ONG (López, 1995), asumiendo que puede ponerse en riesgo su contribución al fortalecimiento del sector popular a través de la movilización de su participación social. La orientación hacia la producción de servicios puede crear, de hecho, un estímulo a la profesionalización de las vías de captación de recursos económicos y humanos, presionando hacia la burocratización y mercantilización del altruismo (Giner/Sarasa, 1995: 84).

En definitiva, la aparición de rasgos como los anotados, insinúa que los efectos solidarios en general, y las capacidades de las ONG para movilizar la participación social, están en inversa relación con las presiones que se hacia la introducción de una lógica mercantil en su funcionamiento~ provisión de un flujo estable de recursos y la plena autonomía organizativa son destacadas como condiciones que pueden evitar la mercantilización. A su vez la introducción de los principios de la participación y de la transparencia en el acceso a los

mecanismos de financiamiento, resultan clave para el clientelismo político. Así, por ejemplo, como lo destaca Sánchez (1995), en España, dada la manifiesta preferencia en el reparto de los hacía entidades ideológicamente afines al partido gobernante, la legislación obliga ahora a distribuir las ayudas previa convocatoria pública en la que determinan explícitamente -con el concurso de una comisión representativa de ONG- los criterios de prioridad para la valoración tanto de solicitantes como de los programas para los que solicitan las ayudas, y se públicos los resultados[111]. Soluciones de este tipo están siendo adoptada sí por los Fondos de Inversión Social en América Latina que expresamente~ contemplan programas de apoyo a ONG.

Al estar implicados financiamientos públicos surge, sin embargo, un nudo problemático clave: la institucionalidad regulatoria. Es reconocido el hecho de que este tipo de organización escapa a los controles propios del a los del electorado y, en muchos casos, por ausencia de procedimientos democráticos, a los de sus propios asociados (Giner/Sarasa, 1995; Aquinak Bekke, 1993). En España, la normativa al respecto establece que las entidades subvencionadas deben someterse al control a posteriori de la administración, con obligación de restituir lo percibido si no le dieran el destino previsto incumplieran las condiciones del título subvencional (Sánchez Morón, 1995). Otras soluciones innovadoras involucran directamente a la ciudadanía en ejercicio del control. Es el caso de las "veedurías ciudadanas" que a partir 1996 se están implantando en Colombia con el propósito de que, ya sea forma individual u organizada, pueda operar un control social toda vez exista un financiamiento público involucrado. La combinación de un social con un control de resultados ejercido por el Estado, junto con implantación de sistemas de contratos de gestión para asegurar derechos obligaciones recíprocos entre el Estado y las organizaciones sociales, también; están siendo contemplados en Brasil (vid. Proyecto de Ley sobre Organizaciones Sociales, elaborado en 1996). De hecho, demandas de fundamental, importancia apuntan a perfeccionar los mecanismos de representación social al interior de las organizaciones voluntarias, así como a acordar que su responsabilidad primaria es relativa a valores y no sólo a operaciones (Taylor, 1996). Aún más, en expresión de Hirst (1996: 101), *"the mayor private" institutions -for example, firms, media networks, major charities-need to be made accountable in some direct way to the major constituencies involved in or affected by them".*

Las innovaciones en estos niveles pueden ser cruciales a efectos de asegurar las combinaciones adecuadas entre autonomía social y responsabilidad pública -que exigen los nuevos arreglos institucionales. La tensión entre ambas no es, sin embargo, de fácil

[111] Según refiere Sánchez Morón (1995: 32-33) las prioridades se definen previa consulta la Comisión Representativa de las ONG sin fines de lucro de ámbito nacional, que existe Ministerio de, Asuntos Sociales. La valoración de las solicitudes presentadas, de acuerdo criterios preestablecidos, se lleva a cabo por una Comisión de Evaluación de naturaleza técnica, cuya propuesta es informada por las Comunidades Autónomas y por la citada Comisión representativa de ONG, antes de que d Ministerio adopte la solución definitiva.

resolución, en tanto ella expresa la tensión más general entre sociedad y Estado. Para éste, la transferencia de funciones a ONG puede tener -grandes ventajas: menores problemas organizativos, un personal más motivado y, sobre todo, prestación de los servicios con menos recursos, no sólo por la disminución de las cargas burocráticas sino porque los organismos privados tienden a su vez a concurrir en d financiamiento (Sánchez Morón, 1995), sea movilizando voluntarios y/o gestionando aportes complementarios. En cambio, parad sector de ONG, las relaciones pueden resultar más problemáticas. La preservación de los valores de la solidaridad y de la igualdad que ellas representan requiere de plena autonomía organizativa y financiera. A la luz de los riesgos de desnaturalización de los roles de uno y otro, el problema futuro puede no ser sólo la tensión entre autonomía social y responsabilidad pública respecto de las ONG, sino la tensión entre responsabilidades públicas estatales y responsabilidades públicas cívicas, advirtiendo los riesgos tanto de que el Estado abdique de su responsabilidad pública sobre el bienestar general, como que las asociaciones voluntarias abdiquen de sus responsabilidades cívicas. La primera, la responsabilidad estatal, supone admitir que las organizaciones voluntarias no son responsables por el bienestar general. Si se considera esto, y a la vez se reconoce que su foco es en cierta medida arbitrario (un grupo especial de enfermos, escudas con determinada orientación religiosa, etc.), es preciso acordar que hay actividades públicas que pueden ser delegadas, mas no las responsabilidades estatales (O'Connell, 1996). La invocación a la responsabilidad cívica, supone recordar que el sector de ONG que es interpelado a propósito de la ampliación de la esfera pública, no es primariamente proveedor de servicios, sino que cumple también un rol de empoderamiento social y de influencia sobre las políticas y actividades estatales. El Tercer Sector se define precisamente en términos de lógicas diferenciadas respecto del Estado y del mercado. El condicionamiento a financiamientos estatales puede, por lo tanto, difuminar los límites de este sector. Sin embargo, los riesgos pueden ser mitigados si se deslinda apropiadamente un apoyo estatal independiente (en vez de la dependencia al gobierno) así como los valores asociados al empoderamiento social.

Pero aun lográndose esto, lo que puede resultar más problematizado es la conexión del Tercer Sector con la política, cuando está implicada la necesidad de ejercer una función de crítica y control sobre el Estado. Su actuación come> un modo de representación indirecta a través de demandas, presiones y exigencias sobre el poder (Giner, 1995), su contribución a la creación proyectos de identidad colectiva (Funes, 1995) y a la constitución de poderes sociales (Capella, 1993), no necesariamente son compatibles con las relaciones de colaboración entre el Estado y las ONG a efectos de la provisión de servicios públicos. La ausencia de una diferenciación entre aquel tipo de funciones estrictamente políticas y las funciones de producción de bienes públicos, que , es común en la literatura al respecto y que ahora es afirmada desde organismos internacionales en un reclamo genérico a la "sociedad

civil" [112], puede contribuir aún más a problematizar su conexión con la política, habida cuenta de que el contexto institucional y cultural son clave para definir la medida en que puedan privar las relaciones de colaboración con el Estado o de presión sobre él. Como lo resalta Casey (1996:185), "si se considera que no existe una prestación equitativa de servicios se tendrá que abogar por ampliarla a la población no atendida o por crear servicios específicos dirigidos a ella; en el caso de poblaciones que sufren alguna forma de discriminación se tendrá que reivindicar un trato equitativo. Por definición, las ONG que abogan por estos cambios se encuentran al margen de las administraciones y tienen que recurrir preferentemente a tácticas de presión. En cambio, si los bienes y servicios son universales, el rol de las ONG -aparte de la participación en la prestación de los mismos servicios- puede ser más el de ejercer control y seguimiento para asegurar la calidad. Para conseguir tales objetivos podrían valerse preferentemente de estrategias de cooperación".

Tal vez en atención a lo anterior resulte necesario deslindar analíticamente entre tercer sector y sector intermediario, apelando a la posibilidad de que --con los debidos resguardos y matices-la corresponsabilización en la producción de bienes públicos opere sólo respecto del primero, tanto como en relación con los propios beneficiarios de servicios públicos, cuando dio es posible. Pateman (1970) ya llamaba la atención sobre el hecho de que los ciudadanos están capacitados para participar en el control de los escenarios inmediatos sobre los que tienen información, conocimiento y capacidad para plantear alternativas. La propuesta del gobierno escandinavo de ceder la explotación (leas, back) de las instituciones de política social a la comunidad se asienta en este principio. Held (1993: 346-347) remarca que este tipo de propuesta sugiere que las instituciones de la política social del Estado pueden transformarse en unidades más sensibles, efectivas y democráticas si su control es recuperado o cedido a las que los usan y sirven. Se trata, en definitiva, de combinar financiación pública con políticas guiadas por criterios de necesidad social, en vez de criterios mercantiles o impuestos por el Estado en aquellos ámbitos donde no se requieran criterios universalistas de atención.

Límites de la participación ciudadana

Aun inscrita en condiciones como las anotadas, es preciso reconocer que la participación ciudadana se enfrenta a una serie de límites. Unos, son de carácter prospectivo y refieren a

[112] Iriat/Rippetoe (1994: 14) en un documento orientado a definir una estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo--BID para el fortalecimiento de la sociedad civil, señalan que prefieren el término OSC (Organismos de la Sociedad Civil) en lugar de ONG, porque es más amplio e incluye organismos y asociaciones que no están incorporados legalmente por ejemplo organismos de base y organismos con fines de lucro (por ejemplo, cooperativas y redes de micro y pequeñas empresas). De hecho, definen la sociedad civil como '"la multiplicidad de acciones y formas de asociaciones, que expresan la diversidad de intereses, creencias y objetivos de ciudadanos comprometidos, cuya existencia refleja las aspiraciones de participación efectiva –cívica y socioeconómica- de la sociedad, cuya satisfacción fortalecerá las instituciones democráticas y d proceso de desarrollo sustentable y equitativo".

desafíos que le plantean los cambios estructurales y culturales en ciernes. Otros límites, en cambio, remiten al contexto normativo en el que ella es invocada.

Respecto de los primeros, dos cuestiones a nuestro juicio requieren ser remarcadas. De una parte, los cambios que en el l*ocus* de las decisiones arrastra la era del posnacionalismo que se vaticina en d horizonte politice y económico, vinculada centralmente al fenómeno de la globalización. De otra parte, las transformaciones culturales, en especial las de carácter ético vinculadas a la cultura posmoderna, tanto como las transformaciones sociales asociadas a los cambios económicos, que tienden a trastocar aun más d sentido de "comunidad" y que se expresan en una creciente desintegración social.

La nueva complejidad estructural, en términos de la emergencia de ámbitos subnacionales y, sobre todo, transnacional, modifica en la práctica la dialéctica entre capitalismo y ciudadanía, y obliga a repensar sus relaciones (Roche, 1992: 230). El Estado pierde importancia, por una paree, como ámbito de reivindicación de derechos, tanto porque crecientemente se apela a derechos que, como la ecología, desafían el nivel del Estado-nación, como porque la ciudadanía social está cada vez más fundada en la sociedad civil y menos en el Estado. Pero, especialmente, el Estado deja de ser el único ámbito de adopción de las decisiones que afectan la vida de sus ciudadanos. La globalización económica y los procesos de descentralización político-administrativa ponen en cuestión la noción de la soberanía económica nacional, en la medida en que muchas de las políticas crecientemente son conducidas en términos posnacionales y en esferas posnacionales. Hay, de otra paree, un vacío de políticas regulatorias, en un mundo que está cada vez más integrado económicamente, pero no regulado políticamente. Ambos tipos de cuestiones, la "transestatización" de las políticas y el vacío de éstas en importantes campos, imponen nuevos problemas a los procesos de democratización y a los movimientos de participación ciudadana asociados a ellos. El principal desafío prospectivo en tales sentidos es lograr que la forma y la estructura internacional de la política y de la sociedad civil a formar parte de los fundamentos de la teoría democrática. Entre las cuestiones que han sido en este marco resaltadas (Held, 1993: 403-407), figura la necesidad del cambio de las fronteras territoriales de los sistemas de responsabilidad, de forma que las cuestiones que escapan al control de la nación-Estado puedan estar mejor controladas. También destaca la necesidad de la articulación de los sistemas políticos territorialmente delimitados con los organismos clave del sistema internacional, de manera que estos últimos se integren también a un proceso democrático. En cualquier caso, lo que en definitiva está planteado es la democratización de los ámbitos donde se adoptan las decisionei1 conscientes de que tales ámbitos trascienden respecto de muchos campos, el nivel del Estado. El paso explícito de algunas de esas decisiones a regionales o mundiales más amplios, sin embargo, problematiza aún más la cuestión de la participación ciudadana. La difuminación de los interlocutores y la

interrelación de la estructura de las decisiones en múltiples puntos contribuyen a introducir una mayor complejidad a un campo .de suyo sometido a múltiples restricciones, aun respecto de sus relaciones con el Estado.

Otra fuente de complejidad es introducida por las transformaciones; culturales en ciernes, habida cuenta del resquebrajamiento de los lazos de solidaridad que conllevan. De hecho, es reconocido que la extensión de indiferencia recíproca, que es característica de las relaciones mercantiles, al ámbito de necesidades distintas de la subsistencia material, tiende a destruir la individualidad y la solidaridad de las relaciones interpersonales (Barcellona 1992: 135). En sí, el cálculo racional-instrumental del intercambio mercantil invade las relaciones sociales, imprimiéndoles un sello más individualista-egoísta. Los nuevos procesos de globalización de las comunicaciones, a su vez, desterritorializan el universo simbólico, poniendo en entredicho los sentimientos de pertenencia y arraigo, y retrotraen la política a lo inmediato ("las imágenes"), sin lograr elaborar horizontes de futuro compartido; se refuerza así el proceso de fragmentación de las identidades colectivas que es provocado por el propio proceso de secularización asociado a la modernidad (Lechner, 1996). La fragmentación social que se dibuja en el horizonte es reforzada en América Latina por los efectos excluyentes de las políticas de ajuste y liberalización económica. Estas, por sus impactos negativos, primero sobre el empleo y luego sobre los ingresos, contribuyen a aumentar la brecha entre ricos y pobres y a extender la crisis social hacia otros sectores, lo que tiene consecuencias que trascienden el mediano plazo, que es el límite argüido por los promotores de tales políticas. La erosión de los sistemas de formación de capital humano, la aparición de subculturas anómicas que operan como alternativas de sobrevivencia, y en muchos casos, el reforzamiento de las prácticas de segregación, son algunas de las expresiones de la "matriz de relaciones humanas" que condicionan la prosperidad y equidad del pos-ajuste (Ratinoff,1995: 10-13). La desorganización social que se produce tras la destrucción de empleos y, en general de derechos, es exacerbada por la extensión de la delincuencia -la expresión más radical de la pérdida de los horizontes éticos--, reforzando, a su la vez, la fragmentación social. La ciudadanía, realidad inacabada en América Latina, corre el riesgo de debilitarse aún más en este contexto. La "participación ciudadana", que presupone comunidades culturalmente homogéneas, se enfrenta por tanto al límite de ciudadanías cada vez más restringidas y diferenciadas no sólo por factores subjetivos, sino por diferencias socioeconómicas crecientes.

Los límites en referencia pueden, sin embargo, ser visualizados como desafíos. La difuminación de las fronteras del poder obliga a reformular el ámbito de las prácticas sociales que se orientan a ejercer influencia sobre aquél. La invasión de la mercantilización en las relaciones sociales obliga a conceder expresa atención a la institucionalización de lugares y espacios sociales de tipo comunitario, donde los individuos puedan establecer libremente sus

finalidades y desarrollar las prácticas adecuadas para alcanzarlas, en común con otros hombres. Por su parte, el hecho de que el ejercicio de la ciudadanía se nutra de una subjetividad que se incorpora a su vez al debate público, le abre un espacio mucho más amplio, signado por todas aquellas luchas donde está implicada la reivindicación de la inclusión e igualdad con la diversidad: ser, a la vez, "diferentes e iguales" (Cohen, 1997). Se insinúa, así, un proceso de redefinición de la ciudadanía, probablemente más franco, en tanto revisa en la práctica el fundamento en una igualdad abstracta que le asignara la democracia liberal. En efecto, "mientras ésta se apoya en la escisión entre *citoyen* y *bourgeois*, donde la igualdad de los ciudadanos prohíbe discriminar por raza, sexo, religión, ahora la cultura étnica, la identidad sexual o las prescripciones religiosas hacen parte de la identificación ciudadana" (Lechner, 1996: 66). La institucionalidad de representación social que surge asociada a la defensa de estos intereses e identidades segregados, pluraliza el sistema político y conlleva una reestructuración en las relaciones de poder que puede afirmar una mayor autonomía social y, en definitiva, perfilar una orientación sociocéntrica de la política. Proceso éste facilitado por la retracción del Estado como organizador exclusivo de la vida social, en función de las reorganizaciones en curso de su propia institucionalidad.

En suma, las transformaciones estructurales y culturales que signan las postrimerías del siglo XX, si bien pueden constituir graves amenazas a la integración social, abren por otra parte oportunidades para una profunda reorganización social. Existen, como lo plantea Lechner (1996: 67), condiciones favorables para "ciudadanizar" la política, desplazando su eje del ámbito estatal al ciudadano; "existe, en buena cuenta, la oportunidad de reformular las metas de una reforma y apuntar a un Estado concebido como *la comunidad de ciudadanos*. Tal perspectiva permite conciliar la tradición liberal, haciendo hincapié en los derechos ciudadanos de cara al poder estatal, con la tradición comunitarista".

Las demandas que una transformación de este tipo imponen a la sociedad civil, son de gran magnitud. La participación ciudadana, en los sentidos que aquí han sido insinuados, apunta hacia tales demandas, tanto en lo concierne al desarrollo de una institucionalidad de representación social capaz de controlar y presionar al Estado, como de búsqueda de espacios sociales' los cuales los individuos logren producir, en forma de relaciones recíprocas, actividades que sean la manifestación de su sociabilidad (Barcellona, 1992). No obstante, siendo estas condiciones necesarias, es claro que no son suficientes para lograr una rearticulación de las relaciones de la sociedad con el Estado, donde la primera recupere su centralidad. Hay otras condiciones que, si bien también atañen exclusivamente a la sociedad civil, no se restringen al dominio de las prácticas sociales que acá genéricamente se han denominado "participación ciudadana". Entre ellas figuran aquellas prácticas que, aunque referidas al Estado, no pretenden ejercer una influencia directa sobre él, sino sólo controlarlo y presionarlo a través de la pluralización del debate público, desarrollado por

organizaciones autónomas e informales (Habermas, 1990). En un lugar central están, además, las prácticas que no tienen -ni directa ni indirectamente--- como referente al Estado, sino a la propia sociedad en aras de propender a su democratización y/o a la defensa de su autonomía. Tales prácticas son condiciones clave para el desarrollo de una política de reforma- "ofensiva"- orientada a. la democratización de las instituciones políticas; sin embargo, su orientación expresa es asimilable a una política de identidad- "defensiva", cuyo objetivo se desenvuelve más en el plano cultural, no institucionalizado, orientándose a la formación de identidades y a la preservación y al desarrollo de los modos de acción expresivos, normativos y comunicativos (Cohen/Arato, 1992). Incluso cada vez más se postula que el refuerzo de la esfera privada exige de una clara demarcación respecto de la esfera política. Bajo este marco, por ejemplo, es cuestionado (Bechke Elshcain, 1997) el asumido por algunos movimientos feministas en términos de que "lo personal es político", sosteniéndose que la no diferenciación de aquellas instituciones que son genuinamente políticas -y que por ende, requieren ser escrutadas- puede derivar en un debilitamiento de lo privado eras un totalitarismo político. Cuestionamiento éste que se conecta con esfuerzos de reconceptualización feminista del espacio público (Cohen, 1997), donde adquiere importancia la formulación concepto específico de lo privado --en forma de un derecho a la privacidad- que pueda servir como d correlato de una diferenciada noción proveyendo de protección sobre aquellos niveles de autonomía y pluralidad que ninguna combinación de lo público democrático puede lograr por sí mismo.

En suma, es evidente que el fortalecimiento de la sociedad depende, una parte, de un conjunto de condiciones que corresponden a prácticas desarrolladas por la propia sociedad civil aunque no se agotan en su referencia al Estado, ni se circunscriben a los términos de la "participación ciudadana" y ni siquiera remiten a la esfera pública, aun reconceptualizada. Por otra parte hay condiciones que remiten a la consolidación del sistema político-institucional, al menos en sus dos ejes clave: parlamentos y partidos políticos. Inserta en un proyecto de fortalecimiento de la democracia, la participación ciudadana no puede plantearse la sustitución de ambos, ya que sólo es concebible en términos complementarios a ellos. Sin embargo, enfrentada a partidos débiles, incapaces de agregar demandas, y en general, a un sistema de representación política en crisis, la participación ciudadana puede constituirse en una vía para asentar el corporativismo y, por ende, la monopolización del proceso político por grupos que representan intereses organizados de carácter estrictamente sectorial, atentando así, aún más, contra los arreglos pluralistas en la formación de las políticas públicas. Las interconexiones entre estos distintos ejes son por demás evidentes, y en particular, la influencia de la fragilidad de los partidos políticos sobre la desnaturalización de la participación ciudadana y de los propios parlamentos. De allí que exista consenso en la necesidad de la reforma de los partidos, no sólo implicando su democratización, sino su

propia inserción social teniendo en cuenta, entre otros, el creciente protagonismo de los movimientos de acción ciudadana directa. Bajo este mismo marco, también se visualiza el fortalecimiento de los parlamentos. Estos y los partidos políticos, junto con los medios de comunicación --en particular la prensa-, fueron, de hecho los instrumentos por excelencia del ejercicio de las funciones públicas que competen a la sociedad Sin embargo, a la pérdida de representatividad general en el curso de este siglo se produce respecto a ellos, se une la debilidad que signa en América Latina a estas instituciones desde su propia aparición. Con esto, la formación de opinión y voluntad política ha quedado, en gran medida, monopolizada por los medios de comunicación de masas; es decir por el elemento que, de los tres, aunque clave para la democracia, no es ni puede ser en sí mismo democrático. Contrabalancear su poder es una de las razones que avala la necesidad del fortalecimiento de los parlamentos, y en particular, de su representatividad. Reconociendo su centralidad para configurar una ciudadanía plena, distintas reformas son invocadas para fortalecer la credibilidad representativa de los órganos legislativos, que abarcan desde los mecanismos electorales hasta la cuestión del bicameralismo y de la mayor autonomía de los parlamentos frente al poder ejecutivo. Otras tantas reformas son reclamadas para asegurar que los parlamentos puedan ejercer además sus funciones de producción legislativa, así como de deliberación, orientación y control (Prats, 1995a). La reforma de los parlamentos tiene implícito el objetivo de fortalecer las funciones de control de éstos sobre el poder ejecutivo. Por su parte la reforma de los partidos tiende a favorecer la existencia de una oposición que ayude a los ciudadanos a ejercer sus funciones de control sobre gobierno. En sí, estas y otras reformas a la institucionalidad política pueden favorecer el diseño de mecanismos de *accountability*, de forma de evitar la apropiación privada de los aparatos del Estado. La necesidad de que la reforma del Estado esté guiada por el objetivo de lograr que el gobierno pueda ser controlado por los ciudadanos, de manera que aquél pueda a su vez controlar los agentes económicos privados, constituye uno de los giros reclamado en la actualidad a los esfuerzos de modernización. Przeworski (1995) remarca esta perspectiva, sosteniendo que la reforma del Estado no debiera estar orientada; a limitar el rol de los gobernantes en la economía, sino a equiparles para que puedan cumplir este rol y para que puedan ser más responsables ante los ciudadanos. En ese sentido, su conclusión es que las condiciones que permiten el ejercicio de esta responsabilidad están asociadas *"aclear party system with stable parties, vigorous opposition, and limitations on incumbents; a decent level of information that focuses on general economic performance; and nonelectoral mechanisms for control over specific policy realms or particular organs of the government"* (p. 21).

Parte de la creación de estas condiciones ha comenzado a ocupar la agenda de la reforma del Estado en la década de los noventa dentro de América Latina. En efecto, aunque a la zaga de las reformas económicas, existen esfuerzos orientados a impulsar tanto reformas políticas

(electorales, de democratización de los partidos políticos y parlamentos) como jurídicas, de forma de establecer mínimas garantías de seguridad normativa y de legalidad democrática.

Un asunto mayor incumbe, de cualquier manera, a las desigualdades económicas y sociales. Ratinoff (1995: 25) destaca que "el Estado neoclásico supone que en la sociedad no hay 'parias' sino ciudadanos, de modo que no tiene sentido asociar las necesidades privadas de individuos autónomos con la gestión pública, pero donde las segregaciones son realidades significativas, las funciones del Estado como mantenedor del orden son ambiguas". Particular-mente en América Latina, donde la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza exhiben los mayores estándares del mundo, es reconocido que el fortalecimiento de la sociedad civil no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas-institucionales. Los obstáculos a la participación de la sociedad civil no son sólo de índole político-institucional, sino igualmente de carácter económico y cultural. Lander (1995: 179,185), asumiendo este hecho, plantea que "la meta de la construcción de una sociedad democrática, de una sociedad de convivencia, de tolerancia y reconocimiento del otro, de participación efectiva de la mayoría de la población en formas de ciudadanía democrática, requiere un acceso de todos a los recursos de la sociedad y modalidades de organización y participación política que estén enraizadas en las condiciones culturales propias de esa sociedad". El reclamo al respeto de la cultura, y por ende, la prevención sobre la adopción acrítica del modelo de ciudadanía individualista, está en la actualidad presente en una parte significativa de los estudios sociales. La apelación, por otra parte, a una estrategia de desarrollo inclusiva desde el punto de vista económico ocupa, a su vez, crecientemente la literatura al respecto.

El rol que le corresponde al Estado en la conducción de la estrategia de desarrollo es, por su parte, cada vez más evidente. Pero, en este sentido, se hace necesario discriminar entre dos cuestiones: el qué de las políticas económico-sociales y el cómo de ellas. La apertura del sistema político y, en definitiva, su pluralización a través de una institucionalidad de representación social y política que se conforma en las bases de la sociedad, constituye una de las vías posibles a través de la cual se puede incidir sobre el qué afectando el cómo. Sin embargo, la magnitud del problema trasciende el ámbito de la participación ciudadana. tanto como de los esfuerzos por democratizar el aparato político-institucional. Incumbe de hecho, además, al aparato administrativo del Estado, a través del cual se moldean las políticas y se determinan, en primera instancia, las condiciones de su instrumentación.

La incidencia que tienen en las desigualdades existentes en América Latina las distorsiones en la asignación del gasto social, producto de intereses políticos clientelares, es bien conocida El problema del control sobre la burocracia, particularmente sobre el aparato del Estado, constituye en este marco un nudo problemático mayor. Se reconoce que a este

nivel hay aún importantes dilemas teóricos por resolver: ¿son los oficiales ejecutivos agentes del gobierno o de la gente? ¿Si son del primero, son ellos primariamente responsables ante el órgano ejecutivo que los emplea o de la legislatura que los funda?[113] La reforma administrativa, de hecho, se revela clave para desarrollar un cambio institucional que asegure la responsabilidad pública del aparato administrativo. Ella incumbe al desarrollo de la autonomía y de la representatividad del aparato del Estado, así como al desarrollo de sus capacidades de gestión. Constituye, pues, una reforma política de fundamental importancia para asegurar la "publificación" del Estado. En la siguiente sección intentaremos fundamentar estas afirmaciones. Mostraremos, a la vez, que éste ha sido el tópico menos atendido de la reforma del Estado, comprometiendo así su capacidad de reorientarse en función de la sociedad y las propias posibilidades de que la participación de la sociedad civil pueda desplegarse e influir en el qué de las políticas.

La "publificación" de la administración pública

La pertinencia del tema de la administración pública en el contexto de una discusión sobre las posibilidades de ampliar la esfera pública puede parecer discutible e incluso, contradictoria con la orientación impresa a este trabajo.

Empero, aunque desde ópticas distintas, se han subrayado (Calderón, 1993: 21-23) tres campos de innovación institucional que tendrían que empezar a integrar puedan dinámicas modernas en las sociedades latinoamericanas y que quizás finalmente producir una modificación del clientelismo e iniciar una relación fecunda entre institucionalización y democracia. Uno se refiere a las reformas de la institucionalidad económica, tanto la relativa a las empresas estatales como a las públicas y privadas en función de la competitividad económica. Un segundo campo está asociado a la transformación de los sistemas de intermediación y representación, con diseños organizativos e institucionales, que integren diversas formas de representación e intermediación y de intereses en función de una cierta universalización de la representación. La reivindicación de formas de representación directa –la auto representación- y no sólo la representación entendida como capacidad de delegar mandaros y soberanía, constituye uno de los más importantes desafíos que se plantea a la institucionalidad político-jurídica, abarcando el diseño de formas de decisión que impliquen la representación directa de los grupos comprometidos (Faletto, 1992: 13). Este campo ha ocupado parte importante de nuestro esfuerzo. Hay un tercero que se refiere al fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno, de forma de introducir eficiencia y eficacia a la racionalidad gubernamental junto con valores políticos referidos a la austeridad, la transparencia, la ética y la responsabilidad social. Si bien existen otros campos de

[113] Estas preguntas las recoge Przeworski (1995: 21) de otros autores pero reconoce, sin embargo, que sus sugerencias no dan respuesta al problema de las burocracias.

renovación institucional no menos importantes, como el sistema judicial, las mismas organizaciones de la sociedad civil, las instituciones locales y regionales entre otros, como bien lo subraya Calderón (1993: 23), dios se corresponden con las instituciones directamente vinculadas a las áreas de decisión estatal que constituyen los núcleos del Estado corporativo patrimonialista. En lo sucesivo intentamos avanzar-sobre este tercer campo, planteando que la ampliación de la esfera pública es centralmente dependiente de la propia transformación de la administración pública.

De hecho, inserto el problema en la recuperación de las funciones de autogobierne social, es claro que el énfasis de la atención no está puesto en el Estado -ni en sus aparatos--sino en la sociedad misma. Ha quedado, sin embargo, asentado que aun cuando se trata de un problema que incumbe centralmente a la sociedad no se circunscribe a su ámbito estricto sino que atañe, entre otros, a la propia democratización del Estado. Inscritos en este marco, se ha subrayado la importancia de potenciar los medios no convencionales que los sujetos sociales, en tanto tales, pueden arbitrar para participar en forma directa en la conformación de la voluntad política. Pero el fomento de la participación ciudadana, enmarcada bajo esta perspectiva, tanto no puede erigirse en un sustituto de la democratización de los pilares centrales del sistema político a través de los cuales la sociedad puede incidir sobre sí misma, como no puede avanzar sin ellos. Adoptando esta óptica, una parte de las discusiones teóricas e incluso de los intentos prácticos de reforma del Estado se concentran en los partidos políticos, el parlamento y el poder judicial, sobre todo bajo el impulso de las reformas constitucionales acaecidas en la primera parte de la década de los noventa. Menos importancia ha tenido el problema de la reforma administrativa, bajo un enfoque político. Es claro que la participación ciudadana se orienta centralmente a afectar la institucionalidad del aparato del Estado de forma de lograr una mayor "publificación" en los procesos de adopción de las políticas y decisiones estatales. Su foco es, por tanto, la propia administración pública que es el espacio donde tales procesos se desenvuelven privilegiadamente. Sin embargo, son evidentes los límites que la conformación del aparato administrativo impone a las posibilidades de despliegue de la participación ciudadana. El reclamo de una modificación interna de la administración pública reviste, desde esta perspectiva, una importancia clave para construir viabilidad a la participación social.

Existen, además de esa, otras razones que a nuestro juicio justifican la necesidad de concentrar expresamente la atención sobre la administración pública. La más importante radica en que ella constituye la expresión material del Estado que patentiza los bienes, servicios y regulaciones a través de los cuales éste interviene en la sociedad. Su deformidad, y específicamente, el copamiento por intereses particulares de las instancias en las que se producen tales resultados, no sólo constituyen obstáculos para el desarrollo de la sociedad, sino que se reproducen a nivel societal asentando las desigualdades que existen en su seno.

En sí, la ampliación de la esfera pública supone centralmente lidiar contra la apropiación privada del aparato público-estatal. Medios como la participación ciudadana pueden crear condiciones para lograr este objetivo, pero no pueden satisfacerlo integralmente. Es más, según se ha constatado, el propio despliegue de la participación social encuentra uno de sus límites más importantes en la administración pública.

Dos cuestiones más que atañen al funcionamiento del aparato público-estatal constituyen fehacientemente obstáculos para la recuperación y ampliación de la esfera pública. Son las tendencias a la actuación auto-referenciada y a la falta de responsabilidad social. Ambas se refuerzan entre sí y pueden devenir en el extrañamiento del aparato del Estado respecto de la sociedad, tanto como en el reforzamiento de la privatización de aquél. La clave es que tales rasgos pueden ser creados o, al menos, estimulados por los modelos administrativos adoptados, al punto que los instrumentos creados para mitigarlos pueden resultar falaces, sin llegar a afectar dichos modelos.

La reforma administrativa ha constituido un foco perenne de atención en las transformaciones institucionales del aparato del Estado en América Latina. Sin embargo, los resultados han sido magros. En lo que sigue, intentaremos primero esbozar algunas de las razones por las que los principales enfoques adoptados no han contribuido al propósito de "publificación" de la administración pública y, por ende, no han logrado transcender su actuación auto-referenciada, tanto como su incapacidad para hacer efectiva la responsabilidad pública y, en términos más generales, no han podido erradicar la presencia de intereses particulares en el seno de la administración pública. Mostraremos que una explicación de tales déficit puede estribar en el modo como ha sido abordada tanto la relación de la administración pública con el Estado, como de ambos con la sociedad. En la segunda parte adoptaremos un abordaje más prepositivo destacando que la revisión de las relaciones Estado-sociedad que comienza a suscitarse a partir de los años ochenta ofrece una oportunidad para la modernización administrativa y, en definitiva, para el reacoplamiento de la administración pública con la sociedad. Plantearemos, sin embargo, que el aprovechamiento de esta oportunidad no es automática, sino que el paso de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica impone requerimientos específicos a la reforma del Estado y, en particular, a la reforma administrativa.

De la reforma administrativa exacerbada (pero fallida) a la modernización trunca

La referencia a hitos históricos puede resultar engañosa y, sobre todo, artificiosa al tensar tendencias y forzar una uniformidad que no siempre es real. Respecto de América Latina,

una región donde la diversidad -aun en un mismo espacio nacional- constituye un rasgo distintivo, los riesgos son todavía mayores. Pero tales riesgos pueden ser atemperados sí, con las debidas cautelas, se tiene en cuenta tanto el patrón de dependencia que ha caracterizado la región como las influencias dominantes que ella ha acogido en muchos ele los procesos de transformación institucional.

Habida cuenta de tales prevenciones, asumimos en primer término que el problema de la administración pública en América Latina, a través del siglo, ha experimentado una evolución en su abordaje que no sólo la ha dejado a la zaga de las transformaciones vinculadas a la modernidad, sino que ha reforzado la deformidad del aparato de Estado y de sus relaciones con la sociedad.

Las razones de esto no pueden sólo buscarse en posible déficit de las teorías y/o los instrumentos administrativos que han estado disponibles para la transformación de los aparatos públicos. De hecho, aun reconociendo la importancia de profundizar en tales aspectos, pretendemos trascender esta visión, insinuando que una cuestión central- de orden explicativo-de las carencias y debilidades de la modernización administrativa en América Latina bien pudiera residir en el foco de análisis adoptado y en el enfoque de las transformaciones, o sea en la relación entre la reforma administrativa y los cambios en la institucionalidad política y económica y, en particular, en los requisitos de una institucionalidad pública.

Sí en esta perspectiva evaluarnos la trayectoria de las reformas administrativas a lo largo del siglo, encontraremos dos hitos fallidos que se corresponden con movimientos de transformaciones más genéricos. Sin desconocer todos los esfuerzos que en la primera mitad del siglo se efectúan para sustituir una administración patrimonialista por una burocrática-racional, el primer hito significativo ocurre, a nuestro juicio, en la década de los sesenta con el impulso de la denominada Administración para el Desarrollo. El segundo hito, por su parte, puede ubicarse a partir de la década de los ochenta, cuando la reforma administrativa se inserta en el discurso de la Reforma del Estado pero tras un enfoque que la circunscribe a la reducción de estructuras y de personal.

Ambos, caracterizándose por contenidos distintos, tienen, sin embargo, un punto que los une: uno, por exceso, y el otro, por defecto, desvirtúan el problema de la transformación de la administración pública a través de enfoques auto-referenciados e instrumentalistas, tal como se intentará mostrar a continuación. Luego, examinaremos un tercer hito, en ciernes en los años noventa (por ejemplo, en Brasil), que puede transcender tales enfoques, advirtiendo que la interconexión entre la modernización administrativa y la construcción de una nueva institucionalidad pública requiere no sólo de condiciones extra:-administrativas, sino de un

énfasis especial en los requisitos de aquella, habida cuenta de los riesgos que puede implicar la adopción de un enfoque de mercado para transformar la administración pública.

La "Administración para el Desarrollo" y el sobreénfasis en la reforma administrativa

El gran movimiento a favor de la transformación del aparato público que se suscita en los años sesenta en prácticamente todos los países de América Latina no es casual. Dicho proceso tiene tanto mentores definidos como claros factores históricos explicativos. La apuesta en esta época es por el fortalecimiento del Estado como motor del desarrollo económico, político y social, y el escenario central es el riesgo que ofrece la revolución cubana como posible paradigma de desarrollo a adoptar junto con la confluencia de una serie de indicios del agotamiento de la matriz político-económica que prevalecía en la mayoría de los países latinoamericanos desde la crisis de los años treinta. Las postrimerías de la década de los cincuenta son premonitorias del cambio con) la irrupción del discurso del desarrollo, fundamentalmente a partir de un enfoque dualista [114] que enfatiza en la necesidad de realizar un conjunto de "reformas estructurales" que permitiesen pasar del "tradicionalismo" al "modernismo", dinamizando para ello el proceso de industrialización. La condición básica para alcanzar ese objetivo es concentrada en la existencia de un Estado con funciones de orientador, promotor y planificador, capaz de llevar a cabo tales reformas, así como de asumir directamente la producción de bienes y servicios.

En primera instancia, las esperanzas se cifran en la capacidad de la planificación económica (la "planificación para el desarrollo") para conducir desde el Estado un esfuerzo de "racionalización para la modernización estructural" en el marco de la Alianza para el Progreso[115]. Tempranamente, a mediados de los sesenta, se configura una corriente en coherencia con tales planteamientos: la "Administración Pública para el Desarrollo" dirigida a complementar los esfuerzos planificadores habida cuenta de sus límites. Sin embargo, la concepción que la domina es tributaria de sus antecedentes: la promesa del desarrollo centrada en un esfuerzo racionalizador, que tiene en el Estado su principal protagonista.

---

[114] El enfoque dualista fue sustentado centralmente por la CEPAL, creada en 1948; se basa en la distinción entre un sector capitalista-que corresponde a una sociedad moderna, urbanizada, industrializada-y un sector no capitalista -identificado con una sociedad tradicional, agraria, estancada-, asumiendo a su vez que los obstáculos principales al crecimiento son la escasez de capitales y de tecnología.
La época -fines de la década de los cincuenta-ante d agotamiento del proceso sustitutivo de importaciones, está ya signada, según lo ha reconocido la mayoría de los estudiosos, por un conjunto de problemas (conflictos sociales y necesidades de financiamiento externo, entre otros) y por una redefinición de la política de alianzas de .Estados Unidos con América Latina (la "política del buen vecino" acuñada por Eisenhower centrada en relaciones comerciales y financieras y en el fomento de un clima amigable para las inversiones extranjeras).

[115] Recuérdese que la Alianza para el Progreso es el corolario de la importante conferencia interamericana convocada por la OEA en agosto de 1961 y que diera lugar a la Carta de Punta del Este en la que los gobiernos latinoamericanos se comprometen a concretar el conjunto de políticas que había venido proponiendo la CEPAL desde su creación. Específicamente el compromiso apunta a acelerar el desarrollo ya la promoción de la justicia social, a partir de un nuevo esquema de cooperación multilateral con Estados Unidos y dentro del marco de la planificación a largo plazo. De hecho, en 1962 se crea el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social-ILPES, bajo la égida de la CEPAL.

El diagnóstico, en este sentido, es también cónsono con el marco doctrinario hegemónico. En sí, el enfoque dualista es aplicado también para explicar las debilidades del Estado. Asumiéndose que éste expresa las fuerzas sociales en juego que existen en la sociedad, la tarea prioritaria se ubica en eliminar de su seno los factores de continuidad, a través de la reforma del aparato administrativo público, de forma de convertirlo en un eficaz instrumento para el desarrollo planificado.

La contradicción existente entre los roles emergentes del Estado y los tradicionales medios administrativos para lograrlos, se revela central a partir de ese momento. El foco es, pues, la modernización de los medios y en particular la erradicación de la "administración tradicional", basada en el paternalismo y padrinazgo, que constituye un fin en sí misma, que se orienta a la búsqueda del equilibrio de la situación predominante y que se relaciona en lo fundamental con el sistema político (clientelismo, nepotismo, paternalismo) (la definición corresponde a Nelson de Mello e Souza, 1969). Para ello, el paradigma adoptado se corresponde con el tipo ideal de organización burocrática, buscando implantar una administración pública en la que prevalezcan las relaciones de orden funcional, que opere sobre la base de una función pública profesionalizada, que se constituya en un medio para el logro de los fines establecidos por el Estado, que busque el cambio social controlado y que se vincule estrechamente con el sistema económico.

En el horizonte se va perfilando, por tanto, un proceso de desarrollo institucional paralelo al desarrollo económico y social, que parecía incuestionable. ¿Dónde radicaban entonces los límites del enfoque?

Exploramos en dos factores. Uno alude al soslayamiento del carácter del Estado sobre el que los esfuerzos de modernización administrativa intentaban desplegarse. Otro, al sesgo formal del contenido sustantivo mismo de la reforma. A su vez, sostenemos que ambos factores adquieren fuerza explicativa en su combinación.

I. La matriz Estadocéntrica y sus aspectos políticos.

Paternalismo, padrinazgo, clientelismo, son destacados como problemas de la administración pública y visualizados como síntomas de la persistencia del tradicionalismo sobre el modernismo en el seno del aparato del Estado. En consistencia con ello, se asume que su erradicación es posible a través de herramientas de carácter estrictamente administrativo. Una mirada más allá de sus fronteras muestra, sin embargo, la falacia del enfoque, evidenciando que tales rasgos son funcionales al particular modo de constitución de los Estados nacionales, que se despliega con toda intensidad en América Latina desde fines de la década de los treinta: la "matriz Estadocéntrica" (MEC), como se ha convenido en

denominar[116]. Esta matriz no sólo expresa una regulación estatal de la economía, sino que supone un modo distorsionado de relación del Estado con la sociedad y un patrón sesgado de toma de decisiones y de resolución de conflictos que se asienta en la mayoría de los países latinoamericanos, no obstante la diversidad de regímenes políticos.

Dicha matriz, por su parte, tampoco es casual. En realidad, el régimen social de acumulación, fundado en la dinámica de la industrialización para la sustitución de importaciones y cuya lógica es el proteccionismo[117], crea las condiciones para el desarrollo de una matriz de articulación política y social que implica una dependencia de los actores sociales emergentes (clase trabajadora industrial, burocracia estatal, clases medias urbanas ligadas a la industrialización) respecto de la actuación del Estado, a la vez que una dependencia de éste respecto de dichos actores para el mantenimiento de sus políticas (Paramio, 1991: 134-135).

En efecto, la MEC se caracteriza por el síndrome de la hiperpolitización. El Estado sustituye parcialmente al mercado al dirimir cuestiones de la competencia de los agentes privados, y por otra parte se constituye en el anclaje de un régimen político organizado de acuerdo con principios jerárquicos y no representativos que, sin embargo, promueve la incorporación de sectores previamente excluidos. Así, en esta época prima una formula híbrida en la que democracia y autoritarismo, aun dentro de un mismo régimen, se retroalimentan en un equilibrio inestable. En sí, como lo destaca Cavarozzi (1993: 169), el estilo de politización estatista genera una clase política fragmentada y compleja que tiende a favorecer mecanismos de representación extremadamente variados, entre los que se incluyen el voto, las amenazas de intervención militar, la influencia dentro de los anillos burocráticos, la participación en asociaciones y mecanismos corporativos, las redes clientelares, la movilización callejera y la pretendida encarnación de intereses nacionales o de clase. Tales mecanismos, aunque muchas veces antagónicos, son funcionales a los respectivos segmentos de la clase política en su competencia por el poder político. Por otra parte, ellos expresan uno de los rasgos característicos de esta matriz que es que7 independientemente del régimen político, las relaciones entre el Estado, la estructura político-partidaria y la sociedad civil tienden a estar signadas por la fusión, imbricación, subordinación o eliminación entre algunos de los elementos de esta triple relación. Garretón (1991: 5-6), quien observa este hecho,

[116] Ver al respecto los trabajos de Marcelo Cavarozzi (1991, 1992, 1993). Parte de las reflexiones que siguen han sido recogidas del primero de ellos. Véase también Paramio (1991).

[117] 1nParam.io (1991: 135) sostiene que el punto clave que explicaría d desarrollo de la MEC, es la apuesta por una industria protegida frente a la competencia exterior. Afirma que no es difícil comprender que, partiendo de situaciones de baja capitalización, la apuesta contraria (por una industria competitiva) implicaba inicialmente moderación salarial, lo que no sólo habría contado inicialmente con la oposición de los trabajadores, sino también de los propios industriales, a los que se exigirla hacer crecer las inversiones más rápidamente que la rentabilidad, ya que sin crecimientos salariales significativos el mercado interno sólo registraría una lenta expansión. Es más, cuando el modelo contó con la posibilidad de inversiones extranjeras, éstas diseñaron sus estrategias sobre situaciones casi de monopolio en el mercado interno y sólo secundariamente para la exportación. Una vez puesta en marcha esta dinámica, era muy difícil que cualquier actor, social o político, pudiera corregirla".

recuerda que en algunos países la fusión entre estos elementos se hace desde la figura del líder populista; en otros, desde la identificación entre Estado y partido; en otros, desde la articulación entre la organización social y el liderazgo político partidario; en otros, el sistema de partidos fusiona todos los clivajes sociales; mientras que en otros, las corporaciones totalizan la acción colectiva sin espacio para la vida política autónoma.

Una de las contracaras de la hiperpolitización es, sin embargo, la tendencia a la separación entre los mecanismos de fijación de políticas (en particular, las económicas) y las instituciones representativas, e incluso, las instituciones del gobierno central. En prácticamente todos los países afectos a la MEC la política económica se autonomiza de tales instancias y anda sobre todo en instituciones descentralizadas. Sólo la política social, que deviene en la mayoría de los casos política económica, se mantiene como potestad del ejecutivo, aunque también al margen de las instituciones representativas.

Tales situaciones no son en absoluto fortuitas. Ellas, en sí mismas, constituyen expresiones de una institucionalidad política que tiende a fundar su legitimidad en la aportación de beneficios tangibles -legitimidad "sustantiva"- más que de tipo procedimental[118], y que por tal razón encuentra, sobre todo en la política social, su cauce de realización. Este esquema adquiere su pleno desarrollo en el Estado populista, donde tanto el clientelismo como el paternalismo, e incluso el propio nepotismo, se erigen en los mecanismos a través de los cuales se reparten los beneficios y, como consecuencia, se suman adhesiones. Pero d patrón de intermediación que ha sido denominado como "clientelismo burocrático", entendido como un sistema de intercambio de prebendas (empleo, servicios, prestigios, etc.) por legitimidad política, funciona en distintas esferas del Estado y con distintas orientaciones sociales, tanto en los regímenes populistas más distribucioncitas como en los regímenes autoritarios más "acumulacionistas" (Calderón, 1993: 19)[119].

Bajo ese maceo, la debilidad –y hasta la inexistencia- de procedimientos institucionalizados para adoptar decisiones y resolver controversias no son un problema sino una condición paca d despliegue del tipo particular de institucionalidad que se asienta en América Latina, cuyo sustento es precisamente un patrón de negociaciones y, en general, de toma de decisiones segmentadas y discrecionales radicada en la administración pública y en sus diversas agencias.

---

[118] Esta tesis es sostenida por Cavarozzi (1991, 1992). Paramio (1991) la comparte, y enfatiza que la ausencia de una tradición de legitimidad legal-racional (procedimental) del Estado democrático, conduce a un doble vínculo de dependencia: "el Estado depende en su legitimidad de su capacidad para ofrecer mejoras económicas a un conjunto de actores sociales que, a su vez dependen del Estado sustancialmente para mantener su posición económica y social" (p. 135).

[119] Cabe destacar que, tal como lo sostiene Calderón (1993: 19), la sustentación del clientelismo burocrático "no se explica solamente por la misma naturaleza del Estado Corporativo Patrimonialista sino principalmente por las características intrínsecamente clientelares de las relaciones y los tipos de lazos sociales en la misma sociedad y cultura latinoamericana".

Así, en América Latina converge la tendencia que en la misma época se desarrolla en Europa, signada por una pérdida de centralidad de las instituciones representativas, en particular, de los parlamentos, y un reforzamiento de los ·ejecutivos junto con patrones neocorporativos; solo que acá se incluye además la intensificación de los patrones di en relaces tradicionales de la etapa oligárquica, recentrados también en torno a agencias estatales autónomas.

Ello produce a su vez un reforzamiento de las debilidades de la MEC. Las políticas públicas se constituyen en la arena privilegiada paca obtener beneficios directamente improductivos: "En la medida que casi todas las intervenciones del Estado abren la posibilidad de generar una renta (desde las cuotas de importación hasta los contratos militares, pasando por la policía de tránsito, la lista es inagotable), el riesgo es que la búsqueda de los favores gubernamentales desplace a las actividades normales del mercado" (citado por Cavacozzi, 1992: 15, de Shapiro/Taylor). La ineficiencia económica tiende a convertirse así en la contracara de la intervenci6n estatal exacerbada, expresión a su vez de la propia debilidad del Estado. En términos de Paramio (1991: 137): "Un Estado grande, pero débil en cuanto carente de autonomía, dependiente de unos actores sociales con fuerte capacidad de veto, pero dependientes a su vez, para sobrevivir del mantenimiento de ciertas políticas estatales".

La contraparte de esta especificidad del Estado latinoamericano es una sociedad civil también débil y un mercado construido sobre prácticas sociales despóticas, de acuerdo con las pautas que datan del período colonial. El peso del Estado no es a costa de la sociedad civil, sino producto de su propia debilidad. Precisamente, el modelo desarrollista y la MEC que lo acompaña aparecen como las únicas vías posibles para impulsar un cambio en la estructura social que posibilitara el despliegue de aquellas prácticas sociales que son características de una economía capitalista madura (una interpretación interesante en este sentido la hace Enzo del Búfalo, 1995). El intervencionismo estatal, de hecho, promueve la transformación en el tejido social latinoamericano, tanto en términos de la expansión de la sociedad civil como del incremento de sus niveles de participación política y social. Pero se trata de un vástago que no se está dispuesto a dejar que se independice. Así, la contracara de la mayor participación será un mayor control sobre la sociedad. Bajo cales términos, la administración pública se constituye en el espacio privilegiado para el ejercicio del control societal y, por ende, en el instrumento clave de una relación Estado/ sociedad signada por la asimetría y la escasa autonomía de sus componentes.

2. El contenido de la modernización administrativa.

Bajo este cuadro, ¿cuáles eran las transformaciones ofrecidas? El movimiento de la Administración para el Desarrollo supone un modelo normativo para orientar la reforma de la

administración pública (vid. Jiménez Nieto, 1977), concibiéndola como un proceso planificado encaminado a dotar al Estado de una organización con capacidad para el logro de la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos.

De hecho, la institucionalización de la planificación administrativa y de órganos que expresamente conducen los procesos de reforma, se constituye en un fenómeno casi generalizado en América Latina desde fines de los años, sesenta. Durante toda la primera mitad de la década de los setenta los esfuerzos, en coherencia con el modelo adoptado, tienen centralmente dos ejes. Uno concierne a la implantación de la carrera administrativa o servicio civil, y el otro a generar un conjunto de "racionalizaciones" en la estructura de la administración pública, tendientes a producir una clara demarcación de las actividades fines respecto de las actividades medios.

El primero, la carrera administrativa o más específicamente d sistema de mérito, adopta el modelo clásico del tipo ideal weberiano de una burocracia como cuerpo de funcionarios guiado, entre otros, por los principios de la selección con base en exámenes competitivos, de la promoción por antigüedad y mérito, de la estabilidad, y de un sistema de retribuciones no manipulable políticamente; rasgos todos que se pretenden traducir en garantía y exigencia de la neutralidad política (la imparcialidad), así como en la minimización de las influencias contingentes en la estructura y el desempeño de la función pública.

El segundo, las racionalizaciones estructurales, con base en el modelo normativo instrumentado, se orientan centralmente a implantar la "sectorialización" en lo que concierne a las actividades sustantivas de la administración pública y a la creación de "sistemas administrativos" relativos a las actividades de presupuesto, personal, compras, etc., de apoyo a las primeras.

Sin embargo, cuando sobreviene la crisis del Estado a comienzos de los ochenta, el tema de la reforma administrativa ya ha perdido importancia en las agendas políticas. Algunos de los cambios propuestos se habían instrumentado, sobre todo a nivel de modificación de estructuras. La mayoría, en cambio, no había logrado asentarse. Otros tantos resultaron contradictorios con las orientaciones básicas del modelo. Así, por ejemplo, el intento de reforma más radical emprendido en Brasil en este período (a través del Decreto-Ley 200 de 1967), permitirá la contratación de empleados sin concursos públicos en abierta contradicción con los principios de la carrera administrativa y, en términos más globales, con la intención de erradicar las prácticas patrimonialistas del seno de la administración pública (Bresser Pereira, 1996). El balance, pues, al gestarse la crisis, es claramente negativo para la administración pública moderna; ésta, de hecho, continúa siendo la excepción. La regla, en cambio, opera a favor del clientelismo, el paternalismo y, cada va más fuertemente, a favor de

la ineficiencia, la corrupción e incluso, la rigidez. El punto clave, sin embargo, es que tales resultados no pueden ser considerados como imprevistos.

Estudios avanzados en estas materias avalan tal conclusión. Por ejemplo, basándose en algunos de ellos, Prats (1997) muestra que el patronazgo -o sistema de confianza política- como opuesto al sistema de mérito y deslindado a su vez de su patología --el sistema de despojos--, ha resuelto importantes problemas de acción colectiva cuando los niveles de competencia profesional, objetividad y seguridad jurídica no eran los valores dominantes. Históricamente, como lo evidenciaría fehacientemente, entre otros, el caso de Estados Unidos, sólo una fuerte expansión económica de base industrial y una gran ampliación de los servicios y empleos públicos, junto con una coalición de actores -políticos y sociales- favorables a ellos, justificarían el derrumbe del andamiaje institucional del patronazgo al ejercer una presión sobre el cambio de la naturaleza de los partidos políticos y sobre la transformación de la administración pública.

En efecto, bajo condiciones en las que se hacen más complejas y menos controlables las tareas administrativas, pero a la vez más necesarias para impulsar d desarrollo económico, la tensión que signa a los partidos políticos entre distribuidores locales de beneficios y reivindicadores de políticas y servicios nacionales, tiende a resolverse en función de aquél, adquiriendo relevancia la disposición de condiciones técnicas y de una cierta imparcialidad para el desempeño de las funciones públicas. Por otra parte, en la medida en que adquiere importancia la intervención del Estado en la economía, así como el desarrollo independiente de una gran masa de pequeños y medianos empresarios que no pueden sostener el costo del patronazgo, la demanda de seguridad jurídica suele trasladarse al ámbito estatal a fin de que la economía de mercado pueda desplegarse eficientemente.

Este proceso se desencadena en Estados Unidos a fines del siglo XIX. En América Latina, en cambio, durante buena parte del siglo XX, crece significativamente el empleo público, pero no lo hace el mercado. Por el contrario, el crecimiento de la economía no sólo se realiza apoyado en la intervención del Estado sino que es dependiente de éste, al punto tal que no emerge la coalición para su transformación. Una reforma administrativa exacerbada en sus alcances, en tanto guiada por un enfoque auto-referido y con un contenido formalista, no podía sino resultar incapaz de considerar las condicionantes impuestas por los patrones políticos y económicos en que se basaba la MEC. La ausencia de problematización acerca de tales patrones y, en definitiva, la incapacidad de acometer la transformación de la institucionalidad pública, condenarían al fracaso este primer intento sistemático de modernización administrativa en América Latina.

La condición de posibilidad para la reapertura del tema la ofrece la conjunción entre las nuevas tendencias que se generan en la economía mundial desde mediados de la década de

los setenta (después del alza de los precios del petróleo) y la incapacidad de la MEC para responder satisfactoriamente a ellas. La revisión de la MEC y los esfuerzos por rearticular las relaciones Estado/sociedad, requisitos que se habían revelado como imprescindibles de satisfacer para provocar la "publificación" de la administración pública, quedan a partir de acá insinuados. Sin embargo, la direccionalidad que se impone a las transformaciones provoca de nuevo la pérdida de otra oportunidad para la modernización administrativa en esa dirección.

Las primeras reformas del Estado y la modernización trunca

La década de los ochenta es dominada en América Latina por el tema de Reforma del Estado, que implica un cuestionamiento radical a su centralidad La crisis de la deuda, al revelar de manera descarnada la crisis fiscal[120], en riesgo la fuente de legitimidad en que se basaba la mayoría de los muestra la vulnerabilidad de los "Estados de compromiso". Mientras recursos y beneficios para distribuir, la multiplicación de actores económicos que posibilita la MEC -y por ende, la ampliación de sus demandas- no era radicalmente problemática; pero "cuando los regímenes no tuvieron la capacidad para ofrecer beneficios tangibles, o cuando sus metas fundantes se debilitaron, los procedimientos de toma de decisiones no contribuyeron a reforzar la legitimidad del régimen de abajo hacia arriba" (Cavarozzi 1991: 99). La agudización de la crisis política es uno de los corolarios importantes de esta situación. El debilitamiento de la representatividad de instituciones políticas clave acompaña el proceso de recuperación de democracias que se experimenta en prácticamente todos los países de América Latina en la primera mitad de los ochenta. Pero el problema central que los ocupa no es aquél.

Son, en definitiva, la crisis fiscal, en un contexto internacional dominado por la dislocación de los mecanismos financieros y comerciales, y en el proceso d globalización en ciernes, los que revelan con toda intensidad el agotamiento de la MEC, y en particular, convierten en crítico el modo de intervención del Estado en la economía, un modo al que, en todo caso, siempre le fue consustancial la fragilidad.

De hecho, d cuadro conformado por la industrialización sustitutiva, en el marco de economías cerradas o semicerradas y, en definitiva, de mercados sujetos a inducciones y límites

[120] A comienzos de los ochenta la política de altos tipos de interés impuesta por el gobierno de Reagan en Estados Unidos hace estallar la crisis de la deuda. En 1982 México anuncia la moratoria de la deuda externa, medida que es imitada por otros países. Como consecuencia de ello el flujo de inversiones de capital se interrumpe, así como la concesión de nuevos créditos por parte de los bancos privados extranjeros. La crisis fiscal se intensifica con ello, las tasas de inversión caen y se ingresa en el régimen de alta inflación. Los conflictos distributivos, políticos y sociales se revelan así de manera descarnada.
Por otra parte, los programas económicos de apertura y de orden monetarista establecidos por las dictaduras de Chile y Argentina a fines de la década de los setenta, revelaron para la misma época sus debilidades, sobre todo dada la gestión irresponsable de los créditos externos, baratos y abundantes hasta 1981 y la sobredevaluación de las monedas domésticas.

diseñados y regulados por el Estado, no estuvo exento de profundos desequilibrios desde su imposición en los años treinta. Los recurrentes cuellos de botella en la balanza de pagos y el déficit periódico, además de los propios límites de la industrialización, son solo algunos de los elementos que dan cuenta de un patrón de crecimiento inherentemente inestable, tal como ha sido reconocido por la mayoría de los centros de reflexión y análisis sobre la materia. Las posibilidades de mantener de inflación relativamente controlada y un flujo estable de créditos internacionales, morigeraron, sin embargo, por décadas, los principales desequilibrios, impidiendo así que la relación del Estado con la economía resultara centralmente cuestionada, aun cuando ella estaba dando síntomas de agotamiento desde hacía por lo menos quince años. Sólo es a fines de los setenta y comienzos de los ochenta cuando la crisis se hace insoslayable.

En estricto sentido, según lo postula Pararnio (1991: 137), el régimen social de acumulación entra en quiebra al no poder financiar la redistribución interna, que era la clave del crecimiento: la consecuencia es un déficit creciente y estructural de la balanza de pagos, que logra enmascararse durante los años sesenta gracias al crédito que genera la inyección de petrodólares en los mercados financieros. El estallido de la crisis de la deuda y las altas tasas revelan el carácter irreversible de la crisis de la MEC. Por su parte, las dictaduras de los setenta, que se desarrollan particularmente en el cono sur (Cavarozzi, 1993: 179-180), actúan como catalizadores de esta crisis. Ellas, constituyendo una expresión del agotamiento de las bases de funcionamiento del régimen político provocado por la expansión del Estado, catapultan la crítica a él y sientan las bases de los primeros intentos -aunque contradictorios-- de erradicación del Estado intervencionista para resolver los cuellos de 'botella de la fórmula Estadocéntrica.

Lo destacable, en todo caso, es que el carácter de los estímulos que actúan como detonantes del cuestionamiento de la MEC parecería tener una importancia determinante para explicar el curso de las transformaciones ulteriores. La necesidad de la integración de las industrias y servicios y la "puesta a tono" de las economías latinoamericanas con el proceso de globalización, constituyó indudablemente un estímulo primigenio y operó establemente en algunos países de la región.

Mayoritariamente, sin embargo, la rearticulación de las relaciones del Estado con la economía tuvo como estímulo clave la resolución de la crisis fiscal. Esto, sostenemos, imprime su sello a la reforma del Estado y a la concepción que opera hegemónicamente sobre la "reforma administrativa".

I. El carácter de la rearticulación de las relaciones Estado/sociedad en la visión aportada por el movimiento hegemónico de reforma del Estado.

La reforma del Estado se convierte en un tema clave a partir de la segunda mirad de la década de los ochenta. Las agendas, aunque variadas, ofrecen dos prototipos. Uno, que pone el acento tanto en la democratización como en la modernización del Estado, y otro, que prioriza la reforma económica. El primero aunque relativamente fallido, no por casualidad se desarrolla en Venezuela, país que en la época aludida aún no experimentaba los efectos de la crisis fiscal ya que mantenía niveles aceptables de renta petrolera. El otro prototipo, dominante, se suscita en los países con altas tasas de inflación, crisis de la deuda, etc.[121].

Desde el año 1982, México, que ilustra bien esta última tendencia, se aboca a una reforma tendiente a controlar la inflación, reducir el gasto público, la inversión extranjera y promover la apertura comercial, entre otros. Limitar la intervención del Estado en la economía y recuperar, concomitantemente, las fuerzas del mercado se constituyen en los ejes estratégicos de la reforma del Estado, concentrando así los esfuerzos en una política de privatización y de desregulación.

En efecto, el inicio de la década de los ochenta se caracteriza en México por una crisis económica sin precedentes, la cual tiene como signos preponderantes la caída de los precios del petróleo, la abultada deuda externa y altas tasas de interés a nivel internacional. Esto, aunado a la caída de la producción interna, origina la necesidad de reorganizar el aparato productivo estatal, proceso que se inicia durante el período del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). Al comienzo de este gobierno el Estado participaba en 45 ramas de actividad, económica, a través de 1.155 entes. Respecto de todos los entes cuya actividad no se consideró estratégica o prioritaria, se desarrolló un proceso de "desincorporación" que incluía la venta, extinción, liquidación, fusión o transferencia. Como resultado de este proceso, entre 1982 y 1988 se desincorporaron 741 entidades (aunque también se crearon otras 61), de las cuales 237 correspondieron a ventas, la mayoría pertenecientes al sector industrial[122]. Sin embargo, durante este mismo período la producción total tuvo un crecimiento casi nulo, mientras que el ingreso *per cápita* real y los salarios disminuyeron en cerca del 50 % (Pardo, 1996), y las transferencias al exterior fueron equivalentes a 6% del PIB cada año.

De hecho, los primeros pasos se dan en América Latina en gran medida por la presión de las agencias multilaterales de financiamiento, que condicionan su apoyo financiero a la aplicación

[121] El enfoque en Venezuela es adelantado a través de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado-COPRE, creada en 1984 como órgano que, con base en una estrategia de concertación, está encargado de impulsar un Programa de Reforma Integral del Estado cuyos objetivos son la democracia y la eficiencia del Estado. El logro central, sin embargo, ha sido el impulso del proceso de descentralización.

[122] Estos datos, así como todos lo que no se identifican con otras fuentes dentro de este punto han sido recogidos del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, SIARE, que maneja el CEDAI del CLAD y que .está a disposición en INTERNET. Parte significativa de la información, también está en una versión impresa en la colección Experiencias Innovadoras en Organización y Gestión del Estado, carpeta dedicada a "Reestructuración y Desarrollo Institucional de la Administración Pública".

de programas de ajuste estructural. Sin embargo, lo que predomina a lo largo de los ochenta en la mayoría de los países es lo que se ha definido como "ajuste caótico", más resultado de procesos incontrolados de deterioro que del efecto deliberado de las políticas en sí (Cavarozzi, 1991). La agudización de los impactos más negativos del agotamiento de la MEC, en particular la intensificación de la recesión y el aumento de la marginalidad política y social, inauguran la década de los noventa, abriendo las condiciones para el inicio de una serie de reformas de carácter político-institucional. Impulsadas en varios países por la restitución de los regímenes democráticos y, en general, plasmadas en las reformas constitucionales que comienzan a suscitarse al inicio de los noventa, tales reformas políticas afectan varias dimensiones de la institucionalidad preexistente, aunque no en todos los casos para fortalecer las instituciones asociadas a las democracias representativas. En sí, un eje apunta a reforzar la figura del Presidente en contra del parlamento y de los partidos políticos[123]. En cambio, con un peso menor, se desarrollan otros esfuerzos por fortalecer los parlamentos y sus funciones de control sobre el poder ejecutivo[124]. De otra parte, hay esfuerzos por impulsar reformas en los regímenes electorales y en los partidos políticos, así como en el sistema judicial en búsqueda de su mayor independencia, moralización y/o control. Un tema que tiende a su vez a ser recurrente en las nuevas Constituciones, como ya se ha apreciado, es la instauración de mecanismos de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, etc.) en aras de promover la "democracia participativa" (vid., Cap. 2).

En Bolivia, en abril de 1993 se promulga la Ley de la Necesidad de la Reforma Constitucional, mediante la cual también se crea el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Constitucional. El Consejo de la Judicatura, órgano administrativo y disciplinario dirigido por el presidente de la Corte Suprema de Justicia, se encarga de la administración del poder judicial, y tiene la facultad de designar, remover y procesar a los jueces y funcionarios del poder judicial. El Tribunal Constitucional tiene competencia explícita para asegurar la primacía de la Constitución y declarar la inexistencia de la norma encontrada inconstitucional, no cabiendo recurso alguno contra sus resoluciones.

En México, en diciembre de 1994 el Senado aprueba la primera iniciativa de reformas del presidente Ernesto Zedillo, que modifica 23 artículos constitucionales a fin de fortalecer el poder judicial y la procuración de justicia. Entre otros cambios, se destaca que los miembros

[123] Por ejemplo, en 1992-el presidente Fujimori disuelve d Parlamento Nacional. En diciembre de 1993 promulga una nueva Constitución, aprobada por d 52,54% de los votos depositados en el referéndum del 31-10-93. Entre los artículos más significativos figuran la reelección presidencial (por segundo período de cinco años) y la unicameralidad (se reemplaza el sistema bicameral de 60 senadores y 180 diputados).
Por otra parte, un eje clave del discurso gubernamental, concentra la crítica en los partidos políticos.

[124] En Colombia, por ejemplo, con la Constitución de 1991, el Congreso es fortalecido en materia de fiscalización del plan de gobierno, toda vez que se le da la posibilidad de hacer uso del voto de censura contra el Presidente de la República o-en contra de sus ministros. De esta manera se ejerce un control político del que se carecía anteriormente. En Bolivia, también se producen esfuerzos dirigidos a fortalecer el parlamento.

de la Suprema Corte serán 11 y no 26. La iniciativa aprobada crea el Consejo de la Judicatura, encargado del nombramiento y los ascensos de jueces y magistrados, así como de la imposición de sanciones a ellos. La iniciativa incluye la facultad del Senado para ratificar a los magistrados, propuestos por el Presidente, que integrarán la Suprema Corte de Justicia, quienes permanecerán en el cargo durante 15 años.

Tales reformas, en general, intentan enfrentar la crisis de gobernabilidad política, o sea, de legitimidad y de representatividad[125]. Tanto los esfuerzos por fortalecer las instituciones parlamentarias como por reforzar los poderes de la figura del Presidente y la prórroga de su mandato, se proclaman formalmente en este sentido. Su trasfondo, sin embargo, consiste en crear condiciones para la gobernabilidad económica. En sí, el eje clave hacia el cual apuntan las transformaciones lo constituye el patrón de acumulación de capital centrado en el Estado y orientado hacia adentro, y por ende, básicamente el modo de intervención del Estado en la economía. En correspondencia con ello, la década de los noventa se inaugura con una política sistemática de privatizaciones que se hace equivalente a la reforma del Estado y cuyo sustento es el llamado Consenso de Washington, de 1989. A la referida política se agrega una amplia desregulación del comercio y de las inversiones y la adopción de una rigurosa disciplina fiscal para reducir el crecimiento del prepuesto público, que incluye una serie de medidas de reforma tributaria para evitar la evasión, eliminar o disminuir impuestos que gravan Costos de producción y fortalecer o crear otros, como el del valor agregado. Las reformas en los regímenes de la seguridad social y laboral se enmarcan a su vez en direcciones similares.

El caso paradigmático de esta política, uno de cuyos fines centrales es la reducción del déficit fiscal, lo proporciona el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en México, y de

[125] En México, por ejemplo, en 1991 se dicta d Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con d propósito de lograr el fortalecimiento de las organizaciones políticas y del sistema de partidos, así como el perfeccionamiento de las fórmulas de financiamiento de estos últimos. El Código dispone la confección de un nuevo padrón electoral, la creación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, d gobierno incorpora también una llamada "cláusula de gobernabilidad'", que permite al partido mayoritario el control del Congreso mientras su votación no baje de 35%, así como fuertes penalizaciones para los partidos que emprendan coaliciones electorales. Por otra parte, se limita el número máximo de diputados del partido mayoritario, para evitar que un solo partido pueda reformar la Constitución y el predominio potencial de partido alguno. En 1993 se deroga la "cláusula de gobernabilidad." y se aprueban diez reformas, que incluyen un límite de gastos de los partidos políticos. En 1995 se fija un nuevo intento para una reforma electoral.
En Bolivia, en las leyes de julio de 1991 y de febrero y abril de 1993, se establece una serie de reformas electorales que procuran resolver problemas básicos tales como la composición de las Cortes, la confiabilidad de los mecanismos de registro de los vacantes, la valorización del escrutinio en mesa y la representación de las minorías.
Uno de los temas que es aprobado a su vez, sea por nuevas leyes electorales (Nicaragua, 1995) o por reformas constitucionales (Argentina, 1994) es la elección presidencial por doble vuelta, cuando el ganador en la primera no obtenga un porcentaje determinado de votos.
En lo que respecta al sistema judicial, algunos casos en esta dirección son los siguientes: en Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 se modifica el sistema judicial colombiano. Se crea el Consejo Superior de la Judicatura que, entre otras, tiene las funciones de dictar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales. Igualmente se crea la Corte Constitucional como un órgano encargado de velar por la legalidad de las leyes y los tratados internacionales. Para efectos de la moralización de la justicia, el gobierno traza una nueva política salarial. Por otra parte, se crea la figura del Defensor del Pueblo, quien facilita a los ciudadanos carentes de recursos económicos la posibilidad de ejercer sus derechos de defensa.

Carlos Menem en Argentina, no sólo por el contenido de la reforma del Estado que ambos emprenden, sino por la orientación que le imprimen a la reforma administrativa. También son ilustrativos los casos de Perú, bajo el primer gobierno de Alberto Fujimori, y de Brasil, durante la presidencia de Fernando Collor.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se propone, entre otras medidas, promover los flujos de inversión extranjera para lo cual desarrolla una nueva legislación en la materia a partir del año 1989; abrir el país a los flujos comerciales internacionales para estimular la competitividad de la economía; reformar el sistema fiscal para aminorar la evasión de impuestos, ampliar las fuentes de ingreso y reducir las tasas impositivas; mantener una estricta disciplina fiscal para reducir el déficit público, así como desarrollar una política de desregulaciones para lograr una mayor productividad en sectores económicos de gran potencial. En el campo de la privatización, entre diciembre de 1988 y noviembre de 1994 se desincorporan 418 entidades y se crean otras 55. Al final de este período quedan en manos del Estado sólo 216 entidades de 1.155 que existían al inicio del gobierno del presidente De La Madrid.

En Argentina, tras la renuncia del presidente Raúl Alfonsín en junio de 1989 en medio de una profunda crisis económica y financiera que ubicaba el índice de inflación de ese año en alrededor de 5.000%, el gobierno de Carlos Menem emprende un vigoroso proceso de reforma del Estado centrado en la privatización de las empresas públicas, de modo de limitar las funciones del Estado sólo a los aspectos de seguridad, justicia, defensa, relaciones exteriores y administración, y en concurrencia con el sector privado las áreas relativas a la seguridad social, la educación y la salud. De hecho, a un mes de asumida la presidencia, Menem promulga una ley de ("Emergencia Administrativa") que dispone la intervención de todos los entes, empresas y sociedades estatales con el objeto de proceder a su reestructuración o privatización, previa aprobación del Congreso. La mencionada ley se acompaña: de la Ley de Emergencia Económica, orientada a enfrentar la crisis fiscal del Estado a través de medidas de disminución del gasto público; en tal sentido, suspende los subsidios o subvenciones que afecten al tesoro y todos los regímenes de promoción económica, e impide, entre otras medidas, la contratación de mano de obra en el sector público. Hacia mediados de 1989 se estimaba que el número de empresas estatales era aproximadamente de 180, cuyo déficit económico totalizaban unos 4.000 millones de dólares. De hecho, una de las intenciones básicas del proceso consistió en reducir el déficit fiscal así como mejorar la situación financiera del país a través de la capitalización de la deuda externa en las operaciones de privatización. Ya para fines de 1992 se habían completado o producido sustanciales avances en los procesos de privatización de empresas de energía eléctrica, gas, petróleo, ferrocarriles, servicios sanitarios, accesos viales y sector financiero;

hasta 1994 se habían vendido alrededor de 94 empresas, dado en concesión 42 empresas de servicios y celebrado 86 concesiones en el sector petrolero.

En Perú, el proceso sistemático de privatización se inicia con el gobierno de Alberto Fujimori en 1990, quien se propone entre otros objetivos la estabilización económica y la reinserción del país en la comunidad financiera internacional luego de la crisis que en estos sentidos experimenta el gobierno aprista. Las primeras medidas jurídicas se adoptan en 1991, destacando la Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado. La disolución del Parlamento Nacional en abril de 1992, que determinó la suspensión de los créditos que habían sido otorgados, marca una nueva etapa de mayor vigor en el proceso de privatización, e impulsa la reforma tributaria, ambas originalmente guiadas por la intención de conseguir recursos en forma rápida y directa. El proceso es reforzado luego por la nueva Constitución que se promulga en noviembre de 1993.

Al inicio del proceso, en 1991, el número de empresas de propiedad estatal que estaban operativas era sólo de 130 aproximadamente (de 217 formalmente estatales); sin embargo, los cinco grupos empresariales más importantes del país eran propiedad del Estado. Destaca, a su vez, el hecho de que el proceso se orienta a transferir al sector privado prácticamente todas las actividades productivas en manos del Estado (incluidas las consideradas estratégicas), al punto de que sus promotores asumen que su concepción es la más radical de América Latina. En correspondencia con ello, según información oficial, entre 1991 y marzo de 1996 se habían privatizado 103 empresas, de las cuales 12 correspondían a privatizaciones parciales y 17 a liquidaciones y extinciones; por otro lado, 61 empresas estarían en proceso de privatización.

En suma, lo que es evidente en prácticamente todos los casos, es que la Reforma del Estado, circunscrita a reformas económicas y ajuste fiscal tal como es acometida en la primera parte de la década de los noventa, supone abstraer de la agenda de transformaciones el desarrollo de las instituciones públicas estatales requeridas para acoplar la administración pública a las necesidades sociales. Como se argumentará a continuación, el tema de la reforma administrativa, luego de un breve interregno, tiende a circunscribirse a un intento de desmantelar las organizaciones estatales, tras el imperativo de reducir el gasto público y/o como una oferta simbólica orientada a asentar su intencionalidad.

2 .El "interregno" de la reforma, administrativa.: de los esfuerzos fallidos a su dilución en la agenda del cambio.

El tratamiento del tema de la reforma de la administración pública no sigue una trayectoria lineal en América Latina. En los ochenta, especialmente en aquellos países que retornan a la democracia, se suscita nuevamente una preocupación por renovar las instituciones públicas. Un ejemplo en este sentido lo proporcionan Uruguay y Argentina, países en los que los

primeros gobiernos democráticos que se instauran en 1984 y 1983, respectivamente, intentan asignar un énfasis, entre otros, a la simplificación de la administración, al reacomodo de la carrera administrativa y, en particular, a la profesionalización de la gerencia pública.

En Uruguay, la elección de Julio María Sanguinetti en 1984 marca el retorno a la normalidad constitucional después del acceso al poder de los militares en 1973. Este gobierno promete una reforma administrativa orientada, entre otros objetivos, a crear un nuevo estatuto de la función pública y a la formación de los altos funcionarios de la administración pública a través de cursos especiales diseñados al estilo de la Escuela Nacional de Administración francesa, con la intención de que a su término los participantes retornen a la función pública para ocupar puestos de dirección. En Argentina, también después de casi una década de régimen autoritario, la elección en 1983 del presidente Raúl Alfonsín marca un intento de reforma administrativa que persigue objetivos similares al de Uruguay. Sólo que acá la formación de altos funcionarios se vincula expresamente con la creación de un cuerpo especial con la finalidad de incorporarlos en él[126]. El espíritu de la reforma consistía en instalar un sistema de selección y formación de altos funcionarios a través de una carrera basada en el mérito, de acuerdo con las especificaciones derivadas del modelo burocrático de administración. Otro ejemplo guiado por el mismo espíritu es ofrecido por Brasil, donde la reforma constitucional de 1988 intenta "completar" el modelo de administración burocrática clásica, entre otras medidas, a través de la instauración de un régimen jurídico único para toda la administración pública, asumiendo que las formas más descentralizadas y flexibles adoptadas respecto de los organismos descentralizados y de las fundaciones públicas constituían la fuente principal del clientelismo.

En Perú, por su parte, se inicia un proceso de desburocratización en el año 1985, durante el gobierno del presidente Alan García (1984-1990), como un intento de enfrentar el sobredimensionamiento, así como el exceso de centralización y de reglamentación de la administración pública peruana. El proceso adquiere un especial impulso en 1989 con la promulgación de la Ley de Simplificación Administrativa, que coloca un particular énfasis en la desregulación de las relaciones del Estado en la sociedad[127]. Tras la asunción del

[126] A través del Decreto No. 3687 del 23 de noviembre de 1984, el gobierno de Raúl Alfonsín crea el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, el cual se refiere a la selección, formación y carrera de los funcionarios de más alto nivel. Dicho Cuerpo se constituye con aquéllos que aprueben un curso de 30 meses dictado por el INAP. Sus integrantes están destinados a cumplir funciones de conducción, asesoramiento superior o de coordinación en organismos centralizados y descentralizados de la administración pública. El 30 de diciembre de 1987, el Decreto No. 2098 aprueba el Estatuto y el Escalafón para el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, con la finalidad de asegurar la estabilidad en el empleo y el desarrollo de una carrera administrativa acorde con la importancia de las funciones a cumplir por el Cuerpo señalado.

[127] A mediados de 1986, el Instituto Libertad y Democracia (ILD), una organización civil sin fines de lucro, hace público un Proyecto de Ley de Simplificación Administrativa que recibió apoyo por parte de distintos sectores de la sociedad peruana. Esta propuesta de simplificación administrativa fue sustentada en tres principios fundamentales: a) Presunción de veracidad, que consiste en suponer que las personas dicen la verdad cuando suministran información a la administración pública; b) eliminación de las gestiones y trámites innecesarios y costosos; c) desconcentración de los procesos de toma de decisiones en la administración pública.

presidente Alberto Fujimori en 1990, el proceso mantiene originalmente ese impulso. De hecho, la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, del 13-11-91, dispone la obligatoriedad por parte de las entidades públicas de formular los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos. Sin embargo, desde mediados del año 1992, como consecuencia del repliegue del Instituto Libertad y Democracia, que desde la sociedad civil había tenido un rol relevante en la concepción y seguimiento del proceso, éste paulatinamente va perdiendo impulso.

Mayoritariamente, los intentos en cuestión no implicaron una diferenciación sustancial respecto del abordaje tradicional con que se había acometido la reforma de la administración pública. De cualquier manera, lo destacable es que la mayoría de tales intentos no tuvo oportunidad de mostrar ni siquiera sus límites, y otros, como en el caso de Brasil, habrían derivado en mayores ineficiencias, rigideces e incluso en la consolidación y creación de privilegios, en tributo al patrimonialismo y, como consecuencia, al corporativismo prevalecientes. En efecto, según sostiene Bresser Pereira (1996: 6-7), la instauración de un régimen jurídico único, posibilitada en Brasil por la Constitución de 1988, supuso entre otras cuestiones implantar un sistema de estabilidad rígida y un mismo trato para todos los empleados públicos civiles de la administración pública central y de los organismos descentralizados y fundaciones, así como eliminar de estos últimos toda la autonomía, como reacción al populismo y al clientelismo, tras la asunción de que la implantación plena del modelo burocrático podía erradicarlos. Pero, al mismo tiempo, y en contradicción con estos planteamientos, asentó privilegios corporativistas y patrimoniales, tales como el establecimiento de un sistema de jubilación con remuneración integral, sin relación alguna con el tiempo de servicio, y la extensión a los funcionarios de las fundaciones y organismos descentralizados de las garantías de la estabilidad y jubilación integral, producto, entre otras causas, de la alianza política que las fuerzas democráticas celebraron con el viejo patrimonialismo [128].

En cualquier caso, la Reforma del Estado, reducida a reformas económicas y ajuste fiscal, hace girar el eje de la reforma administrativa hacia dos cuestiones que, aunque con pesos distintos, tienden a caracterizar la primera mitad de los noventa en la mayoría de los países: a) reducción de las estructuras, y b) reducción del personal. Una tercera, la descentralización político-administrativa, aunque asociada también a tales propósitos, se inserta en una

---

Uno de los aspectos más novedosos del proceso fue que no sólo tenía como destinataria a la ciudadanía (como tal y como agentes económicos) sino que su metodología se pretendía sustentar en ella, a través de los Consejos Ciudadanos, los que si bien experimentaron problemas -sobre todo por la injerencia gubernamental- operaron durante un tiempo proponiendo medidas y participando en su seguimiento.

[128] Además de ésta, Bresser Pereira (1996: 7) destaca las siguientes causas que explicarían la dirección que adoptó la Constitución de 1988 en relación con los cambios de la administración pública: la interpretación errónea de la crisis del Estado al asumirse que era resultado, entre otros, del proceso de descentralización que el régimen militar había procurado implantar; así como el resentimiento de la vieja burocracia contra la forma por la cual la administración central había sido tratada en el régimen militar.

variedad más amplia de estrategias (incremento de la gobernabilidad democrática, entre otras) y tiene en sí misma trayectorias más disímiles, tanto como marchas y contramarchas.

En Brasil, a partir de 1990, el énfasis se ubica en las reformas económicas y el ajuste fiscal. El gobierno de Fernando Collor, que lideriza estas reformas, refleja bien la nueva concepción que guía la transformación de la administración pública, orientada exclusivamente a la disminución del aparato del Estado a través del despido de funcionarios y la eliminación de organismos. En efecto, producto de la Medida Provisoria No. 150, del 15 de marzo de 1990, hacia mediados de agosto de 1990 habían dimitido aproximadamente 145.000 servidores civiles y 43.000 habían sido ubicados en situación de disponibilidad (df. Sistema Integrado y analítico de Información sobre Reforma del Estado-SIARE, en CEDAI/CLAD). Entre 1990 y 1992, la evolución del volumen de servidores públicos en la administración federal muestra que el número de funcionarios a nivel general disminuye de 1.427.758 en 1990 a 1.324.523 en 1992, es decir, se produce una reducción de 103.235 servidores públicos.

En el mismo período, a través de varias disposiciones, los ministerios se reducen de 18 a 12 y disminuye el número de unidades administrativas y cargos de dirección y asesoramiento en el ámbito de las estructuras internas de ministerios y secretarías, así como en las autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

En Argentina, al asumir el gobierno el presidente Menem, se suspende el programa de formación de administradores gubernamentales, tras de funcionamiento. Se perfila luego un nuevo proyecto para profesionalizar la administración pública que comienza a ser abordado a mediados de 1991 a través del denominado Sistema Nacional de la Profesión Pública (SINAPA) y del Régimen de Cargos con Funciones Ejecutivas. Sin embargo, la reforma se concentra originalmente en el redimensionamiento de la administración pública.

Así, para fines de 1990, de unas 150 secretarías y subsecretarías, se eliminado más de 100 con motivo de las disposiciones del Decreto N° 435 marzo de 1990 que también establecía el congelamiento de todas las vacantes de la administración central y descentralizada y la jubilación de oficio personal en condiciones de retirarse.

Por otra parte, con base en otras disposiciones dictadas en 1990, un después ya se habían reducido a 128 las direcciones nacionales o generales las diversas jurisdicciones ministeriales, que en diciembre de 1989 eran 238. También se había procedido a la reducción del número de aperturas inferiores; a las direcciones nacionales, generales o equivalentes, con un límite máximo tres por cada una de ellas, con algunas excepciones.

Aunque d proceso de eliminación de secretarías y de reducción subsecretarías fue rápidamente revertido[129], hubo un reajuste de organismos públicos y sobre todo operó una sustancial reducción del personal público. En este campo, la metodología consistió en la aplicación simultánea conjunto de medidas que dicta progresivamente el ejecutivo nacional, teniendo cada una de ellas la misión de propiciar el retiro de los funcionarios de sus cargos, en forma voluntaria, involuntaria o por cumplimiento de lo establecido en el régimen de disponibilidades. En sí, el Programa de Reforma Administrativa (PRA) persigue el ajuste de las dotaciones de personal, una vez rediseñadas las estructuras funcionales de la administración pública central y descentralizada. Para lograr lo anterior, se proponen estrategias específicas de acuerdo al sector que se aborda, con la intención de que las unidades de apoyo sean iguales o inferiores al 33% del personal de las sustantivas, para alcanzar una relación de 1:3, aproximadamente. Se plantea la aplicación de las diversas medidas desde comienzos de 1991, con tres etapas para su ejecución, cuyos términos son: junio de 1991, junio de 1992, y diciembre de 1992, con metas para la disminución de 62.000, 26.000 y 34.000 cargos, respectivamente.

Así, en marzo de 1990, mediante el Decreto No. 435/90, se impulsan las tres primeras medidas relevantes en materia de reducción: **a)** se instituye el Régimen de Jubilaciones Anticipadas, bajo el cual todos los agentes que se encuentren en condiciones de obtener d porcentaje máximo de haber de jubilación bajo cualquier régimen, a la fecha de publicación del Decreto, son "impelidos" a iniciar el trámite correspondiente, cesando en la prestación del servicio; **b)** se solicita la presentación de una declaración jurada de cargos permanentes, temporarios o por contrato ocupados en los tres poderes del Estado nacional. Los agentes que revistan más de un cargo, deben optar por uno de ellos (salvo en los casos de compatibilidades previstas en leyes o de personal docente); **c)** finalmente, queda declarado el congelamiento de todas las vacantes existentes para el momento de publicación del Decreto y las que se produjeran en el futuro, aunque quedan expuestas algunas excepciones. En septiembre y noviembre de 1990, para complementar el esfuerzo realizado por d Ejecutivo en materia de reducción, se dictan nuevas disposiciones a través de las cuales se profundizan las líneas operativas de la reducción desarrollando nuevos instrumentos. Entre ellas destaca la implantación de un régimen especial de jornada reducida, mediante la cual el agente, siempre y cuando no renga personal a su cargo, puede solicitar la reducción de su jornada

[129] Como desuca Bonifacio (1996: 50-52), la limitación constitucional en cuanto al número de ministerios había llevado a que las prioridades del gobierno con respecto a su estructura se reflejaran sobre todo a nivel de secretarías de Estado. Las disposiciones referidas que se dictan en 1990 tuvieron por objeto eliminar las secretarías y reducir el número de subsecretarías direcciones generales. Sin embargo, el proceso se reviene cuando se deroga el decreto que suprimía las secretarías de Estado. Según los datos proporcionados por el autor entre marzo de 1990 (antes que se adoptaran las medidas de reducción) y marzo de 1993 el número de secretarias pasa de 47 a48 y el de subsecretarías de 97 a98. Sólo a nivel de direcciones nacionales o generales hay una evolución a la baja al pasar de 346 a227, aunque respecto de 1990 (198) hay un aumento.

diaria habitual a una menor, con la correspondiente disminución proporcional de su remuneración, así como la institución de un régimen transitorio de retiro voluntario.

Como resultado de estas medidas, en 1991 se produce un toral de 63.420 bajas, lo cual representa el 11% del personal de la administración central y descentralizada. De aquel total, un 36,3% se obtiene como resultado del régimen de retiro voluntario, el 32,3% se debe al cese de plantas transitorias, el 19,9% se produce por las jubilaciones anticipadas y un 2,7% corresponde al régimen de disponibilidades; el resto se vincula a jubilaciones docentes, eliminación de comisiones de servicios, etc. En los años siguientes proceden medidas similares, sobre todo de supresión de los cargos vacantes de la administración nacional.

En Perú, el proceso de privatización iniciado por Alberto Fujimori en 1991 y reforzado como consecuencia de la promulgación de una nueva Constitución en noviembre de 1993, conlleva prácticamente la difuminación del tema de la reforma administrativa y, en particular, del proceso de desburocratización, que paulatinamente se va orientando a la desregulación estatal, hasta extinguirse completamente con la disolución del Instituto Nacional de Administración Pública, que tenía responsabilidades en su conducción. En correspondencia con esta tendencia, desde enero de 1991 se dictan una serie de decretos con el propósito de reducir el personal de rodas las entidades públicas comprendidas en el gobierno central, instituciones descentralizadas, gobiernos regionales, municipalidades, etc. Las medidas incluyen, entre otras, la oferta de beneficios para renuncias voluntarias y la suspensión de plazas. Respecto de las primeras, entre 1991 y 1992 se da cuenta de 112.000 jubilaciones anticipadas y, en general, de una reducción de casi la mitad de los empleados del servicio público (OIT, 1995: 35,39). En 1992, después de la disolución del Congreso Nacional, se dicta un Decreto Ley (No. 25434) que establece un plazo de 90 días para culminar el proceso de reestructuración y reorganización de la administración pública. Hasta 1995, el proceso de reducción y reorganización del aparato estatal aún seguía en curso y sólo a partir de 1996 el gobierno de Fujimori le imprime un nuevo giro con la creación expresa de un Programa de Modernización de la Administración Pública".

En Uruguay, la elección en 1989 de Luis Alberto Lacalle también significó la suspensión de los esfuerzos de profesionalización de la alta dirección pública iniciados por d anterior gobierno. Sin embargo, durante su gestión, aunque se intenta orientar la reforma del Estado hacia la privatización generalizada de empresas públicas y la reducción del personal público, se desarrolla simultáneamente un significativo proceso de desburocratización administrativa[130].

[130] Al iniciarse el gobierno de Lacalle en 1990, con el apoyo del PNUD se crea el Programa Nacional de Desburocratización, originalmente: por un lapso de dos años, pero que se extiende hasta febrero de 1995 (o sea, durante todo el período gubernamental). Entre sus objetivos se proponía simplificar el funcionamiento de la administración pública, facilitar la atención de los usuarios y reducir la interferencia del gobierno en la actividad privada. Las áreas en las que actuó prioritariamente y

Aun cuando no hay estudios evaluativos en todos los países, el balance de este período, al menos respecto de Brasil, es concluyente: "al final, aparte de una reducción drástica de la remuneración de los empleados, su intervención en la administración pública desorganizó todavía más a la ya precaria estructura burocrática existente, y desprestigió a los empleados públicos súbitamente acusados de todos los males del país e identificados con el corporativismo" (Bresser Pereira, 1996: 8). De hecho, en 1993, el número deservidores públicos activos en la administración federal era de 1.333.652, lo que representa un índice de 8,9 funcionarios públicos del poder central por mil habitantes. Según investigaciones realizadas por la Secretaría de la Administración Federal (SAF/PR) a finales de ese año, existía una carencia de 143.000 servidores en la administración pública federal. En 1994, tras un reintento de reforma centrada de nuevo en la óptica de constituir una administración pública burocrática, d diagnóstico todavía apuntaba a señalar que "el verdadero problema a ser enfrentado es la pesarla herencia de un proceso de reclutamiento y ubicación de los cuadros marcado simultáneamente por la falta de criterios, clientelismo y heterogeneidad en su constitución"[131].

En cualquier caso, esta tendencia que centra los esfuerzos de transformación de la administración pública en la reducción de estructuras y del personal público, se mantiene en la mayoría de los países que adoptan la visión de la reforma del Estado enunciada[132]. Las diferencias se ubican más bien en el grado de sistematización que adquirió el proceso. Por ejemplo, en países como México, el inicio de la década de los noventa no marcó un proceso sistemático en los aspectos anotados. Entre 1982 y 1988, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, la modernización administrativa se había identificado básicamente con el

---

según se reconoce: con sensible éxito-fueron las de comercio exterior, Compras del Estado y simplificación de trámites administrativos. Destaca, por otra parte, la metodología adoptada: el PRONADE mismo no disponía de una situación jurídica definida con funciones y atribuciones precisas, sino que actuaba fundamentándose en el "derecho de iniciativa"; además, dependiendo de la naturaleza de las acciones, su programación, ejecución y control podía estar a cargo de los Grupos de Desburocratización de las entidades públicas o de la dirección del PRONADE.

Cabe señalar que a efectos de impulsar el proceso de privatización, el presidente: Lacalle dictó una Ley de "reforma del Estado" parcialmente impugnada y llevada a plebiscito, como consecuencia del cual fue derogada.

[131] La cita ha sido recogida de Bresser Pereira (1996: 9) de un documento de la Asociación Nacional de Especialistas en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental que reúne a los gerentes gubernamentales públicos. La apreciación sobre las transformaciones que acaecen luego del gobierno de Collar, durante la presidencia de Itamar Franco, corresponden al mismo autor. Cabe destacar además que Franco, en 1992, dicta una ley que deroga la disposición a través de la cual Collar habla reducido el número de ministerios y de secretarías, así como de sus unidades administrativas. De hecho los ministerios pasan a 20.

[132] Por supuesto que hay matices y énfasis distintos. En Colombia, por ejemplo, con la promulgación de la Constitución de 1991, se le confieren atribuciones al gobierno nacional durante el término de 18 meses, para suprimir, fusionar o reestructurar las entidades de la rama ejecutiva. En correspondencia con ello, en diciembre de 1992 se producen 62 decretos-leyes que contemplan la reestructuración de la administración central y/o descentralizada, así como otros tantos para la fusión y supresión de: organismos.

En materia de reducción de personal, entre enero y septiembre: de 1993 se produce una disminución de 56.054 empleos en la rama ejecutiva, al pasar éstos de 593.751 a 537.697 (sin considerar las empresas del Estado y sociedades de economía mixta). La cifra en todo caso no es muy alta si se tiene en cuenta que el número de cargos de los establecimientos públicos que se convirtieron en empresas industriales y comerciales del Estado suma 46.724 y representan el 83,35% de la cifra mencionada, según datos del Departamento Administrativo de la Función Pública.

esfuerzo de depuración del sector paraestatal[133], cancelación de plazas, recortes presupuestarios y con la simplificación de trámites 1996: 166). Este proceso es continuado y profundizado a partir de 1988, cuando asume la presidencia Carlos Salinas de Gortari, quien sólo introduce modificaciones menores en la estructura administrativa de la administración central (integración de las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto en las de Hacienda, creación de la Secretaría de Desarrollo Social, etc.), y fortalece las funciones de la Secretaría de la Contraloría, sobre todo en materia de promoción de la eficiencia mediante programas como el de simplificación administrativa y de fortalecimiento del control, fiscalización y evaluación de la gestión pública y, en particular, de las empresas públicas. Por otra parte, no ocurren políticas expresas en relación con el servicio civil, el cual:, como servicio estructurado, no existe en México (Pardo, 1996: 171). A pesar de intentos de reformas para implantar la carrera administrativa, que en algunos casos datan de un siglo, conclusiones similares operan en la mayoría de los países latinoamericanos.

El cuadro de situación en d aparato del Estado al cabo de este período es, por tanto, aún más complicado que el de la situación original. Persisten, en gran medida, las estructuras tradicionales de la función pública que dan oportunidades al clientelismo y al corporativismo. Por otra parte, a los problemas que ellos Conllevan, se agregan nuevos. En algunos casos, claramente d resultado ha sido un déficit de personal en relación con los requerimientos mínimos para cumplirlas funciones del Estado. En definitiva, según lo constata la OIT (1995: 48), las medidas de reducción de empleo no han podido conseguir muchas veces los ahorros que se esperaban, y en ocasiones han puesto en peligro los objetivos de eficiencia y productividad. En otros casos, donde la reducción de personal no fue emprendida en forma masiva por d costo político asociado a tal medida, el imperativo fiscal implicó una reducción drástica de los salarios, al punto que en el sector público los sueldos reales cayeron 30% entre 1980 y .. 1989[134], más del triple de la caída de los salarios en el sector privado. Esto, según lo constata Naím (1995: 225), ha devenido en pérdidas del personal más calificado y,

[133] En cuanto al empleo, entre diciembre de 1982 y diciembre de 1988, de una muestra de 237 entidades se calculó que la desincorporación abarcó d 6,7% del empleo del sector paraestatal y el 10,2% si se excluyen la industria petrolera y el sector financiero. Siguiendo la misma metodología, pero tomando en cuenta un universo de 431 entidades desincorporadas, los efectos fueron del 10,2% y 14,4%, respectivamente. Estas cifras no equivalen a desempleo, ya que incluyen los procesos de venta, los cuales no implican necesariamente reducción de personal. Se estima que los procesos de liquidación y extinción han afectado a unos 35 mil trabajadores (SIARE).

[134] Según datos reseñados por OIT (1995, 61-62) en Argentina, el poder adquisitivo de los sueldos del sector público disminuyó un 35% entre marzo de 1991 y julio de 1992. En Perú, los sueldos sufrieron pérdidas de entre un 77% y un 85% entre 1988 y 1990. En Uruguay el valor real de los salarios de 1993 se situaba en cerca de un 75% de su valor en 1982. Comparándolos con los sueldos privados, la disminución ha sido constante. De hecho, en el caso de América Latina y el Caribe, la recesión que tuvo lugar durante los años ochenta disminuyó los salarios reales en todos los sectores, pero los salarios del sector público bajaron aún más que los del sector privado.
Uno de los fenómenos más relevantes es la aparición del "pluriempleo" como una forma enfrentar las reducciones de los salarios. En Uruguay, por ejemplo, un 20% de los funcionarios públicos de Montevideo tiene una doble actividad. En Brasil se estima que los funcionarios públicos de los niveles más bajos trabajan sólo cuatro horas al día (OIT, 1995: 65-66).

en general, en una disminución de la calidad de los servicios; paralelamente, no se ha tenido éxito en el ámbito fiscal, dado que los salarios pueden recortarse sólo hasta cierto límite y los ahorros han probado ser insuficientes para aliviar la alta carga salarial del sector público de la región. El resultado sólo tiende, pues, a la descapitalización de las burocracias más importantes y especializadas debido al éxodo de los individuos más calificados, a la politización de esas posiciones, a las numerosas y siempre fracasadas "racionalizaciones" y "reorganizaciones" y a la decadencia espectacular de la planta fiscal (O'Donnell, 1993: 78).

Si bien hubo también casos de países donde algunas medidas, como las de supresión de estructuras, fueron rápidamente revertidas (como ocurrió en efecto en Argentina, al punto de plantearse nuevamente el tema a fines del año 1995), una conclusión que se extrae de este período es que "con excepción de Chile, y posiblemente Costa Rica, d deliberado desmantelamiento de las organizaciones estatales fue acompañado por el deterioro operacional involuntario y profundo de entidades públicas indispensables... En esencia, el desarrollo de instituciones públicas en Latinoamérica se descuidó y se vio perjudicado por la falta de interés, dinero y capacidad administrativa. El descuido ha llegado a tal nivel que, a menos que se corrija, amenazará tanto a la democracia como a la estabilidad económica" (Naím, 1995: 215). Amenaza que es también común a aquellos países que no llegaron a adoptar ninguna transformación fundamental, como en el caso de Venezuela, donde es apenas en 1996 cuando se suscita un movimiento para transformar la administración pública.

La degradación severa no sólo del funcionamiento sino del concepto mismo de servicio público, tiende pues a constituir un resultado de este período.

Modernización administrativa y construcción de una nueva institucionalidad pública: de sus interconexiones y supuestos

La revisión de las relaciones Estado/sociedad que comienza a suscitarse en la década de los ochenta ofrece una oportunidad para la modernización administrativa y, en definitiva, para su reacoplamiento en una estrategia de desarrollo político, social y económico. Sostenemos, sin embargo, que el giro que toma preeminentemente en América latina la rearticulación de tales relaciones, de acuerdo al contenido hegemónico de la reforma del Estado, torna esta oportunidad en amenaza no sólo para la transformación del aparato estatal sino, lo que es más fundamental, parad propio fortalecimiento de la sociedad. Y ello porque, planteado el problema del Estado básicamente sólo como una cuestión de tamaño, resultan cercenadas las posibilidades tanto de alterar las asimetrías en la distribución del poder social y político como de generar un crecimiento económico basado al mismo tiempo en la productividad, competitividad, la equidad y la sustentabilidad ambiental.

Dos reclamos surgen asociados a tales afirmaciones. El primero gira en torno al recentramiento del foco de análisis: la cuestión central no es la reforma administrativa en sí

misma, sino la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El segundo alude a que la realización acabada de rearticulación exige un esfuerzo a favor de la modernización administrativa fortalezca la institucionalidad pública. Bajo el marco de este último, sostenemos que la reforma administrativa debería apuntar a enfrentar, por lo tres ejes que atentan contra aquella: la apropiación privada del aparato público, la actuación auto-referenciada y la falta de responsabilidad pública.

Los primeros esfuerzos sistemáticos por emprender una reforma administrativa que tuvieron lugar en las décadas de los años sesenta y setenta, intentaron atacar el primer eje. Apreciamos, sin embargo, que resultaron infructuosos; básicamente porque no tuvieron en consideración las restricciones que los propios rasgos de la MEC y el tipo de legitimidad en el que ella se sustentaba imponían a la erradicación del patrimonialismo. La transformación del modo de intervención del Estado en la economía que comienza a suscitarse en la década de los ochenta y, sobre todo, en la de los noventa, abre condiciones para retomar la posibilidad de luchar contra la apropiación privada del aparato público. No obstante, los primeros esfuerzos se concentran en la disminución del tamaño del Estado y suponen más bien el debilitamiento del aparato público.

Entre las consideraciones que se derivan del examen tanto de las experiencias como de los estudios, sobresale que la erradicación de la MEC es condición necesaria para lograr la "publificación" de la administración pública. Empero, no es suficiente. La modernización administrativa debe, de hecho, constituirse en un objeto expreso de atención de la reforma. El punto clave, sin embargo, es el horizonte normativo sobre el cual se asienta. A estos efectos resulta central considerar cuál es el carácter del Estado reclamado y de relación con la sociedad. Si se admite que de lo que se trata es de dotar fortaleza y eficacia al Estado, así como de invertir el paradigma dominante de su relación con la sociedad, deviene cuestionable la solución convencional para erradicar el patrimonialismo y, en definitiva, la apropiación privada del aparato del Estado. En efecto, la administración burocrática si bien constituye paradigma clásico a tales efectos, genera una actuación auto-referenciada y, por ende, atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, sobre todo, habida cuenta tanto de su creciente complejidad como de la diversificación de, los actores que requieren intervenir para su cumplimiento.

La atención en este sentido se vuelca, cada vez más, hacia un acotamiento del modelo burocrático junto con un esfuerzo por superarlo en todos aquellos,; ámbitos en que lo que resulta reclamado es un énfasis en la eficiencia y en los, resultados de la acción administrativa desde el punto de vista de los ciudadanos,, así como en el desarrollo de esquemas de producción público-privado.

Comienzan en América Latina a insinuarse soluciones en esta dirección bajo un nuevo modelo de administración pública que se ha convenido en denominar Administración Pública Gerencial (Bresser Pereira, 1995, 1996, 1997). Sin embargo, el modelo que se erige como alternativa al burocrático clásico, no es homogéneo. En su versión dominante, vinculado a un enfoque de mercado, no necesariamente incrementa la responsabilidad pública, de acuerdo con las evidencias prácticas de su aplicación en los países industrializados. Incluso puede atentar contra los otros rasgos referidos, según podrá apreciarse luego. De manera pues que, estando dadas, en principio, las condiciones extra-administrativas para la transformación de la administración pública, y reconocidos los límites de los primeros esfuerzos de la reforma del Estado en este campo, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble. De una parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica, donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por la eficacia. De .otra parte, aprovechar la oportunidad que ofrecen los nuevos desarrollos sobre la administración pública que se gestan en los años ochenta y noventa, para pasar de un modelo burocrático a uno pos burocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado. En lo que sigue se intentarán desarrollar tales desafíos, pero antes se expondrán las tesis que los sustentan.

Del paso de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica: los nuevos requerimientos de la reforma del Estado y de la reforma administrativa

Si el traslado de las matrices, de Estadocéntrica a sociocéntrica, requiriera sólo la disminución del tamaño del Estado, la operación ya estaría prácticamente cumplida en la mayoría de los países de América Latina. ¿Puede, sin embargo, afirmarse que la política de privatizaciones adelantada tiene una probabilidad razonable de provocar tal transformación? Las evidencias fácticas disponibles y las teorizaciones más recientes apuntan a negar tal probabilidad. Tiende a operar en este sentido un consenso cada vez mayor en torno a que la redefinición de las fronteras entre el Estado y la sociedad no se resuelve sólo con el redimensionamiento de las actividades económicas del Estado y, particularmente, de su intervención en la producción misma de bienes. Por otro lado, también se genera un creciente consenso en términos de que la devolución de poder social --que estaría entre los fundamentos de las privatizaciones-- no se traduce necesariamente en el fortalecimiento de la sociedad -salvo de la mercantil-, y que incluso puede devenir en su debilitamiento. Dos factores pueden ser considerados a tal efecto: de una parte, las evidencias de que las privatizaciones sin las debidas regulaciones estatales (que permitan conciliar intereses colectivos y particulares y a su vez facilitar el libre desenvolvimiento del mercado), producen en la mayoría de los casos una desorganización cualitativa y cuantitativa de los servicios públicos, sobre todo de aquellos dirigidos a los sectores más vulnerables de la población. De otra parte, estaría el hecho de que los agentes sociales que tienen capacidad para definir –o

redefinir-las agendas públicas -habida cuenta de su inserción privilegiada en la estructura económico social-, tienden a ser los mismos que los depositarios de las políticas de privatización; éstas, pues, en ausencia de otras condiciones, reforzarían la propia privatización de los Estados latinoamericanos, ya de suyo dominados --o colonizados-- por intereses particulares.

Según se ha apreciado, el debilitamiento de la administración pública, producto de la política de reducciones indiscriminadas, potenciaría este cuadro, al resultar aún más mermadas sus capacidades de regulación y de promoción, pero también al ser debilitadas sus capacidades

22ó O &¡muand. !. públi<o a tra,¿, de!. ,odn/aá

cualitativa y cuantitativa de los servicios públicos, sobre todo de aquellos dirigidos a los sectores más vulnerables de la población. De otra parte, estaría el hecho de que los agentes sociales que tienen capacidad para definir -o redefinir-las agendas públicas -habida cuenta de su inserción privilegiada en la estructura económico social-, tienden a ser los mismos que los depositarios de las políticas de privatización; éstas, pues, en ausencia de otras condiciones, reforzarían la propia privatización de los Estados latinoamericanos, ya de suyo dominados --o colonizados--por intereses particulares.

Según se ha apreciado, el debilitamiento de la administración pública, producto de la política de reducciones indiscriminadas, potenciaría este cuadro, al resultar aún más mermadas sus capacidades de regulación y de promoción, pero también al ser debilitadas sus capacidades para asegurar aquellos servicios públicos que el Estado no pueda delegar en virtud de su incidencia sobre los derechos sociales. Por fin, dados los magros resultados en el incremento de la autonomía de la administración pública respecto de los grupos corporativos, y frente a debilidades fiscales no resueltas, las responsabilidades del Estado sobre el bienestar general y, en particular, sobre el curso de la economía, podrían estar siendo aún más cercenadas[135].

La fragilidad institucional que todo ello expresa es completada por las propias debilidades que se suscitan en el plano estrictamente político. En este sentido, se ha constatado que el agotamiento de la fórmula política de la MEC no sólo implicó un descentramiento de la política, sino también la desorganización de los patrones tradicionales de conducta y la desarticulación de las identidades y actores que estructuraban colectivamente dichas conductas (Cavarozzi, 1993: 172). Además, la desaparición formal de los regímenes autoritarios en América Latina no ha supuesto la erradicación del autoritarismo en el seno

[135] En el punto precedente hemos argumentada al respecto y mostrado que varios autores (O'Donndl, 1993 y Naím, 1995, entre otros) desde: distintas fuentes ideológicas -incluida la neoliberal misma-sustentan esta posición. Esta tesis es también sostenida por Oscar Oszlak (1992a y 1992b). En estos trabajos Oszlak llama la atención sobre la importancia de la reforma administrativa con base en asumir que el problema del Estado latinoamericano -acrecentado incluso por la orientación actual de su reforma- es de deformidad más que de hipertrofia.

del Estado. El fenómeno que adquiere cada vez más presencia es la combinación de las instituciones de la democracia formal y de los patrones de representación política que le son consubstanciales (existencia de un parlamento, de partidos, etc.) con la introyección del autoritarismo entendido como "la negación del carácter público y de la legalidad eficaz de un Estado democrático y, en consecuencia, de la ciudadanía en el mero centro del poder político". Su expresión, como lo postula O'Donnell (1993: 73-75), suele ser un "Estado esquizofrénico cuyos componentes de legalidad democrática se desvanecen en las fronteras de varias regiones y de relaciones interclasistas y étnicas y que sustenta una democracia con baja intensidad de ciudadanía[136]. En s.us versiones más fuertes, en particular en aquellos países donde la crisis económica estuvo acompañada de índices inflacionarios muy elevados, los comportamientos defensivos frente a esta situación incluso han tendido a agudizar la corrupción y la fragmentación del aparato estatal y se han expresado en lo que O'Donnell (1992) ha denominado la "democracia delegativa"[137]. Pero aun no siendo así, lo destacable es una clara tendencia al desarrollo de un particular estilo de política minimalista combinada con el debilitamiento del poder del Estado que "corroe sus capacidades de ejercer el monopolio de la violencia y aplicar la ley de modo relativamente universal" (Cavarozzi, 1993: 178-179).

El desprestigio de la primera tanda de gobiernos constitucionales después de la restauración de las democracias, constituye uno de los factores que pudo haber incidido en la aparición de este estilo de política, que combina el desarrollo de liderazgos personalistas con un refuerzo de la apatía política: "después de experimentar la declinación dramática de

[136] El concepto de: "ciudadanía de baja intensidad" que es manejado por O'Donnell (1993: 76) alude específicamente a la esfera política más que a la social o a la económica. Supone el respeto de los derechos políticos pero la violación del componente liberal de la democracia. De allí que "...los campesinos, los habitantes de los barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás, muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de la violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Esas son restricciones "extrapoliárquicas", pero todavía políticamente relevantes; ellas connotan la ineficacia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción".

[137] O'Donnell (1991) utilizad concepto de democracias "delegativas" para distinguirlas de las democracias representativas, sosteniendo que la profunda crisis social y económica que la mayoría de las democracias recién instaladas (Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia además de las Filipinas y Corea del Sur, y probablemente algunos países de Europa central y oriental) heredó de sus antecesores autoritarios, multiplica las consecuencias de ciertas concepciones y prácticas que conducen en dirección a la democracia delegativa, y no representativa.
Uno de los rasgos más sobresalientes de este tipo de democracia es el peso de la figura del Presidente, que aparece como encarnación de la nación y por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados, así como de las otras instituciones democráticas como d Congreso y d poder judicial, los que aun cuando existen formalmente -a diferencia de los que ocurre en los regímenes autoritarios-carecen de poder real. En términos de O'Donnell: "la democracia delegativa representa para el presidente la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligatoriedad de rendir cuencas (accountability) horizontalmente. También tiene la aparente ventaja de permitir una elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de errores graves, de implementación incierta y de una altísima concentración de la responsabilidad por los resultados en el presidente" (p. 13).
En cualquier caso, cabe destacar que O'Donndl asume que este tipo de democracia no es sólo producto de una profunda crisis económica, sino que la refuerza, cuestión que resulta discutible a la luz de las evidencias prácticas.

sus ingresos y de su bienestar general y el síndrome hiperinflacionario, los sectores populares y segmentos importantes de la clase media quieren que alguien haga las cosas, pero sin tener que participar más allá del acto de votar ... los nuevos caudillos han sintonizado hábilmente con este estado de ánimo colectivo y prometen producir resultados, argumentando, al mismo tiempo, que la organización y la movilización política no son convenientes" (Cavarozzi,.1993: 176).

Lo destacable, en cualquier caso, es que tales fenómenos no podrían ser sólo atribuidos a los procesos de desintegración social y económica, sino a la precariedad institucional que signa América Latina, reforzada en las últimas décadas por la propia crisis del Estado, como legalidad eficaz, como un conjunto de burocracias y como un agente legitimado del interés común, así como por el fuerte antiestatismo de las políticas neoliberales y de su empeño en reducir a cualquier costo el tamaño de las burocracias y el déficit fiscal (O'Donnell, 1993: 77). También es posible que la precariedad institucional haya sido reforzada por el carácter mismo de las reformas económicas vinculadas al ajuste y, en particular, por la conflictualidad social que le es inherente así como por la urgencia de los .plazos para su ejecución exitosa. Como lo destaca Przeworski (1995a: 318), las reformas orientadas hacia el mercado han tendido a introducirse por decreto o a forzarse su aprobación parlamentaria. Los poderes presidenciales, de suyo significativos en América Latina, han resultado así fortalecidos [138] y, en paralelo, socavadas las instituciones representativas

Tales factores no hacen sino resaltar el hecho de que para que la disminución de la centralidad del Estado se traduzca en un fortalecimiento de la sociedad, deben satisfacerse una serie de condiciones que apuntan pero no se agotan en la redefinición del rol del Estado en la actividad económica y en una operación más fluida de los mercados. Condiciones que, como ha sido muchas veces reiterado, son relativas a la democracia. En cal sentido, ciertamente incumben a reformas políticas que se orienten a fortalecer las instituciones representativas, canto las tradicionales --en particular, los parlamentos- como las dedicadas a reforzar la participación ciudadana y el poder judicial, de forma tal que las propias reformas económicas no sólo tengan un sustento institucional, sino un carácter más consensual. La precariedad institucional atañe, sin embargo, también a la administración pública, o sea, al aparato del Estado. La discusión que sigue se centra en ella, poniendo de relieve rasgos fundamentales para su transformación.

I. El nuevo tipo de Estado necesario: fortaleza y eficacia

La discusión acerca de cuál es el Estado deseable está aún en pleno desarrollo. Sin embargo, las metas de modernización económica (o transformación productiva) con equidad,

[138] Przeworski (1995a: 318) cita, por ejemplo, el caso de Perú, donde de los 675 leyes promulgadas entre 1980 y 1984, un total de 463 adoptaron la forma de decretos del Ejecutivo.

que ganan cada vez más terreno, estarían demandando una serie de funciones que sólo el Estado podría desempeñar en ámbitos como el productivo (en un rol subsidiario), educacional, de infraestructura, ambiental, e institucional, entre otros[139], y que ponen la atención en la eficacia del aparato de Estado para cumplirlas. Por otra parte, la meta de la democratización estaría reforzando la necesidad de incrementar la fuerza del Estado.

La fortaleza reclama la satisfacción por parte del Estado de una serie de requisitos que aluden a su autonomía, es decir a la existencia de una estructura institucional diferenciada y coherente, con capacidad de acción independiente respecto del sistema social; a su representatividad respecto de la diversidad social; y, particularmente, a su capacidad institucional para lograr que el comportamiento de los ciudadanos se guíe por referencia a un orden normativo establecido por el Estado, de acuerdo a los procedimientos democráticos[140]. La inestabilidad del proceso político que opera en América Latina, la colonización del Estado por intereses particulares y su incapacidad para garantizar con eficacia los derechos y libertades constitucionales y poner en vigencia las leyes, uno de cuyos correlatos es la inseguridad jurídica que atenta contra el desarrollo de los mercados, expresan la ausencia de estos requisitos por parte del Estado. La demanda es, pues, por la reconstrucción de -su institucionalidad en los sentidos aludidos, propendiendo con ello al logro de un Estado fuertemente institucionalizado, es decir con cubrimiento territorial y sectorial (amplitud) y con capacidad de penetración vertical (profundidad) en cuanto a hacer cumplir el orden normativo democrático. En este sentido, es preciso considerar que la fuerza del Estado alude, entre otras cuestiones, a su capacidad para establecer eficazmente la legalidad sobre el territorio que le corresponde. O'Donnell (1993: 68) destaca que "un Estado fuerte independientemente del tamaño de sus burocracias, es aquel que establece eficazmente esa legalidad, y que no es percibido por la mayoría de la población simplemente como un terreno para la consecución de intereses particulares", resaltando a la vez la conexión que existe entre esta dimensión legal del Estado y la organizacional/burocrática. La obliteración de la legalidad priva a las agencias estatales de la dimensión pública, a partir de lo cual, a su vez, se crean todas las condiciones para .que ciertos organismos estatales pasen a ser parte de circuitos de poder privatizados[141].

---

[139] Véanse al respecto los planteamientos que ha estado desarrollando la CEPAL sobre la Transformación Productiva con Equidad y las condiciones que ella impone al Estado y a la reconversión del sistema educativo en América latina.

[140] Ana María Bejarano (1996) efectúa una síntesis de las posiciones teóricas que sustentan la mayoría de estos planteamientos.

[141] O'Donnell (1993: 71) .sostiene que "el nordeste y toda la región amazónica de Brasil, la zona de la sierra en Perú y varias provincias del centro y noroeste de Argentina son ejemplos de la evaporación de la dimensión pública del Estado y, en consecuencia, de la curiosa "objetivación" del Estado como un ente conformado exclusivamente por organismos que, en esas regiones, son de hecho parte de circuitos de poder privatizados y a menudo sultanísticos".

La baja presencia territorial y funcional del Estado, y particularmente de su dimensión legal, constituye pues una causa de su privatización.

En sí, la "fuerza" del Estado también se refiere a su capacidad de acción independiente de los grupos o clases dominantes (Skocpol, 1985). En este sentido, un argumento que cobra terreno es que el Estado en América Latinahabía llegado a ser demasiado "grande" (para sus posibilidades financieras reales) porque era demasiado "débil", es decir "porque carecía de la autonomía precisa respecto a los actores sociales para corregir el régimen social de acumulación. El Estado no era dirigista sino seguidista: arrastrado por la dinámica de la sustitución de importaciones, era cautivo de los actores sociales surgidos de ésta, y crecía para satisfacer sus demandas, no según un proyecto autónomo de sociedad o de crecimiento económico" (Pararnio, 1991: 136). De hecho, la mayoría de los países latinoamericanos, como lo postula Przeworski (1995a: 245), se ha caracterizado por una debilidad del Estado en tanto que organización, con Estados incapaces de resistir las demandas de subsidios y protección de las grandes empresas, de recaudar tributos de estas empresas (o de sus propietarios privados) y de lograr el cumplimiento de las normas y regulaciones. Romper esta dinámica constituye un asunto central para reforzar la esfera pública, colocando entre otras, la atención en la dialéctica autonomía-representatividad del Estado. Concierne a esa dialéctica la habilitación mecanismos de representación social (vid. Cap. 2) capaces de presionar por la transmutación de las asimetrías en la representación política y social dentro del sistema político y, en definitiva, por la democratización de los parlamentos y de la propia administración pública. La contracara, desde el punto de vista de esta última, son niveles de profesionalización y modos de organización tales que minimicen las influencias de grupos de intereses particulares y, al mismo tiempo, habiliten condiciones para su receptividad social. En suma, planteado el problema desde el punto de vista del aparato de Estado, su fortaleza también remite a la conexión entre autonomía y democracia. Aludiendo a esta conexión, Bresser Pereira (1997), citando a Evans (1995), coincide en la importancia de una burocracia estatal que sea al mismo tiempo autónoma y que esté inmersa en la sociedad (*embedded autonomy*), habida cuenta de que Estados autónomos, completamente aislados de la sociedad, pueden ser Estados depredadores, mientras que un Estado orientado hacia el desarrollo necesita estar inmerso en una densa red de relaciones sociales que lo conecte con sus aliados en la sociedad a partir de objetivos de desarrollo.

El otro asunto clave remite a la eficacia con que el aparato del Estado decide sus políticas y logra, sobre todo, ponerlas en ejecución. La fortaleza estatal está íntimamente vinculada a su propia eficacia en ambos aspectos. Al respecto, por ejemplo, ha sido destacado (O'Donnell, 1993: 84) que si se quiere que la estabilización, y especialmente las políticas de ajustes estructurales, sean algo más que una vulgar traslación de cualquier interés que tenga acceso a ellos, los agentes estatales pertinentes deben ser capaces de reunir y analizar

información compleja, estar suficientemente motivados para la búsqueda de alguna definición del interés público, y considerar su papel en la elaboración de esas políticas como un episodio gratifican te en sus carreras. Por otra parte, es ampliamente reconocido que la implantación de muchas políticas depende del grado de involucramiento de los actores concernidos en la fase de su diseño. La preservación de la autonomía de las partes exige, entre otras cuestiones, tanto un Estado fuerte como una institucionalidad política y social que responda a patrones democráticos en su actuación y conformación, tal como se ha intentado mostrar en el capítulo precedente. Pero el énfasis en la necesidad de altos grados de eficacia estatal obliga también a centrar la atención en patrones y modos de organización del aparato público-estatal que, satisfaciendo las condiciones referidas, sean, al mismo tiempo, capaces de incrementar la eficacia y eficiencia.

Estas consideraciones, que son particularmente relevantes para fortalecer la esfera pública, adquieren aún mayor realce de cara al tipo de Estado necesario frente a las transformaciones experimentadas por las sociedades occidentales en los últimos años, sobre todo en función de los procesos de globalización y tecnificación, así como de integración y descentralización. Si se incorporan las demandas que estos procesos imponen a la gestión pública, la fuerza y eficacia reclamadas al Estado adquieren connotaciones más precisas. En este sentido, los rasgos más remarcados son el desarrollo de altos niveles de complejidad e incertidumbre, así como la aparición de fuerzas supranacionales y subnacionales que ponen en cuestión las capacidades decisorias del Estado-nación, tanto como las concepciones y métodos tradicionales de formulación y ejecución de políticas públicas. La descentralización político-administrativa, por ejemplo, no sólo supone el desplazamiento del protagonismo en la gestión de los servicios públicos desde el ámbito nacional al local, sino que deviene en una profunda diversificación del os actores estatales que obliga a tematizar sobre la vertebración territorial del poder. Los nuevos escenarios de la globalización y de la integración, refuerzan la presencia en la formación de las políticas públicas de actores que trascienden las fronteras estatales. La complejidad e incertidumbre que ello conlleva resultan, por su parte, acrecentadas por las transformaciones de orden tecnológico y cultural, enfatizando en la importancia de la innovación y adaptación. La fragmentación del poder que a su vez deviene de tales procesos, obliga a reconceptualizar las estrategias que el Estado puede adoptar para mantener la integración social en contextos de descentramiento de la política y de alea inestabilidad.

En suma, en la perspectiva sugerida, la reforma del Estado que resulta reclamada, más que apuntar a la reducción de su tamaño, se concentra en su propio fortalecimiento y en crear condiciones estables de eficacia estatal para el crecimiento socioeconómico sostenido y para el desarrollo de la gobernabilidad democrática, en el marco a su vez de las transformaciones políticas y culturales en curso.

No es posible olvidar, sin embargo, que la necesidad del incremento de fortaleza del Estado ha sido también esgrimida desde una perspectiva neoconservadora para legitimar la reducción del tamaño del Estado y su aislamiento de la sociedad. El enfoque sociocéntrico supone, a nuestro juicio, que la institucionalidad del Estado se reconstruye en función de la ampliación de las esferas de auto-regulación de la sociedad tanto como del incremento de la equidad social[142].

Así planteada, en primer término, la fortaleza del Estado no sólo implica la fortaleza de la sociedad (tejido social, autonomía, etc.) sino que exige un nuevo tipo de relación entre ambos que remite a las nociones de suma positiva, o relación virtuosa, y supone que las instituciones que se desarrollan sirven al propósito de promover las interacciones de los individuos a partir de sí mismos. Las implicaciones concretas de este abordaje son varias. Una fundamental remite al cambio de la relación del Estado con la sociedad: lo que estaría planteado es que en vea de pretender ponerla al servicio del Estado, se trataría de invertir el paradigma buscando apoyar la sociedad, en el marco de preservación de su autonomía institucional. En vez de actuar como un aparato centralizado que maneja la sociedad a través de comandos administrativos -que es la imagen del Estado fuerte en el ideal autoritario neoconservador-, el Estado actúa como un ente coordinador y animador de una sociedad esencialmente policéntrica y que está caracterizada por la proliferación de movimientos y actores políticos y sociales. Bajo tales condiciones ya no es posible el viejo monopolio "político-burocrático" y "el buen gobierno no depende tanto de la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales como de la capacidad de establecer una arquitectura y un proceso social que incentiven, coordinen, orienten, influencien y equilibren las interacciones antes aludidas" (Prats, 1996a: 5,10). En términos de Crozier (1995: 17), ya no se trata de hacer prevalecer el interés general sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general para los que tendrán que aplicarlo en sus decisiones. Hecho que implica no centrarse más sobre la decisión sino sobre los procesos de su elaboración, sobre su puesta en práctica y sobre los resultados que de ella se obtengan".

Pero, el otro aspecto que incumbe a la fortaleza del Estado, bajo un enfoque sociocéntrico, se vincula directamente con su responsabilidad sobre el bienestar general de la población. Fortaleza del Estado, vale decir autonomía, representativa y capacidad. institucional, son conceptos vacíos si no hay un horizonte normativo que asigne direccionalidad a sus

[142] Varios autores han destacado la relación entre estos fenómenos y la reforma del Estado. Para una perspectiva latinoamericana ver, por ejemplo, Kliksberg (1993) y Méndez (1996). Este último hace expresa referencia a cinco megatendencias que asocia a la posmodernidad: respacialización, diferenciación, democratización, retemporalización y complejización. Destaca a partir de ellas, el aumento de la multidimensionalidad de los problemas públicos, así como la perdida de espacios y capacidades de los gobiernos y refiere la reforma del Estada a: i) una: participación pública mayor y a la vez guiada por una ética de la responsabilidad, ii) una mayor capacidad estratégica y profesionalismo en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

acciones. El compromiso con el desarrollo (Evans, 1995), y en particular con la equidad social, deslinda la fortaleza del Estado reclamada por la perspectiva neoconservadora, de aquella que no abdica de las responsabilidades sociales del Estado (Bresser, 1997). Bajo este enfoque, resulta reivindicado el rol financiador del Estado de los servicios sociales, e incluso, la necesidad de que aun concurriendo distintos actores en la producción de bienes públicos, el Estado mantenga su rol de prestación de todos aquellos servicios públicos donde esté comprometida la preservación de :: valores públicos indelegables.

2. Algunos de los desafíos planteados a la reforma administrativa.

Bajo los marcos enunciados, la modernización administrativa constituye una tarea indispensable. De la reducción de estructuras y personal, el problema se traslada a cómo dotar la institucionalidad estatal de nuevas capacidades para incrementar la fortaleza y la eficacia del Estado, a su vez bajo una metodología de trabajo pluralista. Por tanto, de un enfoque auto-referenciado, reduccionista y formalista, el problema de la modernización administrativa se resitúa en una perspectiva más amplia, reconociendo la existencia de nuevas condiciones políticas y económicas, en d marco de una matriz sociocéntrica, y a la vez admitiendo que la propia modernización administrativa es una condición para el despliegue de esa nueva institucionalidad político-económica.

Dos aspectos pueden ser resaltados en este último sentido. Uno alude a los focos de atención de la modernización administrativa inserta en los nuevos roles del Estado. El otro se refiere al modo de configurar el aparato estatal público en el marco de un enfoque sociocéntrico.

El primero de tales aspectos remite a las capacidades administrativas que es preciso desarrollar para procurar que la agenda del Estado opere a favor de la modernización económica con equidad y de la democracia. Una capacidad clave en este sentido pareciera ser la "inteligencia". La animación y la coordinación antes aludidas presuponen un Estado dotado de capacidades estratégicas y a la vez adaptativas, que pueda solucionar problemas, anticipar y resolver conflictos y ejercitar su autoridad con el máximo de legitimidad, tanto en el plano político como económico, sobre todo en este último caso, para diseñar y hacer cumplir las regulaciones (punitivas y no punitivas) necesarias en el contexto de la posprivatización, y desarrollar las desregulaciones que sean i:il requeridas para el desarrollo social y mercantil Pero además, se requiere de capacidades para asegurar una prestación eficiente y flexible de aquellos servicios que deben ser mantenidos en la órbita pública -estatal y no estatal-, sea por sus externalidades, por las demandas que impone la afirmación de derechos sociales de la ciudadanía y, en general, porque involucran objetivos públicos a satisfacer.

Por otra parte, la configuración de un aparato estatal público bajo un enfoque sociocéntrico remite a las metodologías de trabajo, poniendo atención en la existencia de "sensores" en las

propias organizaciones; en la instrumentación de estilos de trabajo participativos en la gestión, formulación y evaluación de las políticas públicas; así como en el control ciudadano, Un "Estado inteligente" presupone, a su vez, la apertura y adaptabilidad a los agentes sociales, teniendo en consideración su multiplicación bajo las nuevas condiciones socioeconómicas. Pero la presencia de estos atributos exige de la introducción de la deliberación pública e implican, por tanto, un modo de organización gestión que la posibilite,

Ambas cuestiones no se agotan en la mejora de la gestión pública, sino que como ha sido notado por Prats (1996b, 1996c), refieren a un cambio institucional, habida cuenta que no se puede modernizar el Estado sin efectuar reformas en su base constitucional ni en la cultura política que la sustenta.

Lo clave, a nuestro juicio, es que en tales sentidos, las dimensiones político-culturales que sirven de sustento a un Estado corporativo y que comprometen su fortaleza y eficacia, deberían constituirse en ejes de la reforma administrativa. La condición de posibilidad para el enfrentamiento de una de tales dimensiones, la apropiación del Estado por intereses privados, es ofrecida, en principio, por el debilitamiento de la MEC ya en curso y, en particular, por medio de las reformas relativas a la institucionalidad económica, así como por el reforzamiento de la institucionalidad de representación política y social, Hemos insinuado que la participación ciudadana, bajo el supuesto de su reconceptualización y reorientación, constituye una pieza clave para refundar este último tipo de institucionalidad, perfeccionando los mecanismos de influencia y control de la sociedad sobre el Estado, son también centrales a tales efectos, la plena operación de los mecanismos que convencionalmente permiten conformar un sistema de frenos y balances, tales como la existencia de tribunales independientes y de órganos autónomos de control interno, un parlamento que ejerza d control efectivo sobre d aparato administrativo, un sistema de partidos democráticos, etc. Pero, si bien es cierto que todos estos dementas pueden contribuir a incrementar la fortaleza del Estado en sus tres dimensiones, autonomía, representatividad. y capacidad institucional para imponer un orden, por sí solos no son suficientes para lograr tal propósito. La actualización de cada una de tales dimensiones es también dependiente de las reformas que se emprendan en el seno del aparato del Estado mismo, Un punto clave a tales efectos es la determinación de las condiciones que deben ser satisfechas para lograr estas transformaciones, teniendo en consideración los patrones culturales prevalecientes en América Latina y los nuevos roles del Estado.

Otra dimensión del Estado corporativo-patrimonialista, según lo hemos advertido, está referida a las debilidades del aparato estatal para ejercer responsabilidad pública. Tal es debilidades constituyen, en realidad, la contracara de la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), tanto frente a los otros poderes como frente a los

ciudadanos mismos, que no sólo pueden favorecer la orientación particularista del aparato estatal, sino que generan su extrañamiento de las necesidades sociales. Ahora bien, el abordaje de este problema es ciertamente multidimensional. De una parte, atañe a la existencia de una institucionalidad de representación política y social, tanto como jurídica, que viabilice la posibilidad de la "exigencia de rendición de cuentas". De otra parte, exige medidas que provean de estímulos y constricciones a los funcionarios para ejercer su responsabilidad pública, Requiere, por fin, de condiciones institucionales de orden administrativo que hagan realmente posible no sólo la operación de los mecanismos de autocontrol de la administración pública sino también el despliegue de la institucionalidad de control política, jurídica y social, de manera de introyectar en el aparato público estatal la *accountability* horizontal y vertical,.

Un tercer campo que requiere ser revisado para producir la ampliación de la esfera pública, es la tendencia a la actuación auto-referenciada del aparato del Estado. Esta tendencia refuerza los problemas antes señalados y además deviene en déficit de capacidad institucional para desarrollar las actividades reguladoras, prestadoras y promotoras de servicios públicos. Su revisión pone sobre el tapete de la discusión por lo menos tres temas: el primero, más convencional, remite a centrar la atención tanto en la eficacia como en la eficiencia de la-actuación gubernamental y a implantar dispositivos que se orienten a su consecución. El segundo, coloca el énfasis en la apertura de la administración a las necesidades de los usuarios: la efectividad de la administración. Finalmente, el tercer tema refiere a los modelos de asociación entre el aparato estatal público y el público social para la prestación de servicios públicos, así como a la transferencia de éstos al mercado. Incluye, por ende, un deslinde entre la actividad reguladora, la prestadora y la promotora de servicios de parte del aparato estatal e introduce los problemas de la distinción entre política y administración, así como de las condiciones y requisitos de la subsidiariedad y de la complementariedad entre Estado y sociedad en la gestión pública.

Estos tres campos, vinculados a su vez al desarrollo de capacidades administrativas de carácter estratégico y a metodologías de trabajo sociocéntricas, determinan una serie de áreas de reforma. Finalizaremos haciendo referencia a ellas, a la luz tanto de los avances que se están gestando en América Latina como de los aportes y límites que los nuevos desarrollos sobre la administración pública producidos durante los años noventa en el mundo anglosajón, pueden ofrecer en el marco de las especificidades latinoamericanas, sostendremos la tesis que la "Nueva Administración Pública", a pesar de ofrecer una alternativa al modelo burocrático, no admite una sola lectura, habida cuenta que tanto puede estar implicado un enfoque de mercado -que arriesga con profundizar las distorsiones de la-administración pública- como un enfoque efectivamente público, el cual, aunque en plena construcción, puede ofrecer una opción más integral.

La opción ofrecida por un enfoque de mercado para la reforma administrativa. Límites y matices

I. De los cambios promovidos por un modelo alternativo al burocrático.

Los problemas enumerados no son ajenos a las sociedades de industrialización avanzada. En éstas, desde finales de la década de los setenta y, sobre todo, durante los años ochenta y comienzos de los noventa, se suscitan una respuestas a tales problemas recubiertas bajo la doctrina del New Management, cuyo foco de atención es el reemplazo de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes servicios producidos por el gobierno. A tal efecto, se trata de constituir mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios (o ejecución de políticas). Ello se abriendo éstos a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los 1 proveedores de los servicios, los consumidores y los financiado res de ellos, de forma tal de crear las figuras de "vendedores" y "compradores" de bienes y servicios que d mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo en d interior de las agencias, así como entre ellas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado.

Los casos paradigmáticos de las transformaciones más radicales en las prácticas tradicionales de la administración pública son proporcionados por Nueva Zelandia, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, aunque también se producen importantes transformaciones en Suecia y en Dinamarca (para los primeros cuatro casos, vid. Weller/Davis, 1996).

Schwartz (1994: 57-58), revisando los casos de Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca y Suecia, plantea que hay cuatro cambios institucionales claves que se impulsan en esos países, aunque con matices diferenciadores importantes. Consistentes con la idea de separar la elaboración de las políticas de la provisión de los servicios públicos, en todos los casos opera una simultánea centralización del control sobre la asignación total de los recursos presupuestarios junto con una descentralización de la autoridad operacional para usar el presupuesto y los recursos del personal. El primer tipo de cambio se resume en la idea de "dejar a los administradores, administrar", aunque su significado real consiste en imponer en el sector público el estilo de disciplina sobre los salarios que opera en el sector privado. El segundo eje de cambio se expresa en el lema "administración por resultados" y envuelve la reorientación de la atención desde los insumos hacia los productos y resultados, tanto por parte de las propias agencias como de las prácticas de presupuesto y contabilidad. También a veces se traduce en la introducción del principio de pago por parte de los usuarios, obligando a los administradores a cubrir al menos parte del costo de producción de

los servicios, particularmente cuando a ellos se les permite retener parte de esos ingresos. Según señala Schwartz (1994: 58), en consistencia con estos dos servicios, particularmente cuando a ellos se les permite retener parte de esos cambios los ministerios de finanzas logran un mayor control sobre el proceso usuarios presupuestario y, a excepción de Suecia, el control sobre el personal del sector público es trasladado desde agencias centrales dedicadas a este asunto, a los ministerios de finanzas. El tercer tipo de cambio se produce en la estructura misma del gobierno para acercarla a los modelos del sector privado del *holding* o de *hollow corporation*, en los cuales la planificación y la implantación están separadas. La adopción de las decisiones estratégicas, incluyendo la asignación de los recursos de inversión, es concentrada en pequeños grupos que se encargan de la compra y provisión de servicios desde suplidores internos y externos así como de gerenciar a los propios gerentes. Por fin, un cuarto tipo de cambio se orienta a abolir el monopolio en la provisión de los servicios, a partir de la introducción de los principios de la competencia.

Bajo estos tipos de orientaciones, en lo que respecta a la gestión del personal, resulta frontalmente cuestionado el patrón dominante de la función pública, cuyas características se centran en una estructura salarial determinada centralmente; unos aumentos de sueldo generales para todo d personal; unas escalas salariales basadas más en el grado que en las responsabilidades propias del puesto, en la categoría profesional o en el mérito individual; y unos ascensos por escalafón atendiendo más a la antigüedad que a la eficacia del servicio (OIT, 1995: 51). Contra este patrón, los criterios fundamentales que orientan la gestión del personal son la vinculación de la estabilidad en el empleo y de la remuneración con las mejoras en el rendimiento, así como la flexibilización de los mecanismos de administración del personal y de las condiciones laborales. Ello supone conceder más libertad a los organismos de línea para contratar, desincorporar y redistribuir el personal, y para ofrecer primas por rendimiento e incentivos que faciliten la contratación de personal con determinadas calificaciones. Por su parte, la flexibilidad de las condiciones laborales significa, entre otras cuestiones, priorizar d empleo temporal en el servicio público a fin de que la administración pueda contar con un marco más flexible que posibilite reducir el costo global del trabajo, así como recurrir en mayor medida a los servicios de especialistas del sector privado con arreglo a contratos de duración determinada y con condiciones especiales de remuneración. De hecho, el mismo principio de la flexibilidad se extiende al plano salarial, de modo de posibilitar su ajuste a las condiciones presupuestarias, y a la modificación de las necesidades de calificación, entre otras. A la vez, la vinculación del salario a la productividad es uno de los aspectos clave de los programas de reforma, tanto por la vía de gratificaciones o por el pago de complementos por antigüedad condicionados a lo satisfactorio del servicio.

Por otra parte, los cambios en la organización del servicio público se traducen, sobre todo, en su descerirralización funcional o territorial y en la flexibilidad de la gestión. En tales

sentidos, incluyen la especialización organizacional(especialmenteatravésdelaseparacióndelosrolesdefinanciador, comprador y proveedor y de funciones comerciales y no comerci;Ues); la

a través de la so~

238 o

creación de agencias autónomas o semiautónomas para llevar a cabo tunciantí! de la administración pública; modif1caciones de los estatutos de entidades del tipo de los hospitales y las escuelas para aumentar su autonomía financiera~ administrativa; y la desreglamentación de ciertos sectores del servicio públic(a fin de que los contratistas privados y/u organismos no gubernamental<: tengan acceso a campos de actividad en los sentidos, incluyen la especialización organizacional (especialmente a través de la separación de los roles de financiador comprador y proveedor y de funciones comerciales y no comerciales); la creación de agencias autónomas o semiautónomas para llevar a cabo funciones de la administración pública; modificaciones de los estatutos de entidades del tipo de los hospitales y las escuelas para aumentar su autonomía financiera y administrativa; y la desreglamentación de ciertos sectores del servicio público a fin de que los contratistas privados y/ u organismos no gubernamentales tengan acceso a campos de actividad en los que había antes un monopolio público. Estos cambios, cuyo objetivo declarado tiende a ser la búsqueda de una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos (con la consiguiente orientación al cliente), se asocian a su vez a una serie de medidas expresamente diseñadas a tal efecto y que incluyen la adopción de estándares de calidad; la obligación de utilizar tales estándares para evaluar los servicios; el establecimiento de sistemas de información del usuario; y el desarrollo de procedimientos de reclamación y compensación en caso de que los derechos sean lesionados.

Finalmente, también operan cambios en la gestión de los recursos financieros, orientados a dotar de mayor responsabilidad y de flexibilidad en el empleo: de los recursos financieros a nivel de los organismos de línea, y que incluyen nuevos sistemas de contabilidad y presupuestación, basados; entre otros, en controles de resultados y en *statements of service performance* de todas las unidades. Los cambios más radicales se implantan en Nueva Zelandia donde, sustentados explícitamente en los modelos del sector privado, se incorpora *"a financial management system based on accrual accounting, capital charging, a distinction between the Crown's ownership and purchaser interests, a distinction between outcomes and outputs, an and accrual -based appropiations system"* (Boston, 1996: 109). Bajo este marco, la principal innovación introducida es que a todos los bienes y servicios producidos por los departamentos (incluyendo *policy advice*) se les fija precios (ídem, p. 119).

2. La contracara del modelo hegemónico. Algunas perspectivas críticas

Aun cuando se reconoce que esos cambios que afectan la gestión y la estructura de la administración pública tienen una multiplicidad de causas, hay cierto consenso en que dos son centrales. De una parte, un peso fundamental es asignado a la magnitud de los déficit fiscales que existen en prácticamente todos los países en la década de los ochenta, al punto que "avanzar una agenda política en la cual la reducción del crecimiento del sector público es una alta prioridad" (Schwartz, 1994: 50). La otra causa central, según lo reconoce la OCDE (1991), es d generalizado malestar por la baja calidad de los servicios: y la deficiente receptividad de la administración pública a las necesidades de usuarios. Estas causas, comunes en general a todos los países, impulsan un proyecto de transformación de la administración pública que aparece guiado por los objetivos de incrementar su eficacia, eficiencia y *accountability*. Sin embargo, d carácter final que adopta este proyecto no es homogéneo. En efecto, adquiere distintos matices según d real peso concedido a cada uno de de tales objetivos, así como es también dependiente del contexto político e ideológico que enmarca los esfuerzos de modernización en cada país.

Un modelo menos conocido y documentado, según lo señala Villoria (1996: 13), es el propio de países donde existe un fuerte peso de la descentralización ministerial y se ejercen además políticas sociales bastante desarrolladas, como Holanda o Suecia, donde desde ministerios concretos o desde la administración local, se desarrollan proyectos de modernización en la gestión que pretenden mantener las prestaciones del Estado Social pero con diferentes modelos de gestión[143]. Sin embargo, la matriz dominante del proyecto de modernización está representada por la combinación de un proyecto ideológico de reducción del tamaño del Estado, liderizado desde la cúpula del gobierno y por el partido que lo sustenta ---casos de Inglaterra y Nueva Zelandia[144], junto con una fuerte influencia de la corriente del *public choice* en la interpretación del comportamiento del aparato del Estado.

[143] Por ejemplo, Villoria (1996: 6,7) haciendo una síntesis de las causas que se estiman como influyentes e incluso determinantes del cambio, cita las siguientes: "**1.** La radicalización de: los rasgos de la modernidad; con la consiguiente fragilidad de las relaciones causa-efecto en un mundo cada vez más complejo e interdependiente y la dificultad para los gobiernos de controlar esta maquinaria tecnológica y sus efectos no deseados (...) **2.** La globalización de los problemas y soluciones, el cada vez mayor peso de la opinión pública en el marco de la sociedad mediática y el imparable desarrollo de la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología, con sus tremendas implicaciones sobre las organizaciones públicas y sus empleados. **3.** El desarrollo de las necesidades humanas en los países desarrollados, fenómeno que unido a los procesos de elección democráticas y a su incapacidad para rechazar demandas, provoca un exceso de *inputs* sobre las maquinarias administrativas, las cuales se muestran incapaces de procesarlas en un entorno de conciencia de la escasez de recursos. **4.** El cambio en el pensamiento económico, con la progresiva retirada del cheque en blanco keynesiano a los gobiernos, los cuales tienen que, cada vez con mayor rigor, explicar en términos de eficiencia sus actuaciones".

[144] Según destaca Schwartz (1994) en el estudio que incluye los casos de Nueva Zelandia y Australia, un peso fundamental en la provisión de ideas programáticas para la reorganización del sector público lo tuvieron los burócratas fiscales -ministerios de finanzas y bancos centrales-. Por otra parte el mismo autor remarca el peso que en Nueva Zelandia tuvo la coalición política a favor de la reorganización:..." *in New Zealand, where single –member districting created absolute Labour party majorities, fiscal bureaucrats aggressively advanced a reorganization agenda and reorganization went furthers...* (p. 54).

La misma matriz –con matices-se desarrolla en países que, como Estados Unidos, adoptan más bien un proyecto tecnocrático -aunque también sustentado por la cúpula política- que pone énfasis en la eficacia y eficiencia del aparato público estatal y que a tal efecto, si bien no es ajeno a la influencia del *public choice*, se focaliza en la extensión al sector público de las técnicas gerenciales del sector privado. Es claro, sin embargo, que ninguna de estas corrientes es excluyente. Por ejemplo, en el caso de Nueva Zelandia, que para muchos se habría convertido en paradigmático, se reconoce que "la mayoría de las reformas en sus administraciones públicas se basaron en ideas importadas. Muchas de ellas fueron enraizadas en la teoría del *public choice*, la teoría de la agencia, y el análisis de costos de transacción, con una fuerte dosis de 'gerencialismo' y liberalismo de mercado" (Boston, 1996: 123).

El enfoque de mercado del *New Public Management o "the entrepreneurial management paradigm"* asume implícitamente que el sector público y el sector privado son similares en su esencia y responden a los mismos incentivos y procesos; que las agencias gubernamentales pueden ser visualizadas como cuerpos empresariales que funcionan mejor en un ambiente de mercado competitivo; así como que las agencias centrales de administración deben estar subordinadas a las prioridades y procesos presupuestarios[145]. Su filosofía está basada en la convicción de que la gerencia del sector privado es superior a la de la administración pública. Por tanto, según lo destaca Savoie (1995: 113), la solución que adopta consiste en la transferencia de las actividades de gobierno al sector privado a través de la privatización y de la contratación exterior (*contracting out*). Pero, habida cuenta de que ellas no son válidas en todos los casos, la siguiente mejor solución es transferir las prácticas de la administración de negocios a las operaciones de gobierno. La "reinvención del gobierno", postulada por Osborne/Gaebler (1994), adopta explícitamente tales soluciones[146].

---

[145] Según lo postula Ronald Moe (1994) estas serían algunas de las premisas que sustentan el "*entrepreneurial management paradigm"* promovido por el Informe Gore (*National Performance Review*) presentado al presidente Clinton en 1993. Este informe, titulado *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*, contiene alrededor de 800 recomendaciones que están basadas en *"four bedrook principles*": ***1.*** *effective, entrepreneurial governments cast aside red tape, shifting from systems in which people are accountable for following rules to systems in which they are accountable for achieving results…* ***2.*** *Effective, entrepreneurial governments insist on customer satisfaction. They listen to their customers-using surveys, focus groups, and the like…* ***3.*** *Effective, entrepreneurial governments transform their cultures by decentralizing authority. They empower those who work on the front lines to make of their own decisions and solve more of their own problems…* ***4.*** *Effective, entrepreneurial governments constantly find ways to make government work better and cost less-reengineering how they do their work and reexamining programs and processes"*
Cabe destacar que David Osborne tuvo un rol central en la redacción del informe, a partir del libro que escribiera con Ted Gaebler y que popularizó el lema "Reinvención del gobierno". Ver al respecto Osborne/Gaebler (1994).

[146] Es preciso recordar que entre los principales principios postulados por Osborne/Gaebler (1994) figuran el de desregulación, habilitación y "mercantilización" (privatización, subcontratación, *vouchers*, promoción de la competencia, etc.) en lugar de provisión directa. Otros son el de descentralización en lugar de jerarquización; empresarialización (disposición a la innovación y al riesgo) en lugar de simple cumplimiento de las reglas; autosuficiencia financiera, etc.

En su versión más radical, refuerza este perfil del proyecto de modernización la corriente del *public choice*, que surge como denominación paradigmática alrededor de 1968 lídera por J.M. Buchanan (1986), aplicando un análisis económico neoclásico a las instituciones y procesos políticos con el fin de oponer a la "teoría de las fallas de mercado" -que surge asociada a la "economía de bienestar"-, las "fallas de los procesos políticos" y, en particular, del sector público. Los fundamentos del enfoque son el individualismo metodológico, el *homo-economicus* y la política como intercambio, con base en asumir la libertad individual como valor supremo, en una clara conexión con los denominados planteamientos neoliberales de la Escuela de Chicago y con el neoconservadurismo imperante. El marco intelectual para el despliegue de esta escuela es ofrecido en los años ochenta (Toboso, 1992), cuando las concepciones keynesianas dominantes a nivel económico y político pierden vertiginosamente terreno. A partir de allí es usada expresamente para justificar el énfasis en la reducción del tamaño del Estado –y por ende, en la limitación del gasto público-, logrando que adquieran un peso central tanto la privatización, la contratación exterior y la desregulación, como las medidas de reducción del empleo público y de las estructuras salariales[147]. Sus principales postulados son, en tales sentidos, los siguientes:

- Las agencias estatales propias del Estado de Bienestar fueron capturadas por clientelas particulares, que encontraron en aquél incentivos para demandar niveles socialmente irracionales de gastos o empleo.
- Como burocracias, las agencias estatales tendieron hacia una autocaptura de éstas, conduciendo a la adopción de decisiones no racionales y generando comportamientos oportunistas.
- A pesar de la captura, las agencias del Estado a menudo no respondieron ni siquiera a las necesidades de sus "clientes" (sobre o sub-proveyendo servicios de baja calidad en una ineficiente manera) porque los empleados estaban maximizando sus intereses más que los intereses públicos.
- Los políticos a menudo presionaron a las agencias hacia una extensión ineficiente de los servicios o entrabaron la habilidad de las agencias para perseguir su misión (Schwartz, 1994: 55).

[147] En lo que respecta a la reducción del volumen del servicio público, algunos de los resultados son los siguientes (OIT, 1995: 41-42): en Nueva Zelandia entre 1987 y 1991 se habrían producido unas reducciones tan bruscas que los funcionarios que seguían ocupando puestos a tiempo completo en 1993 eran menos de la mitad de los que estaban empleados entre 1982 y 1987. En el Reino Unido, entre 1979 y 1993 el total del empleo en el sector público se contrajo en 27%, pasando de 7,5 a 5,5 millones de funcionarios, como producto de diversas medidas incluidas las privatizaciones. En los Estados Unidos, las reducciones más significativas se dan durante el gobierno de Ronald Reagan. Sin embargo, el *National Performance Review* de 1993 aún impone medidas para desreglamentar las políticas de personal y para delegar la administración de los organismos federales. En este marco, por ejemplo, el Presidente promulgó una orden ejecutiva en virtud de la cual los trabajadores civiles que no pertenezcan a los servicios de correos se reducirán en un 12% para septiembre de 1999.
Respecto de los salarios del sector público, un estudio de la OCDE muestra entre 1985 y 1990 una disminución de los salarios reales en Australia, Canadá, Dinamarca y Alemania (OIT, 1995: 63-64).

Con base en apreciaciones de este tenor, la corriente ideológica dominante justifica su embate contra el Estado de Bienestar y, en general, coloca su foco sobre el tamaño del Estado.

Pero, apoyado también en la corriente del *public choice*, el proyecto modernizador hegemónico da lugar a una particular concepción respecto de la manera de incrementar la *accountability* de la administración pública. En sí, parte de la asunción de que todo actor racional busca la maximización de sus propios retornos (*rent-seeking*) y que, por ende, las políticas gubernamentales pueden distorsionar las preferencias de los ciudadanos en función del interés de los políticos, mientras que las agencias públicas pueden perseguir sus propias agendas a expensas de la eficiencia económica y social. Sin embargo, las respuestas que se esbozan a esta doble problemática son diferentes, según se trate de la esfera política o de la administrativa. Para esta última, la solución ofrecida consiste en evitar la influencia de la esfera política --concediéndole más discrecionalidad- junto con minimizar la posibilidad del comportamiento auto-orientado por medio del principio de la competencia, del "control de los consumidores" y de la especialización organizacional. Para la esfera política,en cambio, la solución se reduce a restringir d poder de los políticos (Davis, 1996: 306).

Así, por ejemplo, cuatro rasgos claves se reconocen (Boston, 1996: 109) en el modelo neozelandés:

- "la minimización de la *accountability* dual o múltiple en el sector público, y un prejuicio contra la combinación del control democrático central y local de los servicios públicos;
- -la minimización de oportunidades para la discrecionalidad ministerial en las operaciones de detalle de las agencias públicas, especialmente las comerciales, y la introducción de nuevos mecanismos para hacer las intervenciones ministeriales más transparentes. La teoría, en breve, es que los ministerios deberían operar en forma similar a los directores de compañía más que como gerentes generales;
- -la minimización de la captura burocrática a través de la búsqueda vigorosa de la especialización organizacional y el desacoplamiento de funciones potencialmente conflictivas. Esto ha sido manifestado en la separación institucional de funciones comerciales y no comerciales, la separación de funciones consultivas, de distribución y de regulación, y la respectiva separación de los roles de financiador, comprador y proveedor;
- -un fuerte énfasis en la provisión competitiva y la subcontratación".

La contracara de la reducción del poder de la esfera política es, pues, una mayor autonomía del aparato administrativo respecto de aquélla. Consecuente con el principio de la autonomía de la administración, cobran fuerza la descentralización -territorial y funcional- como criterio macro organizativo y la concesión de amplios márgenes de discrecionalidad al interior de las agencias para el manejo del personal, los contratos, el dinero, ere. De hecho, el

modelo disminuir el control político sobre la administración y su reemplazo por el control ejercido por la competencia o, en su defecto, por un nuevo esquema de responsabilidad guiado por un modelo contractual que, con base en contratos escritos y acuerdos de rendimiento entre "agentes y principales", también incorpora el referido principio de la competencia. Este se erige así tanto en un medio de control -para disminuir la posibilidad del comportamiento auto-orientado--, como en un mecanismo de eficiencia para presionar hacia la disminución de costos. El cuadro se completa con un último principio que intenta oponerse al modelo burocrático: el control de los consumidores. El realce que adquiere este postulado se enfrenta a la cultura del "súbdito" o del "administrado" que ha primado en la tradición administrativa. Sin embargo, pueden evaluarse los límites de la propuesta hegemónica en materia de reforma de los servicios públicos sólo si dicho control es visualizado en sus alcances reales. Al respecto (vid. capítulo 2), el lema que gana cada vez más terreno es el de la "autogestión social", sobre todo en los servicios educativos y de salud. Se trata en definitiva de favorecer la posibilidad de que los propios "clientes" de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, pero bajo un modelo normativo que interpela más su conocimiento experto bajo un rol gerencial--o sea, como "participantes administrativos" -que sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido. Todo ello, a su vez, en un cuadro general que deslegitima el peso tanto de los representantes electos como la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas que afectan la conducción de los servicios públicos. El predicamento central que avala estas transformaciones es que la mejor manera de hacer valer la "soberanía del consumidor" es posibilitando la elección a través del mercado o, al menos, el control directo de los servicios que usa. Así, la nación de" elección" como un derecho político que se ejercita en el gobierno de la "cosa pública" pierde significado y se tiende a convertir en una prerrogativa del consumidor.

Una prevención que se suscita desde diversas fuentes es que un modelo de tal naturaleza puede devenir en un gobierno mucho menos responsable ante los ciudadanos por su rendimiento. Moe (1994), uno de los estudiosos que alerta sobre esta posibilidad, refiriéndose expresamente a la aplicación del Informe Gore en Estados Unidos[148], sostiene que su resultado es un mayor debilitamiento de la capacidad institucional y de la legitimidad de la presidencia (vid. *supra*, nota 145), así como de las agencias centrales de administración para supervisar y liderar el comportamiento del poder ejecutivo. Específicamente sostiene

[148] Moe (1994: 118) sostiene que la capacidad institucional y la legitimidad de la Presidencia en Estados Unidos en principio ha sido debilitada en tanto los presidentes, comenzando por Nixon, deliberadamente han escogido ignorar el marco de las leyes públicas en la administración del gobierno, y han sostenido el control del poder ejecutivo sobre la base de mandatos *administrativos "The cumulative impact of this estrategy has been to buil distrust between the branches and to stimulate Congress into passing restrictive counter-meausures. Presidents have become the principal source of their own political discomfort and institutional weakness".* El Informe Goce estaría contribuyendo a agravar esta debilidad.

que *"the entrepreneurial parading... intentionally seeks. To reverse the thrust of the prior organizational management reports and management responsibility to the lowest practicable level Primary accountability will no longer be to the President through departmental lines and central management agencies, but to the customer"* (Moe, 1994: 116). Esto, además de suponer una alteración de los valores del sistema político (de la *political accountability* a la satisfacción del cliente), que puede afectar aún más la legalidad y la justicia del sistema político-administrativo, se traduce en una mayor complejidad para su dirección. A ella aportan tanto la delegación de poderes al personal, que obliga al Presidente a acudir crecientemente a las negociaciones ---en vez de las relaciones autoritarias- como la desagregación de agencias y programas promovida por el modelo.

Sin embargo, no sólo la responsabilidad política estaría en entredicho. Varios autores (Dunleavy/Hood, 1994; Lewis, 1994; Richards, 1994; Prior et al., 1995; Stewart, 1995) alertan sobre la posibilidad de que el modelo propuesto para aumentar la *accountability* respecto de los clientes, puede contravenir su propio espíritu al devenir en disminución de la posibilidad del control ciudadano. Parte del capítulo 2 se ha dedicado a mostrar el nivel de obstáculos ideológicos que impone el nuevo encuadre de la participación ciudadana asumida como "control de los consumidores". Proclamado éste en aras de la libertad personal, lesiona la igualdad y el pluralismo político y coarta las posibilidades de deliberación pública que son requeridas para una participación democrática. Refuerza, en los hechos, la despolitización de los ciudadanos [149] y, en realidad, ni siquiera dota de poder a los usuarios sobre los servicios en los que se reclama su intervención sino que, fundamentado en un modelo que convoca a los usuarios en tanto participantes administrativos, profundiza las asimetrías en la distribución del poder a favor de las burocracias.

Por otra parte, en tanto d modelo es sustentado en un enfoque que promueve la fragmentación organizacional -producto de la especialización organizacional que es propiciada para facilitar la propia *accountability*--, puede devenir en pérdida de las capacidades para comprender los problemas de política pública. La relación que se suscitaría entre mayores niveles de fragmentación y complejidad creciente de los problemas no sólo estaría arencando contra el control ciudadano (en este caso a nivel de la formulación y evaluación de políticas), sino que podría incrementar la debilidad del aparato público en la resolución de problemas y, por ende, provocar la pérdida de eficacia.

[149] Como es sabido existe un conjunto de estudios que llama la atención sobre los efectos que puede tener la política de la "opción pública reforzada", ya no sólo aplicada al consumo, sino a la participación ciudadana, sobre todo a partir de la fragmentación de los sujetos (el ciudadano invocado como diente o usuario) y de las prácticas (la dimensión estrictamente sectorial y particularmente, agencial) y el poder que adquieren los profesionales y gerentes (ver capítulo 2, en este trabajo).

Hay también críticas respecto de la capacidad que tiene d modelo • propuesto para lograr incrementar la eficacia y la eficiencia de la administración pública. Por ejemplo, se ha llamado la atención respecto de un empleo excesivo de asesores y de sus elevados costos, con la consiguiente pérdida de calificaciones en el servicio público y la falta de perspectiva de carrera y de desarrollo de las oportunidades personales para los funcionarios públicos (OIT, 1995: 21). Las dudas de que se hubiera producido realmente una reducción de gastos no sólo se plantean en lo que respecta a las nóminas de personal fijo, sino que se extienden al caso de las subcontrataciones. Como lo destaca la OIT (1995: 29), hay conclusiones contradictorias al respecto: mientras unos estudios sostienen que se han obtenido unos ahorros medios de un 25% en determinados proyectos, otros estudios señalan pérdidas en las economías de escala y crecientes costos administrativos cuando los servicios se contratan al exterior y que, en cualquier caso, cuando todo va bien, los ahorros reales en efectivo son habitualmente inferiores al10%[150].

Por otra parte, las reacciones a la flexibilidad salarial para asociar los salarios a la eficacia, tienden a alertar sobre los grados de subjetividad presentes en la medición de la eficacia, las divisiones de grupo que acarrea, tanto como subrayan la existencia de una relación no lineal entre remuneración y rendimiento en el sector público[151]. Aún más destacadas son las consecuencias que la disminución de los ingresos -presentes en la mayoría de los programas de flexibilidad salarial- tienen sobre la eficacia y la calidad de los servicios públicos, así como sobre las condiciones de trabajo (véase el estudio de la OIT, 1995, en particular pp. 65-68).

Junto con consideraciones de ese tenor, otra área clave sobre la que se ha llamado la atención es la relativa al descuido de la capacidad estratégica y del profesionalismo de los aparatos públicos, sobre todo en sus niveles centrales y ,) superiores, al punto que lo que se hubiera ganado en flexibilidad y dinamismo, estaría perdiéndose en coordinación y capacidad de dirección (Moe, 1994; Savoie, 1995; Méndez, 1996; Peters/Savoie, 1996), En este sentido, lo que se j' evidencia es d debilitamiento de las capacidades de formulación de políticas ' públicas como consecuencia de la aplicación del *New Public Management y*, en última instancia, su incapacidad para enfrentar los nuevos desafíos planteados en este campo al no superar, sino más bien reforzar, la perspectiva sectorial con que tradicionalmente se ha abordado la formulación de políticas. Savoie (1995: 119), al respecto, específicamente

[150] El trabajo cita, por ejemplo, el caso de los servicios de salud del Reino Unido y concretamente de la región de Londres, donde el número de enfermeras descendió en cerca de 5.000 entre 1990 y 1993, mientras que los niveles directivos triplicaban sus efectivos (OIT, 1995: 29).

[151] Véase OIT, 1995, 58-59 y 68. Respecto a la remuneración relacionada con la eficacia, el documento en referencia señala que diversos estudios recientes publicados en Estados Unidos sugieren que la remuneración tiene una potencialidad menos motivadora para los directivos del sector público que para los del sector privado, y que se deberla adoptar un punto de vista más amplio acerca de la mejora de la productividad, combinando los incentivos no salariales, la formación, la mejora en las prácticas de gestión y las estructuras de organización. Un factor clave que incide en la productividad es, de hecho, la falta de recursos para llevar acabo debidamente el trabajo.

anota que "bien podría estar haciendo las cosas peor, dado su reclamo hacia una maquinaria de gobierno descentralizada y empoderada. El empoderamiento y reasignación de actividades a nuevos ejecutivos o agencias especiales hará más difícil promover la coherencia en las políticas y en la acción de gobierno. También hará más difícil para los líderes políticos asegurar la información necesaria para centrar su atención sobre un amplio panorama". Un problema de fondo puesto así de relieve es que por estos medios pudiera mermar aún más la capacidad del Estado para actuar sobre la sociedad como un todo y para coordinar adecuadamente la economía.

Vinculado a lo anterior queda también en entredicho la fortaleza de la nueva institucionalidad regulatoria que demanda la era de las pos privatizaciones y del *contracting out*. La conciencia de que la contratación exterior de servicios supone riesgos en la medida en que los contratistas privados no están sujetos a las mismas reglas y procedimientos que los administradores públicos -rasgo que es asumido como deseable por los defensores de la privatización porque permitiría elecciones de producción a un costo más eficiente-, ha conducido a algunos estudiosos a favorecer los esquemas tipo *vouchers*. El enfoque "contractarían" (Spicer, 1990) asume esta posición, sustentando que la libertad derivada de los esquemas de privatización conlleva d riesgo de que los contratistas privados puedan usar su mayor discrecionalidad para explotar a los ciudadanos, tanto directamente como indirectamente a través de la dirigencia política de laque dependen. Más allá de consideraciones de este tipo que alertan sobre la necesidad de problematizar sobre la provisión privada de servicios públicos, y enfrentado a su consumación, una cuestión fundamental consiste en ponerse de acuerdo sobre los medios a través de los cuales no sólo puede favorecerse el real despliegue del mercado sino la protección eficaz de los derechos de los ciudadanos, cuestión respecto de la cual tampoco ofrece respuesta el New *Public Management*.

En suma, al margen de las críticas puntuales que ha suscitado el enfoque de mercado del New Public Management, lo que las evidencias empíricas sugieren es que éste puede no ser capaz de enfrentar la actuación auto-referenciada de la administración pública que es promovida por el modelo burocrático, respecto del cual pretende erigirse en alternativa. El déficit de eficacia y eficiencia apoyarían tal conclusión. Pero además, tensadas sus recomendaciones, se estaría derivando hacia un debilitamiento, más que un refuerzo, de la responsabilidad pública del aparato de Estado. El déficit de la a*ccountability* política y ciudadana apuntarían en tal dirección. Finalmente, frente a estos resultados y a la eventualidad de un refuerzo del poder corporativo, son inciertas las posibilidades de que un modelo de tal naturaleza pueda luchar contra la apropiación privada del aparato de Estado. Los efectos que todo ello puede producir sobre las responsabilidades del Estado en torno a la equidad social, previenen sobre una adopción acrítica del modelo hegemónico

propugnado para inducir las transformaciones en el aparato del Estado y llaman la atención sobre algunas de sus áreas críticas. Si a ellas se agregan las que pueden derivar de un análisis más político, que recupere la dimensión institucional de la administración pública, es posible obtener algunas pistas para su "publificación".

La trascendencia de los enfoques burocráticos y el mercado. Supuestos de la conexión entre la administración pública y lo público

1. Retomando los problemas de lo público,

Ronald Moe (1994: 118), en referencia a la propuesta del New Public Management y a su aplicabilidad a la administración estadounidense, concluye: *"The root cause of the problems affecting the federal government today will not be solved by the <four bedrock principles> of entrepreneurial management or <cascading> behavioral modification session. Indeed, over the long term, they may by exacerbate as private parties and their values displace governmental institutions and their values. The problem is fundamentally an institutional and legal problem and must be addressed",* Por su parte, Savoie (1995: 114), aunque refiriéndose a la experiencia canadiense, formula una advertencia que puede ser también acogida en el contexto latinoamericano: "Escuchamos que la burocracia es letárgica, cautelosa, infladamente onerosa, irresponsable, una criatura de rutina e incapaz de aceptar nuevos desafíos. Asumiendo por un momento que algunos, e incluso todos esos cargos son ciertos, surge igualmente la pregunta: por qué? Yo sostengo que está más relacionado con el parlamento, los políticos y los mismos canadienses que con los servidores públicos".

Por supuesto que suscribir cales conclusiones no tiene que suponer desdeñar las estrategias de cambio administrativo. Sólo que ellas pueden convertirse en un mero paliativo si existen problemas de fondo que no son afrontados, cuestión particularmente importante si el referente es el medio latinoamericano. La dimensión institucional del problema de la administración pública alerta al menos sobre cuatro aspectos:

- -Las soluciones administrativas deben ser juzgadas no sólo por su capacidad de producir mejoras administrativas, sino por las consecuencias que ellas pueden acarrear respecto del fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones democráticas.
- -Aun frente a problemas comunes, la diversidad de los contextos institucionales obligan a desdeñar las soluciones comunes u homogéneas (Davis, 1996; Offe, 1995)
- -La reforma administrativa, aun adaptada al contexto institucional concernido, no puede abstraer las restricciones que impone aquél (Olsen, 1991).

- -Hay cambios que trascienden d plano organizativo y procedimental (administrativo) y que apuntan tanto al desarrollo de capacidades institucionales como de instituciones (Prats, 1996b, 1996c; Moe, 1994; Savoie, 1995; March/Oisen, 1989).
- Es sobre todo esta última cuestión la que remarca que d problema de administración pública es fundamentalmente de orden institucional y legal y que, por ende, la solución no existe al margen de cambios en las instituciones y en las leyes. Especial importancia en este sentido revisten dos instituciones, el parlamento y la Presidencia, además del propio abordaje de la administración pública como institución. Ubicados en este asunto particular, la consideración clave a destacar es que, como lo subraya Offe (1995: 116), *"there are not only <games under rules>, but also <games about rules> which result in a designed, negotiated and intentionally chosen and adopted institutional order"*.
- *-El cuadro de poder que se esboza versus las necesidades de la gobernabilidad* democrática. Uno de los asuntos clave bajo esta perspectiva atañe al cuadro de poder que se configura en la administración pública y al carácter de los actores que intervienen en él.

La recomposición de las relaciones de poder ciertamente está en curso. Sin embargo, como se ha apreciado, ya hay fuertes evidencias respecto de que la tendencia apunta a la reducción del rol de los ciudadanos en las políticas y en las prácticas que se llevan a cabo para la provisión de los servicios públicos. La apelación al "diente" da cuenta de un supuesto reposicionamiento del ciudadano, pero sólo a nivel micro y a costa de la exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, deviniendo en un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en el nivel macro de la política pública y de su gestión general. En este sentido, cabe retomar algunas de las conclusiones ya enunciadas.

Primero, los esquemas que favorecían la participación ciudadana en formulación de las políticas tienden a ser sustituidos por el modelo de la "autogestión social" y lo por la figura del *public board* (vid Cap. 2), enfatizan en la relación entre la *accountability* y la experiencia y que, cualquier caso, centran la atención en el individuo aislado. Como lo destaca Sue, Richards (1994: 13) en referencia al caso británico, ahora los clientes tienen, poder para preocuparse de su propia experiencia de servicio individual. Cómo se gestionan las viviendas públicas, cómo funcionan los colegios, si las individuales de los pacientes se llevan a cabo, son todas cosas en las cuales los clientes pueden influir, enfrentándose con los productores del servicio y con los gestores operacionales acerca del modo en que d servicio debe proveerse. Pero "los clientes no están facultados para definir d objetivo público a conseguir, no pueden intervenir en sí reutilizar para viviendas sociales los fondos conseguidos por la venta de viviendas propiedad del municipio, o para decidir sobre lo que debe impartirse en los planes de estudio a nivel nacional, o sobre el nivel de las prestaciones de la seguridad social o sobre el nivel de recursos disponibles para asignaciones extracontractuales en la NHS. En otras

palabras, no están facultados para participaren las macro decisiones políticas. Su emergencia como actores en el esquema de legitimación de la acción pública sólo les autoriza a participar en temas micro".

Segundo, la disminución de la participación ciudadana directa no ha sido compensada con un reforzamiento de la participación política de parte de los representantes electos en la formulación de la política de servicios públicos. Por el contrario, dicha participación tiende a ser debilitada. Claramente este sería el caso de la capacidad institucional del Presidente y de las agencias centrales de administración en Estados Unidos (Moe, 1994) y en Canadá (Peters/Savoie, 1996). Peto también se extiende a las autoridades locales. En Inglaterra, por ejemplo, la representación de la autoridad local ha sido eliminada de los órganos de gobierno de los servicios sanitarios y educativos. Por otra parte, con el fin de mantener el control del gobierno central sobre el gasto público, cada vez más los recursos que debería haber sido canalizados a través de las autoridades locales están siendo canalizados a través de órganos *ad hoc* que carecen de una legitimidad electoral independiente del gobierno central[152].

En suma, el nuevo cuadro de poder supone la exclusión de actores del campo de la política. También implica que la formulación de las políticas, la gestión estratégica de los servicios públicos y la gestión operativa de la provisión de servicios, se desenvuelvan en esferas cada va más separadas. El énfasis en la delegación de competencias y, en términos generales, el modelo de autonomía competencia-contractualidad., asentado a su vez sobre la separación entre política y administración que se propone para la gestión de los servicios públicos, puede, bajo este cuadro, devenir en una mayor vulnerabilidad de los ciudadanos. Como la propia OCDE lo aprecia (1991: 151): "La delegación de competencias puede tener efectos negativos sobre la receptividad. Desde el punto de vista del cliente, la relación con la Administración Pública puede convertirse en una discusión en el marco de un conjunto de normas establecidas (con relación, por ejemplo, al derecho a beneficiarse de un programa), en una negociación en la que el cliente se encuentra en situación de inferioridad respecto del funcionario), en la medida en que su suerte depende del resultado de la negociación. El funcionario puede adoptar una actitud arrogante o <terapéutica>".

Esta conclusión se refuerza si se considera que el tipo de relación entre los distintos actores sociales que promueve el modelo institucional de la administración pública en ciernes, conlleva la fractura del espacio público, tanto como el debilitamiento de su virtualidad normativa,

[152] Sue Richards (1994: 14), quien sustenta esta conclusión, señala como ejemplos los casos de los *Urban Development Corporations* y los *Training and Enterprise Councils* (TECs). Otro ejemplo es el Patronato encargado de la distribución de los fondos para los colegios concertados, el cual puede reemplazar a los responsables locales en materia educativa como centro para la coordinación local de la educación escolar. Todos éstos son órganos designados que deben lealtad y han de rendir cuentas a los respectivos ministros.

interpelando así al propio modelo de gobernabilidad democrática. Varias cuestiones requieren ser resaltadas en este sentido.

De una parte, es obvio que la aparición en escena del actor" diente" supone para la administración pública, una modificación del carácter de sus intercambios con las instancias políticas ante las cuales es responsable. En principio, el modelo en ciernes parecería implicar la superación de las relaciones bipolares entre los agentes públicos y los responsables políticos, para dar lugar desarrollo de relaciones triangulares que incluyen a los propios clientes de acción pública. Sin embargo, esta conclusión es engañosa, a la luz de la pérdida real de poder de la instancia política misma. En efecto, es probable que un análisis más cuidadoso avale la conclusión de que las relaciones en el seno de la administración pública continúan siendo bipolares, sólo que uno de los actores de la relación -el político-tiende a ser sustituido por "el cliente". Esto, en primera instancia, abre acuciantes interrogantes acerca de cómo enfrentar los conflictos de intereses. Richards (1994: 12) formula las siguientes: ¡Qué hace el gestor cuando los clientes solicitan servicios diferentes de aquellos que los políticos que han elegido han decidido financiar, o cuando los clientes solicitan servicios que los productores no están preparados para proveer o cuando los profesionales solicitan condiciones de trabajo que son contradictorias con los intereses de los consumidores? ¡Cómo se las ingenia el gestor público para crear un terreno común cuando éste parece no existir? ¿Qué lealtades se invocan y qué alianzas se crean en esta situación? ¿Cómo, mediante el compromiso o el acuerdo negociado, crea el gestor un triángulo lo bastante grande para permitir que se tomen acciones que resuelvan problemas o conflictos y para limitar la puesta en cuestión de los objetivos? El modelo hegemónico no ofrece, de hecho, respuestas a estas interrogantes, precisamente porque su foco de atención no es el desarrollo de relaciones triangulares, sino el quiebre o, al menos, la mitigación de la relación de la Administración Pública con los representantes políticos, en plena consistencia con el proyecto ideológico dominante (vid. Cap. 2, en este libro).

El propio carácter de la relación que está implicada en el modelo entre el ciudadano y la política, es tributaria de esta concepción. De acuerdo con la tradición republicana-liberal, la calidad democrática del gobierno y el hecho que pueda representar valores públicos, están vinculados al procedimiento a través del cual se adoptan las decisiones. Los ciudadanos, como cuerpo político, en esta tradición detentan la soberanía de legislar. Este carácter tiende a desaparecer en la nueva tradición del contractualismo que privilegia la negociación y, en definitiva, la transacción privada con d punto de contacto en la administración pública -los que prestan d servicio-, y renuncia a los arreglos democráticos paca la solución de los problemas colectivos. Así, en el modelo ofrecido ...*"no longer are citizens presumed to be members of a political community which it is the business of a particular system of governance to express. Theirs become a radically disaggregated and individualized relationship to*

governance" (Yeatrnan, 1996: 285). Tras la noción de un contrato radicalmente individualizado, que se funda en la "elección racional" como principio de legitimidad, hay implícito un abandono de la noción de cuerpo político. El avance que se produce al destacar la importancia del "cliente" es pues más aparente que real: la metáfora, productiva para luchar contra la noción de "súbdito" que se somete pasivamente al ejercicio del poder político, conduce a resultados similares. En la práctica, el sujeto interpelado es el poseedor de derechos individuales que actúa como comprador en el mercado y cuya satisfacción depende estrictamente de los recursos -de poder, si no de dinero-- de que disponga a fin de negociar los mejores términos a sus intereses. En este estricto sentido, el cliente -individual- reemplaza al ciudadano, o sea al miembro de la comunidad que reivindica su participación activa en la definición de objetivos políticos, así como su capacidad de perseguir intereses no sólo individuales sino también colectivos (Brugué et al., 1994: 33).

Con ello, dos cuestiones, al menos, resultan problematizadas. Por una parte, el hecho de que la administración pública no sólo produce bienes y servicios, sino que lo hace en defensa de unos valores colectivos y de unos planteamientos político-ideológicos específicos (*ídem*). Esta dimensión "pública" del servicio es la que resulta difuminada en la atención al cliente. Pero, por otea parte, también se desvanece la posibilidad de recrear un tipo de relación entre los ciudadanos y la administración que reemplace la dominación de la autoridad burocratizada y centralizada representada por aquella, por el acuerdo movilizador de energías público-privadas. La resolución de ambas cuestiones exige, sin embargo, nuevos modos de gobernabilidad.

- *Hacia relaciones triangulares: representantes electos, administración pública y ciudadanía. Nuevas responsabilidades recíprocas y nuevas soluciones.* Bajo este marco, cabe considerar por lo menos tres requerimientos que conciernen la transformación del aparato del Estado. U no es reclamado por la propia OCDE (1991: 246): la administración debe adoptar nuevos valores, pero también deberá reforzar los antiguos y, en particular, la subordinación de las actividades de la administración a la autoridad política, la integridad, la legalidad y la preocupación por el ahorro en la utilización de1os fondos públicos.

La conceptualización del servicio público como estructura mediadora entre el Estado y el público, que comienza a ser adoptada por los organismos internacionales, recoge este énfasis en el análisis político, más que administrativo, reconociendo que la premisa fundamental del buen gobierno es la responsabilidad y la integridad ante la corrupción[153].

[153] Según refiere la OIT (1995: 13,75), el Banco Mundial ya en 1993 en un nuevo programa de reforma del servicio público en África y a partir de constatar las propias limitaciones de sus esfuerzos en tal sentido, manejad concepto de "buen gobierno", según el cual el servicio público se considera como una estructura mediadora entre el Estado y el público. Reconociendo que este planteamiento facilitaría el análisis del problema desde un punto de vista más político que administrativo, la estrategia global de reforma sugerida abarca tres tipos de medidas **a)** Unas cuya finalidad es orientar la administración pública en función del interés público y no de un régimen patrimonial; **b)**

Una relación reforzada de la administración pública con los representantes electos es una condición en tal sentido y un requisito para su refuerzo democrático.

Un segundo requerimiento surge también asociado a la demanda en pos de la profundización de la democracia y, en definitiva, de la ampliación de capacidades de autogobierno y de auto-organización social: la administración pública debe facilitar la incorporación de la ciudadanía tanto en la producción de bienes públicos como en la formulación y seguimiento de las políticas públicas. En tal sentido, requiere superar los límites que el desafío burocrático de las organizaciones impone a la deliberación pública y al pluralismo político. Como ya ha sido destacado (vid. Cap. 2), el modo burocrático de organización coarta la participación ciudadana, en tanto la racionalidad instrumental que le es consustancial niega las condiciones para el despliegue simultáneo de la deliberación pública junto con la resolución efectiva de problemas. Por otra parte, el modo burocrático de organización inhibe las posibilidades de promover un mayor pluralismo en la elaboración de las decisiones públicas, dado que impone altos costos de oportunidad a la participación ciudadana, creando resistencias a ella; en sí, es cada vez más obvio que las posibilidades de suscitar la cooperación voluntaria de los actores sociales están asociadas al grado de horizontalidad que adopte la toma de decisiones en las instituciones formales. Destaca la importancia de nuevos modos de organización que faciliten la coproducción de los bienes y servicios públicos, el hecho de que la cooperación público-privado se convierte crecientemente en un requisito para lograr una mayor eficiencia de la administración pública. En este sentido, es preciso considerar que los productos de la acción gubernamental -a diferencia de la empresarial- no sólo son en una parte significativa intangibles, sino que a menudo para producirlos se requiere de la cooperación de los usuarios de los servicios gubernamentales, como aquellos a los que se pide que cumplan con ciertas regulaciones u otros requisitos (Barcelay, 1994: 19). Este sentido de "coproducción" será crecientemente reclamado, si d aumento de la actividad legislativa hace que el sector público se considere cada vez más como una institución generadora de normas que como una institución de servicios, habida cuenta de la importancia que el debate público asigna a la protección de bienes públicos, como el ambiente (OCDE, 1991: 49) o la propia competencia. Pero hay, además, otra tendencia en cierne que refuerza la necesidad del sentido de coproducción. Ella es el racionamiento ya constante del gasto

---

otras encaminadas a fortalecer la gestión de las principales funciones económicas, para lo cual debe procurarse mejorar la utilización y la distribución de los recursos; **c)** un tercer tipo de medidas tendría en cuenta la necesidad de una mejora global del rendimiento, y supone, entre otras cosas, que se preste un decidido apoyo a la administración pública para la formulación y aplicación de políticas. Posteriormente, en otro documento del Banco Mundial se define el "buen gobierno" como "la manera en la que se ejerce el poder, administrando los recursos económicos y sociales de un país para su mejor desarrollo". Se acoge además que la premisa fundamental del buen gobierno es la responsabilidad, y muy especialmente la integridad ante la corrupción; su base jurídica está constituida por un conjunto de reglas conocidas por adelantado y aplicadas en la práctica; sus características son: la transparencia informativa, un proceso claro de adopción de decisiones y unos trabajadores dotados de un buen nivel de educación y de una adecuada infraestructura.

público, que coloca sobre el tapete el requerimiento de la "contratación del desarrollo" con ONG, comunidades y empresas privadas. La capacidad de actores particulares para corresponsabilizarse (incluyendo la coinversión y la cofinanciación) en el logro de objetivos antes reservados al Estado, como son la paz, la protección ambiental, las condiciones de convivencia, la armonía social, pero también las actividades productivas, depende, sin embargo, de nuevos incentivos institucionales que, apelando al interés racional de las partes, lo canalicen hacia objetivos de interés común por medio de contratos de cooperación y de riesgo compartido (Kooiman, 1993). Estos arreglos institucionales concentran la atención en d desarrollo de relaciones horizontales entre niveles de gobierno, empresas, ONG y comunidades, basadas en la negociación, la concertación. y la participación, a su vez bajo el marco de la descentralización político-administrativa (Rojas, 1996)[154].

En sí, el modelo de gestión que en este contexto resulta reclamado, está basado en el servicio, el pluralismo cooperativo y la participación. Demanda, pues, un tipo de autoridad que no puede ser ejercida de forma paternalista ni contando con la obediencia sumisa de sus súbditos, sino articulando mecanismos pluralistas y participativos que permitan un proceso de decisiones más coproducido, más receptivo, más consensuado (Bruegué et al., 1991: 45).Las propias posibilidades de desarrollo de "capital social" (Putnam, 1994) son en gran medida, dependientes de la apertura de espacios a las instituciones de solidaridad. Por su parte, la existencia de comunidad cívica requiere que la autoridad estatal sea demarcada, así como reconceptualizada, en vista de la provisión de incentivos hacia tales prácticas sociales y, por sobre todo requiere de la propia autonomía del Estado. Como lo recuerda Kaufman (1997: 26): "En el análisis final, es posible que el impacto de la vida asociacional pueda depender menos de las propiedades 'internas' de las asociaciones y redes que de las estructuras burocráticas e instituciones políticas dentro de las cuales ellas operan. E.sto está implícito en el intento de Peter Evans de explicar por qué las conexiones entre *developmental states* y sociedad no degeneran en la provisión de rentas: la respuesta, dice, no está en formas particulares de *'embeddedness'*, sino en la autonomía del Estado".

A todo ello se agrega un tercer requerimiento, vinculado a la necesidad de recuperar el debate sobre el modelo de Estado deseable y de reproblematizar sobre los roles redistributivos del Estada, ahora desplegados con un carácter residual Bajo este marco

[154] Rojas (1996) enfatiza que la descentralización es el marco propicio para los nuevos arreglos institucionales; entre otras razones porque el nivel local permite percibir o descubrir mejor los intereses racionales de las actores y la manera de movilizarlos hacia los nuevos contratos o los nuevos arreglos institucionales, De allí que la reforma del Estado esté íntimamente entrelazado con los desarrollos y los logros de la descentralización. Sin embargo, el autor acota que la materialización efectiva de esta supuesta virtud del nivel local supone dos reformas: "(i) la reforma política local y electoral de manera que el municipio motive y articule las preferencias ciudadanas, especialmente en lo relativo o la voluntad a la inclinación al ahorro y a la contribución con los proyectos mixtos (público-privados) de inversión local. (ii) La reorientación de las normas básicas de la descentralización para dejar de entenderla coma una mera transferencia de competencias y recursos y para capitalizar la significativa descentralización fiscal de la mayor parte de los Estados latinoamericanos a lo largo de los últimos diez años" (p.7)

resalta, en especial, la responsabilidad que le cabe al Estado en el logro de la equidad social. Responsabilidad que aporta un criterio para delimitar su tamaño, revelando que no todo lo que desde el punto de vista económico es aconsejable privatizar, puede serlo desde el punto de vista de la preservación del bienestar general. Pero también llama la atención sobre la importancia de la recuperación del ahorro público para que el Estado pueda financiar la defensa y ampliación de los derechos sociales. De hecho, el remarque en la equidad focaliza la atención en la reconstrucción del Estado de forma tal que pueda cumplir su papel de garante de los derechos sociales, además de promotor de la competitividad, mostrando que son problemas clave a tal efecto tanto la delimitación de las áreas de actuación, el grado de regulación del mercado por el Estado y el aumento de la gobernabilidad política, como la *"gobernanza"*, o sea la capacidad financiera y administrativa del aparato de Estado para instrumentar las decisiones políticas tomadas por el gobierno (Bresser Pereira, 1997).

El logro de la *gobernanza* requiere de modos de organización y gestión que hagan posible una acción eficiente de la administración pública (en términos de la relación insumo/producto y de su adaptación a las necesidades ciudadanas), teniendo en cuenta no sólo la misión de control y garantías que cumple, sino, sobre rodo, sus responsabilidades en el refuerzo y ampliación de los derechos sociales. Modos de organización y gestión que garanticen una administración pública responsable, capaz de autocontrolarse y que disponga de suficientes sensores para asegurar su receptividad, son reclamos que también surgen bajo la perspectiva adoptada.

En suma, la demanda apunta a la "publificación" de la administración pública. Un nuevo modelo institucional de la administración que trascienda tanto el enfoque burocrático como el de mercado, remarcando su carácter público, puede construirle viabilidad a estos requerimientos. El horizonte reclamado consiste en nuevas pautas de interacción social que aseguren la resolución efectiva de problemas de acción colectiva, junto con condiciones para la deliberación pública, tanto como que favorezcan la cooperación y la solidaridad. El desarrollo de tales pautas exige, sin embargo, de un proceso de reforma administrativa orientada a enfrentar simultáneamente a tendencia a la apropiación privada del aparato público-estatal, la actuación auto-referenciada y la ausencia de responsabilidad pública. Tales son, en parte, condiciones de posibilidad para la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, más aún si se considera que entre las consecuencias que puede tener la creciente interdependencia de un mundo global, figura la probabilidad del resurgimiento del Estado patrimonialista, incluso en los países desarrollados (Theobald, 1995).

Estas posibilidades, que intentan actualizar un sistema de servicios públicos guiados conjuntamente por los objetivos de eficiencia, eficacia y *accountability*, teniendo a su vez

como referente la ampliación de la esfera pública, no son completamente ajenas a las experiencias de reforma administrativa que se inauguran en la década de los noventa en América Latina, una vez traspasadas las barreras tanto de la modernización auto-referida, como de su cercenamiento tras un enfoque eminentemente fiscalista.

Una perspectiva de carácter integral es aportada por Brasil, donde a partir de 1995, con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, se aprueba d Plan Director de la Reforma del Estado (Brasil, MARE, 1995), que además de proponerse un ajuste fiscal para agenciarle al Estado medios financieros se plantea tornar más eficiente y moderna la administración pública, tras asumir como organismo cuya *gobernanza* --o sea, su capacidad financiera y administrativa- tiene que ser ampliada para que pueda actuar más efectiva y eficientemente en beneficio de la sociedad. Asignan direccionalidad al proyecto de reforma tales planteamientos, junto con una expresa intención de que el Estado continúe siendo responsable por la protección de los derechos sociales, pero dejando gradualmente que las funciones a ellos vinculados (en especial, educación, salud y asistencia social) sean contratadas con organizaciones públicas no estatales para su realización. A mediano plazo (Bresser Pereira, 1977a, 1996, 1995), el proyecto consiste en fortalecer la administración pública central -el "núcleo estratégico del Estado"-, así como en descentralizar la administración pública a través de la implantación de "agencias autónomas" y de "organizaciones sociales", ambas controladas mediante contratos de gestión por parte de la primera.

Ahora bien, para el núcleo estratégico del Estado donde son definidas las leyes y las políticas públicas -tanto a nivel federal, como estadual y municipal-, la propuesta consiste en modernizar la administración burocrática y específicamente en fortalecer el referido núcleo completando el proceso profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, la reforma en cuestión se concentraría fundamentalmente en dos sectores: "las actividades exclusivas" donde el poder del Estado de legislar y tributar es ejercido, y "los servicios no-exclusivos" que el Estado realiza y/ o subsidia en razón de su relevancia para los derechos humanos o porque envuelven economías externas (universidades, hospitales, centros de investigación, museos, etc.).

El objetivo respecto de las actividades exclusivas es transformar las entidades descentralizadas y fundaciones que poseen poder del Estado en "agencias ejecutivas o autónomas", dotadas de gran autonomía para administrar sus recursos financieros y humanos y vinculadas a los respectivos ministros a través de contratos de gestión; o sea, se trata de sustituir respecto de este tipo de agencias, la administración pública burocrática por una "administración pública gerencial", basada en el control a *posteriori* de los resultados y en la

competencia administrativa, así como fortalecer la participación social en la formulación y evaluación de políticas públicas.

En lo que concierne a los "servicios no-exclusivos", los objetivos son más radicales puesto que no sólo se trata de implantar en ellos una administración gerencial, sino de modificar sus formas de propiedad, pasando de la propiedad estatal a la pública no estatal. Al respecto, el Plan Director de la Reforma: del Estado contempla como objetivo transformar las fundaciones públicas en "organizaciones sociales", es decir, en entidades de derecho privado, sin fines lucrativos, que tengan autorización específica del poder legislativo para celebrar contratos de gestión con el poder ejecutivo y así tener derecho a la dotación presupuestaria de parte del Estado. Los contratos de gestión reflejarían el sistema de responsabilidades recíprocas: la garantía estatal de provisión de recursos, instalaciones y equipamientos, y el desempeño eficiente y de calidad de parte de la agencia que provee el servicio. Se contempla también la posibilidad de que las propias "organizaciones sociales" y sus usuarios participen en el financiamiento mediante la compra de los servicios y las donaciones. Así mismo, el Plan define como objetivo lograr un control social directo sobre las "organizaciones sociales" por parte de la sociedad, a través de sus consejos de administración, tanto como fortalecer los mecanismos Que privilegian la participación de la sociedad en la formulación y en la evaluación del desempeño de tales organizaciones. De hecho, el anteproyecto de ley elaborado en 1996 contempla que el Consejo de Administración o Consejo Curador de las Organizaciones Sociales quede integrado en un 30% por representantes del poder público, 10% por miembros designados o electos en la forma establecida por el Estatuto de cada entidad, 30% por miembros designados las entidades representativas de la sociedad civil (en calidad de miembros natos) y 30% por miembros electos por los demás integrantes del Consejo, de entre "personas de notoria capacidad profesional y reconocida idoneidad moral".

De manera que, si bien en relación con las actividades del Estado a la producción para el mercado la estrategia adoptada es su privatización, la propuesta contiene importantes elementos innovadores en cuanto a la provisión de los servicios públicos de carácter competitivo[155]. Primero, porque se reconoce la responsabilidad del Estado en su

[155] El poder ejecutivo presentó en 1995 una serie de propuestas de Enmienda Constitucional sobre reformas en las áreas administrativas y de previsión (jubilaciones y pensiones de los empleados públicos). Esta última persigue aumentar las edades para la jubilación y hacerla proporcional al tiempo de contribución al Estado. Por otra parte, se plantea la definición de techos de remuneraciones, así como la flexibilización de la estabilidad laboral -permitiendo el despido por el insuficiente desempeño y por exceso de cargos- y la autorización de regímenes jurídicos diferenciales. En estos últimos casos lo que se busca es viabilizar la implementación de una "administración pública de carácter gerencial" (Brasil, MARE., 1995: 8); sin embargo, también es un objetivo expreso de la reforma, el ajuste fiscal. Bresser Pereira (1996: 13) señala que éste será realizado principalmente a través de la exoneración de funcionarios por exceso de cuadros, de la definición del techo remunerativo para los empleados, y a través de la modificación del sistema de jubilación exigiéndose un tiempo mínimo de servicio público y haciendo el valor de la jubilación proporcional con la contribución.

financiamiento (o cofinanciamiento) y, por ende, el compromiso del Estado con el bienestar de la población y, en particular, con la protección de los derechos sociales. Luego, porque se asume que la autonomía (financiera y administrativa) de las agencias encargadas de la provisión de los servicios públicos es una condición de éxito en su desempeño. También, porque se considera que la competencia entre las agencias puede inducir mayores niveles de eficiencia y, en general, de autocontrol. Además, porque, fundamentándose en la contractualidad, se intenta instaurar una dinámica de negociación de recursos con base en el desempeño, a través de contratos de gestión celebrados entre ellas y el Estado, que, a su vez, ponen el énfasis en derechos y obligaciones recíprocas. Finalmente, porque se admite la necesidad de la transformación de las relaciones de poder en juego en la dirección de los servicios públicos, apelando expresamente al control social (además del control a través del mercado y el Estado). El modelo de "organizaciones sociales" sintetiza estas cinco innovaciones aplicadas a la provisión de servicios sociales. Por tanto, si bien sugerido como esquema alternativo a la propiedad estatal, y aplicado en principio sólo a los servicios públicos que detentan esa calidad, el modelo insinúa los principios básicos que, extendidos a aquellos servicios públicos provistos desde la sociedad, bien pudieran constituir las bases de una institucionalidad pública relativa a la producción y gestión de bienes y servicios.

Un propósito fundamental, según lo reconoce un mentor de las transformaciones, es implementar una administración pública gerencial *"baseada em uma conceptúo de Estado e de sociedade democrática e plural"* (Bresser Pereria, 1997a: 7). Pero, en definitiva, el cambio central en ciernes en Brasil, se orienta a crear un sistema de colaboración entre el Estado y la sociedad, tanto en materia de financiamiento como de control de las actividades públicas, con un énfasis en la eficiencia en las prestaciones y con un cambio de giro en el rol del Estado, de productor a promotor, adquiriendo así relieve las funciones estatales de regulación y transferencia de recursos (Bresser Pereira, 1996).

Cabe destacar que en octubre de 1996 el Ejecutivo aprobó un paquete de medidas, que según fuentes, tanto oficiales como no oficiales; pretendía lograr un importante ajuste fiscal, a efectos de controlar d gasto público. En tal sentido d conjunto de normas, conformado por 8 decretos -con validez de 30 días y renovación permanente-, 3 resoluciones y 3 medidas provisorias, pretende producir un ahorro total de US$ 6.500 millones, mediante congelación y/o extinción de cargos, más diversas modificaciones al sistema de previsión social de los empleados públicos, así como un recorte en el presupuesto de gastos de las empresas públicas, y una eliminación de aproximadamente 70 organismos y compañías que dependen del Tesoro Nacional. Este hecho se produce sin que se haya dado en el Congreso aprobación a la Enmienda Constitucional que comprende las materias administrativa y de previsión social de los funcionarios públicos; por lo que se ponen a operar, en los hechos, las reformas, pero mediante una legislación infraconstitucional (sin acuerdo previo con el Congreso).

Según señala Bresser Pereira (1997a: 27), hasta abril de 1997 la reforma administrativa no ha podido ser votada en el Congreso, dadas las dificultades que enfrentó el gobierno en la aprobación de la reforma en material de previsión social y a la inviabilidad práctica de votar dos enmiendas de esa dimensión al mismo tiempo. Sin embargo, están siendo desarrolladas reformas que no coliden con la Constitución, como por ejemplo, el fortalecimiento del núcleo estratégico, la implantación de agencias ejecutivas y de organizaciones sociales, así como las ideas relativas a la reducción de costos de la administración.

Los cambios en referencia están aún en pleno desarrollo y otros, incluso, sólo revisten el carácter de proyectos. El modelo que se prefigura marca, sin embargo, un hito en la modificación de las reglas de juego y de los jugadores que participan en la producción de bienes públicos, y con ello, una transformación sustancial del aparato del Estado enmarcado en un enfoque sociocéntrico. Pero la construcción de viabilidad de este modelo pareciera depender no sólo de las correlaciones de fuerza, sino de un especial remarque en las condiciones que requieren ser satisfechas para que el resultado final sea efectivamente la "publificación" de la administración.

Tomando en consideración las principales propuestas que están actualmente en juego, asomaremos a continuación algunas de las áreas críticas que estarían implicadas en el proceso de reforma. Se insinuarán así condiciones que, desde una perspectiva política, requeriría considerar el modelo en cierne de reforma administrativa; también se desarrollará la tesis de que algunas de tales condiciones reclaman el propio acotamiento del modelo.

2. Autonomía, discrecionalidad y descentralización en la administración y gestión públicas. Sus supuestos y condiciones.

La propia OCDE (1991: 143-144) reconoce que "los procedimientos burocráticos tienen varios objetivos. Pueden servir para conseguir la uniformidad y para garantizar que la acción administrativa se ajuste a los objetivos de los programas; procurar que todos los casos sean tratados en condiciones de igualdad; fijar normas y llevar registros que permitan controlar las medidas administrativas. Constituyen, así mismo, un medio de 'integrar' las medidas administrativas consideradas por separado, de modo que tengan una repercusión en los clientes. En este sentido, cabe considerar que los procedimientos burocráticos son representativos de los esfuerzos de gestión y colaboración dentro de la administración".

En suma, la cita concentra las razones por las que el modelo burocrático ha sido sostenido e implantado. El valor concedido a la imparcialidad conduce a favorecer la impersonalidad. La preeminencia de la regla y la adopción del principio de la jerarquía, posibilitan que las decisiones se adopten alejadas del "punto de contacto" con el usuario, facilitando tanto las condiciones para evitar fuentes de corrupción como para garantizar la igualdad de trato. Los sistemas internos de control vinculados al orden jerárquico tienen en sí, como objetivo principal, evitar los abusos de poder y la corrupción. El orden jerárquico ayuda a la vez a que las decisiones sean tomadas o examinadas por personas que posean la autoridad y el conocimiento especializados. Constituye, por fin, el mecanismo que posibilita que los objetivos de los programas y políticas gubernamentales, tal como son definidos por los responsables de las decisiones, se traduzcan en acciones administrativas. Recupera, en este sentido, la posibilidad de que la administración pública sea controlada por los representantes

elegidos y por la ley. La vía jerárquica permite, al mismo tiempo, transmitir las instrucciones o las leyes y tratar los casos de mala administración. Por su parte, el sistema legal contribuye a evitar los abusos de la administración.

Cabe reconocer, en este sentido, que existen campos de la acción del Estado que reclaman no sólo una administración burocrática, sino que exigen que sus principios se apliquen a la propia gestión del personal, con la combinatoria de concursos, carreras y un peso especial en la estabilidad funcionaria como mecanismo de protección de influencias externas.

Es preciso, pues, retener una distinción entre la esfera que constituye propiamente la prestación —o fomento— de servicios y las actividades de la administración relacionadas con obligaciones (recaudación de impuestos, reglamentación del acceso a los servicios, concesión de licencias, represión a los que contaminan el medio ambiente, comprobación de las normas de construcción, etc.). Ambos tipos de actividad determinan el tipo de interacción con los ciudadanos (OCDE, 1991:50) y marcan requerimientos distintos de administración y organización. De hecho, en aquellas actividades que derivan de las misiones de control y garantías que cumple la administración pública, y específicamente en aquellas unidades dirigidas al control de otras unidades administrativas (control de legalidad o financiero) o al control de otros agentes sociales, el modelo garantista parece mantener, con ciertas modificaciones, toda su vigencia (Boix, 1994: 26). En todos esos casos, el Estado se enfrenta abiertamente a la sociedad en una posición de poder.

De acuerdo con el modelo garantista, en el que la administración pública está especialmente dirigida a la aplicación de la legislación vigente y a la creación de un sistema de garantías jurídicas, tanto la supremacía del legislador como el establecimiento de una organización jerárquica y la utilización de un procedimiento administrativo neutral, tienen como propósitos reducir la discrecionalidad de la administración, garantizar los derechos votados en el parlamento, maximizar la seguridad jurídica, crear economías de escala minimizar la posibilidad de fraudes y establecer un sistema cuya predictibilidad y credibilidad reducen los costos de información y transacción (Boix, 1994:.22). Si retenemos estos rasgos, es muy probable que se convenga en que respecto de todas aquellas funciones del Estado que corresponden estrictamente al tipo de Estado liberal, el modelo de gestión a privilegiar sea estrictamente el burocrático[156].

[156] Es importante señalar que esta distinción admite polémicas. De hecho, por ejemplo, en la propuesta de reforma del aparato del Estado de Brasil, formulada por Bresser Pereira (1996, 1995) en el sector que corresponde a las "actividades exclusivas del Estado" (donde el poder del Estado de legislar y tributar es ejercido), debe desplegarse una "administración gerencial". De este modo, la policía, fuerzas armadas, los organismos de fiscalización y de reglamentación, y los organismos responsables por las transferencias de recursos, tendrían que someterse a los principios de descentralización, competencia y contractualidad.
Menos dudas existen respecto del "núcleo estratégico del Estado", donde son definidas las leyes y las políticas públicas. Respecto de este sector la propuesta de reforma planteada en Brasil sólo se propone como objetivo "modernizar la administración burocrática, que en el núcleo estratégico todavía se justifica dadas su seguridad y

Pero ésta no es toda la actividad de la administración. Respecto del ámbito vinculado a la prestación o fomento de servicios públicos, el modelo burocrático, basado en la inhibición de toda posibilidad de discrecionalidad a través del estricto apego a las reglas y en un esquema jerárquico-centralizado, se ha revelado altamente problemático tanto si el valor erigido es la democratización de la administración pública (vid. Cap. 2) como si lo son su eficacia y eficiencia.

El paradigma posburocrático al cual se acoge, entre otros, el *New Public Management*, con base en estos últimos objetivos, radicaliza las críticas y las soluciones convencionales ofrecidas por la teoría de la organización desde la década de los treinta, y opone a la normalización de procedimientos y a la centralización de la autoridad, los principios de la flexibilización y descentralización del poder. Con ellos se modifican las reglas de juego del funcionamiento burocrático, trasladando el énfasis de la no discrecionalidad hacia la autonomía. Un eje central de este cambio lo constituye la necesidad de trascender la definición del trabajo de las agencias administrativas —incluidas las entidades centrales encargadas de los procesos de personal, información, presupuesto, etc. — en función de reglas, tareas, autoridad y presupuestos, de modo de superar sus consecuencias en términos de confusión de los medios con los fines, pérdida de capacidad y voluntad para identificar innovaciones que incrementen el rendimiento, pérdida de la importancia de trabajar interactivamente y cooperativamente para solucionar problemas, inhibición de los estímulos por lograr economías de recursos —en atención a que el status y la satisfacción con el trabajo en el modelo burocrático, derivan de lograr control sobre el presupuesto y el personal—, etc.

La conceptualización del trabajo de las agencias administrativas en términos de "provisión de servicios", que centra expresamente la atención en los resultados de su acción y en la necesidad de optimizar las relaciones interactivas con los usuarios internos y externos en tanto comprometidos con la coproducción (Barzelay, 1992: 105), es viabilizada por este cambio de giro que hace de la autonomía (y por ende, de la discrecionalidad) un principio clave tanto de la gestión como de la organización de la administración pública. La hipótesis subyacente es que el foco en las reglas y en la centralización y el énfasis en la coacción, son obstáculos para desarrollar un pensamiento innovador acerca de cómo lograr *"results citizens valué"* que supere, a su vez, la concepción de un "interés público" definido de acuerdo a la visión que acerca de él tienen los profesionales. En términos de Barzelay (1992: 132, 133): "El paradigma posburocrático valora la argumentación y deliberación acerca de cómo los roles de los gerentes públicos debieran ser enmarcados..., un desafío crucial que enfrentan

---

efectividad, a través de una política de profesionalización del servicio público, es decir, de una política de carreras, de concursos públicos anuales, de programas de educación continuada permanentes, de una efectiva administración salarial, al mismo tiempo que se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la evaluación del desempeño" (Brasil, MARE, 1995: 36).

todas las organizaciones es imbuir la idea de propósito a los esfuerzos del trabajo... construir capacidad dentro y alrededor de las organizaciones para deliberar acerca de las relaciones entre los resultados que tengan valor para los ciudadanos y el trabajo hecho".

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

–*Descentralización y enfoques contingentes.* El principio de la autonomía, como patrón de diseño organizativo, tiene varios fundamentos. Uno, es el manifiestamente proclamado por el paradigma posburocrático: la necesidad de una mayor flexibilidad en el trabajo de las agencias, de forma de lograr el giro de la atención desde los procesos hacia los resultados. Otro, es el requerimiento de estimular un financiamiento propio y, en términos generales, de mejorar la eficiencia productiva de los servicios públicos.

Ambos fundamentos son difíciles de separar en la práctica. En sí, como lo destaca Nickson (1996), el claro consenso que se desarrolla en las últimas décadas sobre la descentralización está mucho menos asociada a la aceptación del gobierno local como "gobierno" que como "proveedor de servicios", habida cuenta tanto de la importancia que se le reconoce a las instancias locales para superar la crisis fiscal del Estado, como de la asunción de las ventajas que la descentralización tendría en la mejora de la eficiencia productiva, la eficacia y la equidad en la prestación de los servicios públicos. Los principales postulados que se manejan al respecto tienden a ser tributarios del modelo del federalismo fiscal, que ya desde la década del setenta guía los procesos de descentralización, sobre todo en el ámbito anglosajón. Entre tales postulados, a lo menos dos destacan: a) que cada tipo de bien público debe ser provisto por el nivel de gobierno que tiene mayores ventajas comparativas para responder a la diversidad de preferencias de la población; b) que los bienes públicos tienen una incidencia espacial delimitada que debe corresponderse con la incidencia de la tributación necesaria para asegurar su financiamiento.

De allí deriva una clara preferencia por la provisión descentralizada de servicios públicos y, en particular, por la descentralización del gasto asociado a ellos. La principal justificación es que si se transfieren ingresos públicos y no responsabilidades por su generación, aumentan

las probabilidades de que se produzca un gasto ineficiente. Por ende, la descentralización de las responsabilidades financieras constituiría un incentivo al esfuerzo fiscal local. A su vez, al suscitarse una correlación entre los beneficios (representados por la disponibilidad de recursos para los gastos) y los costos (políticos y administrativos de generar ingresos), se inhibirían los problemas de *"moral hazard"*, o sea, de desvío y/o mal uso de los recursos. La descentralización del gasto y la correspondencia entre las decisiones de las autoridades locales y la demanda de los ciudadanos podrían también incidir directamente sobre una mayor eficiencia y calidad de los servicios. Una vía es la reducción de los costos administrativos y burocráticos dados el menor tamaño de las dependencias y su mayor conocimiento de las necesidades locales. Otra, es la introducción de elementos competitivos en la provisión de bienes públicos entre jurisdicciones. Por fin, "un gobierno descentralizado sería más responsable frente a sus ciudadanos debido al control directo que éstos pueden ejercer sobre aquél. Una política descentralizada en materia de hacienda pública contribuye a la práctica de la democracia..." (Aghón, 1996: 28).

Este tipo de ventajas tiende a justificar, a su va., la descentralización del gasto a nivel micro-organizativo, promoviendo la autonomía financiera de las agencias. Sin embargo, es preciso considerar que tales ventajas no son absolutas. La superioridad *per se*, en términos de eficiencia alocativa, de las estructuras descentralizadas no es sostenible empíricamente. La presencia de externalidades y las economías de escala que tiene la producción de ciertos bienes públicos, aconseja, según se ha observado reiteradamente, limitar la descentralización. Pero también consideraciones en torno a la equidad pueden favorecer en determinadas circunstancias un gasto centralizado. La conclusión de que "uno de los mayores riesgos de la descentralización es no lograr mejorar la equidad regional e interpersonal del ingreso, y contribuir, en cambio, a su deterioro dadas las significativas disparidades en la capacidad fiscal y de gasto de las distintas unidades subnacionales..." (*Ídem*, p. 127), apoya, entre otras, la necesidad de retener un papel clave del nivel central y de establecer un sistema de transferencias intergubernamentales. Pero aun existiendo tales condiciones, permanecen pendientes problemas relativos a cuál es d diseño más apropiado de un sistema de redistribución del ingreso que no produzca una tensión entre su impacto Inter-regional y su impacto interpersonal. Según lo anota Boisier (1996), ya no es posible hacer un alegato muy fuerte en favor de la reducción de las disparidades interregionales, al estilo de los sesenta, puesto que d intento de reducir aquéllas termina por aumentar las disparidades en las regiones, o sea entre las personas. Evitar que los pobres de las regiones ricas subsidien alas ricos de las más pobres, reivindicando simultáneamente un enfoque territorial de ayuda a los lugares, es, de hecho, uno de los desafíos actuales, sobre todo si se tiene en cuenta que la transposición hacia las personas promovida por el discurso hegemónico del modelo neo liberal, "no puede considerarse un éxito, en parte por la incapacidad para formular políticas

anti-pobreza que apunten a la variada composición causal de la pobreza: capital humano, inserción laboral y carencias en el entorno territorial" (*ídem*, p.18).

En cualquier caso, los problemas no son sólo relativos a cuáles son los medios más eficaces para suscitar una acción pública en favor de la equidad, sino a las condiciones bajo las cuales ella puede resultar aún más lesionada. Y en este sentido, las prevenciones que sobre la descentralización de servicios públicos aportan las evidencias empíricas, no son menores. Las correlaciones negativas entre responsabilidad fiscal y equidad han sido, por ejemplo, documentadas en el sector de la educación en Estados Unidos (Morgan, 1987), y suscitaron en Chile un movimiento a favor de la "recentralización" de los servicios educativos y de salud cuando se reinauguró la democracia. Allí la discusión fue finalmente saldada a favor de la preservación del principio de la municipalización de tales servicios, pero adoptando un conjunto de correctivos, sobre todo en materia fiscal, para revenir los efectos negativos. Uno de los problemas que en la experiencia acumulada muestra tener gran gravitación, es d relativo a las debilidades de las estructuras institucionales locales para aumentar sus ingresos ya las incapacidades de los actores locales de revertir, con sus propios recursos, los déficits en la provisión de servicios en situación de estagnación y exclusión. Puesto, pues, d énfasis en la relación entre descentralización y autonomía financiera, las probabilidades de que el proceso -se convierta en fuente de iniquidades son altas. Extendido este principio de descentralización al nivel de la propia operación de los servicios públicos, las iniquidades tienden a reforzarse, habida cuenta del sobreénfasis en la captación de ingresos por el uso del servicio.

Los riesgos de la exclusión de usuarios sin capacidad de pago, son los más obvios. Menos, pero más significativos, son los riesgos de estigmatización que genera la gratuidad cuando ella se establece -se "focaliza"-como un medio para evitar la exclusión, dentro de un entorno cultural que vincula prestaciones a contraprestaciones. Por otra parte, la competencia interagencial e intergubernamental por la captación de recursos no sólo tiene consecuencias políticas -la pérdida de capacidades de negociación producto de la fragmentación- sino, incluso, administrativas al profundizar los problemas de coordinación. Argumentos de este tenor refuerzan la necesidad de recuperar un enfoque contingente al momento de privilegiar la descentralización como principio organizativo de la producción de bienes públicos. Este tipo de enfoque obliga a determinar las condiciones que deben ser satisfechas para que riesgos como los mencionados no emerjan, así como a establecer las combinaciones apropiadas entre centralización y descentralización en cada contexto particular, e incluso, a determinar cuándo la equidad aconseja un gasto centralizado.

Otras prevenciones, aunque relacionadas con las precedentes, afloran respecto de la dimensión micro organizativa de la autonomía: la discrecionalidad.

-Discrecionalidad y fundación democrática. En principio, no parecería admitir dudas que el aplanamiento de la jerarquía y la dotación de amplios niveles de autoridad a los niveles inferiores dentro de cualquier organización, constituyen medidas necesarias para incrementar su flexibilidad y, por ende, su capacidad de adaptación. Los crecientes niveles de incertidumbre y dinamismo del trabajo moderno, así como la complejidad del conocimiento, son algunas de las causas que en la empresa privada han conducido a trascender el estilo de organización burocrática y sus correlatos, en particular el modelo de administración taylorista que exacerba la fragmentación del trabajo y que erige a la jerarquía en el instrumento por excelencia de coordinación y control. Toda la teoría moderna de la organización, desde los años treinta, provee correctivos y/ o alternativas a este modelo, asumiendo que la d.iscrecionalid.ad es una condición necesaria si se busca adaptar las organizaciones a las demandas del mercado.

El patrón dominante de modernización de la administración pública asume como uno de sus postulados la aplicación irrestricta de este principio, considerando a su vez que él es requisito para lograr la adaptación de los servicios a las necesidades de los clientes por vía de la competencia. En efecto, la discrecionalidad operativa permitiría su despliegue, de modo tal que la jerarquía sea sustituida por el intercambio como mecanismo de control.

Sin embargo, bajo esta óptica, no existen respuestas acerca de dónde se debe radicar la autoridad –la discrecionalidad- cuando no hay acuerdos sobre las preferencias de las mandantes -"los clientes"- (Green/Hubbell, 1996). ¿Qué debe hacer un jefe de un servicio público específico si sus mandantes tienen distintas perspectivas acerca del tipo de bien público a producir? Elegir una perspectiva o hacer un juicio independiente se revelan, de hecho, como soluciones plausibles. Pero, ¡son acaso legítimas? ¿Cómo se puede asegurar que la discrecionalidad y el poder delegado bajo tales circunstancias no se traduzcan en el privilegio de un sector de la "clientela", no estimulen los abusos de patronazgo y no aumenten la fragmentación de las políticas públicas?

Este tipo de interrogantes obliga a colocar la atención sobre! os prerrequisitos de la discrecionalidad cuando el ámbito en cuestión es una agencia pública. Uno de ellas refiere a la reivindicación de la perspectiva global y a la responsabilidad que en su conformación tiene la institucionalidad de representación política: la operación descentralizada de servicios públicos requiere de políticas centralizadas, aunque elaboradas democráticamente. Lowi, coma lo refiere Jacabs (1993), es uno de los teóricos modernos que más ha remarcado sobre la responsabilidad que tienen los representantes electos de negociar sobre las reglas o valores. Precisamente, es la abdicación de esa responsabilidad, al connotar simplemente "áreas de interés" de las políticas en vez de denotar claramente los "valores" de las políticas, la que conduce al desplazamiento del conflicto político hacia "los burócratas al nivel de la

calle", el área de menor responsabilidad pública, donde el conflicto sólo puede adoptar la forma de una negociación sobre decisiones en particular.

El asunto clave que resulta así destacado es que un sistema político no es participativo en un sentido significativo, cuando sólo es posible negociar acerca de decisiones en particular y no sobre las reglas básicas Jacobs, 1993).

La necesidad de leyes y de políticas claras y consistentes, que expresen las escogencias de valares para la resolución de los problemas de carácter público y que aseguren una asignación equitativa de recursos, vuelcan la atención en primera instancia sobre la calidad democrática de las instituciones de representación política y social, especialmente en los parlamentos y en los niveles donde se formulan las políticas públicas generales.

Sí, estas condiciones están dadas, la discrecionalidad a nivel micro-organizativo se despliega a su vez como condición de posibilidad de deliberación pública, a través de la participación ciudadana, de modo tal que las estrategias que operacionalicen los valores generales puedan expresar las perspectivas sociales concernidas. La visión de una racionalidad comunicativa aplicada a la resolución de problemas (Dryzek, 1990), reconcilia la eficiencia con la democracia y, en definitiva, la administración con la política. Pero, el despliegue de este tipo de racionalidad requiere modos de organización y gestión que admiran la persuasión normativa. El modo burocrático es su anatema, precisamente porque al negar el principio de la discrecionalidad no admite la posibilidad de que, confrontadas y debatidas distintas perspectivas del interés público -o de las formas sobre cómo satisfacerlo--, los actores implicados puedan modificar sus posiciones inicial .S. Un modo pos burocrático de organización y gestión de los servicios públicos, que recupere la importancia de la discrecionalidad es, por tanto, una condición necesaria para el despliegue de la institucionalidad de representación social (vid. Cap. 2, en este libro), fundamentando una autoridad descentralizada sobre bases pluralistas. A la inversa, un modo de organización posburocrático que no contemple –y refuerce- la participación ciudadana y a los representantes electos, hace de la discrecionalidad de los agentes y agencias públicas una fuente de corporativización de la administración pública. Puede, por tanto, crear estímulos para su apropiación privada.

En suma, la discrecionalidad y la flexibilidad sólo pueden ser asumidas como medios que viabilizan la capacidad de respuesta de las agencias públicas, si disponen de una fundación democrática. Lo contrario puede reforzar la arbitrariedad y d autoritarismo y desnaturalizar d carácter público de servicios.

3. La competencia y la contractualidad revisadas

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

Los riesgos de la introducción irrestricta de estos principios, en particular cuando tienen por motivación central la reducción de costos, comienzan ya a ser advertidos. En tal sentido, se ha destacado que la competencia por captación de clientes o ingresos puede conducir a la segregación, y hasta a la exclusión de los públicos, por ejemplo, de las escuelas públicas: "el potencial de la estratificación racial y socio económica de las poblaciones escolares parece incrementarse a través de la competencia por los estudiantes más acomodados y mejor preparados. No todos los 'clientes' son igualmente deseables" (Green/Hubbell, 1996: 50).

La introducción de los principios de la competencia y de la contractualidad encuentra, en todo caso, otra fuente de fundamentación: la adaptación a las necesidades de los usuarios y un mejor control sobre las agencias públicas. En tales sentidos, aparecen ligados a la filosofía del "principal-agente", originalmente desarrollada para enfrentar los desafíos que en términos de control plantea la separación entre propiedad y administración que opera en la empresa privada moderna, habida cuenta de los riesgos de comportamientos oportunistas de parte de los agentes -la administración-, que pueden lesionar los intereses del principal -el propietario-. Respecto de las organizaciones públicas, el planteamiento de base es que la estructura institucional monopólica y "autoritativa" para la provisión de servicios, al reforzar las tendencias hacia el comportamiento "automotivado", agrega un problema de orden moral expresado en términos de que los "agentes" tienden a perseguir intereses sociales sólo cuando ellos coinciden con sus propios intereses. Las asimetrías de información entre los trabajadores del sector público (los "agentes") y el gobierno y la sociedad (los "principales"}, refuerzan a su vez esta posibilidad, al impedir la comprensión de los procesos burocráticos[157]. Por su parte, al no existir un mercado que permita disciplinar las agencias habida cuenta de la provisión monopólica de los servicios, los consumidores no pueden ejercitar la "salida" sino sólo la "voz". El problema, sin embargo, es que la "voz" de los consumidores está mediada por los políticos, quienes filtran las demandas a través de la legislación y las políticas,

[157] Según esta teoría, los propietarios pueden controlar los comportamientos oportunistas de sus agentes -sin necesidad de participar en la administración- a través de dos estrategias: una estructural, que incluye una mayor información sobre sus empleados y su exposición a la competencia que obliga a éstos a restringir sus propios comportamientos oportunistas y a mantener los costos bajos frente al riesgo de perder contratos. La otra estrategia es, precisamente, el establecimiento de contratos que proveen incentivos para actuar en las direcciones esperadas por d propietario (Davis, 1996).

obstaculizando la habilidad de las agencias para juzgar adecuadamente los deseos de los consumidores o para ser disciplinadas directamente cuando sobrestiman o subestiman las demandas. También los filtros exponen a las agencias a su captura por parte de clientelas particulares o las impiden a ellas, en orden de abrir sus propios canales de información a los consumidores y clientes.

A fin de minimizar los riesgos de tales comportamientos, el paradigma posburocrático postula la necesidad de cambiar la estructura de incentivos de los burócratas, clientes, ministros y políticos, tendiendo más a una estructura que se parezca al mercado. Para ello, por ejemplo, se estima necesario que las agencias proveedoras de servicios se expongan directamente a la demanda ("la voz") a través de la separación de la elaboración de las políticas respecto de ¡u ejecución y de la provisión de los servicios, así como que las agencias se sometan a la competencia entre ellas. En suma, pues, cuando no es posible acudir directamente a la competencia (a través de la privatización de los servicios), el postulado consiste en construir cuasi-mercados al interior del sector público, con base en asegurar la autonomía de las partes, combinada con la contractualización de las relaciones entre ellas y el centro. Por esta doble vía se trata de viabilizar tanto un sistema de planificación y control basado en resultados, como el establecimiento de una estructura de incentivos que estimule los comportamientos en función del rendimiento. Como lo destaca Longo (1994: 14), el contrato entre el centro y la agencia -la división- incorpora, por una parte, el régimen especial de funcionamiento de ésta, expresivo del margen de funcionamiento autónomo del que se dora. Por otra parte, el contrato incorpora las contrapartidas a las que la agencia queda obligada: los compromisos asumidos y los instrumentos mediante los cuales su cumplimiento es evaluable y exigible. En este esquema, los entes encargados de la elaboración de políticas debieran actuar como "consumidores subrogados", haciendo contratos explícitos con las agencias productoras y asignando a tal efecto recursos a cambio de un compromiso de producción determinado. Alternativamente, los consumidores, usando diversos mecanismos, podrían comprar servicios de las agencias productoras. En vez de ser mediadas a través de los políticos, la "voz" podría ahora operar directamente como elección de los: consumidores entre diferentes productores.

Una asunción básica del modelo es que la competencia entre proveedores de un servicio por obtener contratos de las agencias centrales o por estimular compras de los consumidores, puede prevenir contra la captura interna (intraburocrática) y forzar a los productores a maximizar la eficiencia. Se supone que esta combinación de contratación y de competición también puede reducir las oportunidades del comportamiento auto motivado y de la captura de las agencias por parte de los propios políticos. De hecho, bajo un esquema de contractualidad, las agencias productoras podrían rehusar producir servicios más allá de su costo real de producción,. a menos que d ministerio respectivo les provea de un explícito

subsidio a tal efecto. Con subsidios hechos transparentes, los ministros y los políticos se verían obligados a buscar una explícita aprobación política para otorgarlos, obligando a los grupos buscadores de rentas (*rent-seeking groups*) a limitar sus presiones. Por otra parte, las presiones competitivas desde otras agencias o desde el sector privado para proveer los servicios, podrían reducir el comportamiento oportunista del personal de las propias agencias. A su vez, la separación de la elaboración de políticas respecto de su ejecución, podría minimizar los peligros de la captura burocrática (Schwartz, 1994: 55-57).

Dos prevenciones básicas tienen, sin embargo, que ser introducidas. La primera remite al propio modelo, mientras que la segunda, a sus límites.

-La pluralización de la oferta pública y la calificación de la contractualidad. La filosofía "principal-agente" intenta proveer soluciones para evitar tanto el comportamiento auto-referenciado de la administración pública como su apropiación por intereses privados y, en definitiva, su falta de responsabilidad pública. Sin embargo, como se ha notado en el punto precedente, tal filosofía no ha acompañado a todos los procesos de reforma administrativa que intentan implantar la doctrina del *New Public Management*, dado el énfasis que tales procesos han puesto más en controlar los costos de la administración pública que en tornarla más atenta a las necesidades del público. En tal sentido, Schwartz (1994), comparando los casos de Nueva Zelandia, Australia; Dinamarca y Suecia, concluye que sólo en estos dos últimos países se desarrolló una fuerte corriente de análisis "principal-agente", particularmente porque los partidos políticos articularon una visión en la cual el oportunismo fue visualizado como el principal problema: "Esta visión sugiere que a los consumidores se les otorguen más alternativas entre los proveedores del sector público, que se flexibilicen las reglas burocráticas que gobiernan la conducta de los consumidores, y que éstos se conviertan en d 1principar, gerenciando directamente agencias del sector público como centros de cuidado diario" (p. 57). En Suecia en particular, esto se tradujo[158], entre otras, en medidas orientadas a exponer al personal a presiones competitivas, pero limitando básicamente la competencia a proveedores públicos de forma de no afectar el principio de universalidad y el carácter público de los servicios. Sólo el estímulo a la formación de cooperativas de usuarios o de trabajadores matizó este esquema. La competencia entre unidades toma acá lugar no por dinero en efectivo, sino por mercado, toda vez que se traduce en que los usuarios de los servicios públicos pueden escoger el proveedor que satisfaga mejor sus necesidades. La modalidad se aplica, por ejemplo, respecto de la provisión de servicios de salud, donde a diferencia de las reformas emprendidas en el NHS de Inglaterra, los usuarios mismos deciden donde localizar su demanda. Esto, como lo postulan Burkitt/Whyman (1994: 282-283), "es muy diferente de los cambios del Servicio Nacional

[158] Schwartz (1994) aclara que en Suecia este tipo de énfasis se produjo mientras gobernaba el partido socialdemócrata, hasta 1991.

de Salud (NHS), donde el área gerencial ha sido habilitada para decidir quién debería ser enviado dónde, solamente teniendo en cuenta los costos, sin que los usuarios puedan ejercer una toma de decisiones efectiva . ... Sin embargo, reteniendo el *ethos* del servicio público donde la prestación del servicio está determinada por el valor de uso más que por el valor de cambio, el enfoque de la competencia pública puede proveer incentivos para una eficiente asignación de recursos, lo cual permite que la organización participatoria interna sea exitosa."

En definitiva, casos como d sueco muestran que no sólo, se pueden modificar las reglas del juego en el seno del sector público, introduciendo una mayor autonomía y competencia para aumentar su eficacia y eficiencia, sino que también es posible introducir cambios a nivel de los propios jugadores en aras de propender a la mayor "publificación" de la administración pública y, en concreto, a la preservación de valores públicos. De hecho, clave de un proceso de reforma administrativa orientado a su "publificación" consiste en el estímulo a la competencia a través de la diversificación de los agentes públicos, tras un esquema que supone que el Estado no sólo mantiene su responsabilidad en el financiamiento o cofinanciamiento de los servicios públicos, sino que propende a la introducción de la competencia en su propio seno -multiplicación de los proveedores público estatales-, tanto como estimula que la producción directa de aquellos sea efectuada por agencias o entes que no operan a través de una lógica mercantil. El punto crítico estriba en el hecho de que cuando la provisión (financiamiento) es pública y la producción en cambio es privada, no es irrelevante el carácter de los agentes encargados de asumir la prestación de los servicios. La asunción de la virtualidad que ofrecen para la ampliación de la esfera pública aquellas organizaciones sociales que funcionan con base en la solidaridad y, en particular, los entes privados de servicio público organizaciones no lucrativas-, conduce a favorecer expresamente el desarrollo de la institucionalidad de participación social a efectos de la producción de bienes públicos, sobre todo de los que están dirigidos a colectivos específicos y, por ende, donde es posible trascender la exigencia de que el servicio público llegue a todos y de igual forma. Algunos de los rasgos centrales de la referida institucionalidad han sido discutidos en el capítulo precedente.

La multiplicación de los agentes públicos, que incluye los propios consumidores y también trabajadores de servicios públicos, combinada con introducción de un modelo de contractualidad que establezca derechos deberes de las instancias políticas y de los ejecutores, se constituyen, bajo este esquema, en objetos expresos de atención de la reforma administrativa; asumiéndose que existen alternativas tanto a la privatización y a la contratación exterior con agentes privados-mercantiles que pueden debilitar valores públicos, como a los riesgos de la pérdida de control por parte de los politices y los ciudadanos sobre la administración pública. Hay, por esta doble vía, importantes matices que se introducen al modelo hegemónico, representado por Nueva Zelandia y el Reino Unido.

En Nueva Zelandia, en principio, el Estado, por vía, de la agencia encargada de la unidad del tesoro y de los ministros, compra productos determinados (por ejemplo, horas de clase) de diferentes agencias. A través de contratos formales se especifican los productos que el Estado está comprando (a un precio dado) de una agencia y por este medio se juzga el éxito de la agencia en conseguirlos. La constitución de mercados para los servicios públicos es completada a través de la introducción de pagos por parte de los usuarios *(user-pays)* en todos los niveles. Aun en los sectores de la educación y la salud las agencias tienen que pagar por los insumas, incluido el capital, obtenidos de otras agencias del Estado. La competencia es radicalmente favorecida, removiéndose todas las barreras para entrar en los mercados. De hecho, la presencia del sector privado en la provisión y prestación de servicios es visualizada como la clave para forzar ganancias en eficiencia, al proveer precios de referencia para los productos que el Estado compra. En el caso del Reino Unido, el programa *Next Steps* tiene por objetivo encuadrar la función pública en unos departamentos básicos (responsables de las políticas a seguir y de la asignación de recursos) y en unos organismos de prestación directa de servicios, que puedan ser subcontratados al sector privado[159]. En ambos casos, pues, el medio favorecido para impulsar la competencia es la privatización total o parcial. Por tanto, por vía directa o indirecta, el problema control se traslada al mercado, deviniendo en un asunto secundario el incremento de la responsabilidad pública de las agencias.

En el modelo propuesto se busca fortalecer y ampliar las agencias públicas" y, en particular, las no estatales. Por otra parte, a diferencia de otros procesos de descentralización que, como la departamentalización o la creación de entes institucionales, tienden a la desagregación y a la pérdida del control (Longo, 1994), se coloca en este caso el énfasis en el diseño de una arquitectura organizativa basada en productos, combinada con un sistema de planificación y control de tales productos o resultados ejercido desde el centro político. Este sistema, junto con el mandato plasmado en las normas jurídicas, viabiliza un marco de

[159] Asumiéndose que se facilita una prestación más descentralizada y económica de los servicios, las funciones ejecutivas del gobierno central están siendo puestas en manos de agencias *Next Steps*, de acuerdo al informe sobre reforma de la administración y creación de agencias que lleva ese nombre y que fue elaborado por el gobierno británico, después de la salida de Margaret Thatcher. Las agencias permanecen en d ámbito del gobierno y suministran servicios o productos concretos tales como permisos de conducir, pasapanes,-prestaciones de seguridad social, registro de propiedad, y similares. El encargado de cada agencia es responsable personalmente ante los ministros por el suministro del servicio. Según la Cana del Ciudadano (Reino Unido, 1991) ya para esa época había más de 50 agencias y se esperaba la creación de otras. El propósito que allí se define es que en la medida de Jo posible, rodas las actividades ejecutivas del gobierno funcionaran en esta línea a fines de 1993. Cada agencia tiene un documento marco -de carácter público- que determina el trabajo que debe hacerse, las líneas de responsabilidad y el alcance de la independencia de su dirección. El documento también establece los deberes y responsabilidades del ministro.
Cabe destacar, sin embargo, que el programa ele reforma del sector público en el Reino Unido asume que la privatización es la forma más efectiva de proporcionar a los dientes un mejor servicio (ídem, p. 21) o en su defecto, la compra de servicios públicos al sector privado. En este último caso, el objetivo es asegurar mayor rentabilidad y mejor calidad.

responsabilidad ante los órganos políticos de control, que permite dar cuenta del uso de los recursos públicos pero manteniendo autonomía en su administración. En tal sentido, las instancias políticas se insertan en d proceso en dos momentos: cuando se discuten y fijan los objetivos y se asignan los recursos, y cuando se evalúan los resultados y su relación con los recursos asignados.

En cualquier caso, un área particularmente crítica se relaciona con el reclamo de la "publificación" de los contratos, al menos en un doble sentido. Primero, tornarlos públicos, de forma de admitir el debate social en torno a ellos antes de su suscripción o, en su defecto, de abrir la oportunidad a la "exigencia de cuentas". En segundo término, la introducción, en los términos del contrato, de criterios públicos que posibiliten evaluar el desempeño de las agencias no sólo por su eficacia y eficiencia, habida cuenta de la presión que ellas pueden ejercer para la exclusión de públicos y el sobredimensionamiento de los productos; el desafío estriba en la incorporación de criterios, más polítices, que permitan evaluar impactos o resultados considerando las implicaciones que tienen los servicios públicos sobre la defensa y ampliación de derechos, como asegurar, por ejemplo, la igualdad ante la ley, proveer salud y educación sin discriminaciones, cultivar valores cívicos, etc.

La calificación de los contratos en términos como los enunciados puede connotar un sistema de responsabilidades y controles recíprocas entre las agencias centrales proveedoras de recursos y aquellas encargadas de las prestaciones que se ubican en la esfera estatal.

La activación de oportunidades para el fortalecimiento de la sociedad civil y, en particular, del Tercer Sector, coloca a su vez una demanda específica sobre el propio sistema de responsabilidades públicas. El modelo de la contractualidad que viabiliza el control por parte de las agencias ministeriales y la autonomía de las agencias de línea, tras una dialéctica de recursos y objetivos, constituye una condición para inhibir la posibilidad de la apropiación privada de los recursos: públicos por las organizaciones sociales. Sin embargo, no parece ser suficiente para habilitar un sistema de responsabilidades públicas que posibilite el ejercicio de un control desde la propia sociedad. La solución ofrecida en la actualidad a tal efecto, que enfatiza en el "control de los consumidores" sobre la administración pública con base en el paradigma de la "autogestión social", según se ha apreciado en el capítulo anterior, tiene serias limitaciones tanto por los déficit que conlleva en términos de control político como por la confusión; que produce entre *accountability* y experiencia. Restan, por tanto, dos opciones que pueden operar en forma complementaria. Una es la operación de una institucionalidad de representación social, que participe tanto en la definición de los objetivos y políticas públicas como en el control sobre las agencias; encargadas de implementarlas, con base en desafíos institucionales discursivo (vid. Cap. 2). Otra es la validación de una función de contraloría social, que puede ser ejercida por cualquier sujeto o

conjunto de sujetos sociales tanto respecto de las agencias públicas estatales como privadas.

Varios casos, aunque recientes en términos de su sustentabilidad, ilustran las posibilidades de nuevos enfoques. Uno que comienza a extenderse a partir de 1995, es el sistema de contractualidad desarrollado primero en Chile y luego, en Colombia -y en proceso de constitución en Perú, entre otros-, que apunta al establecimiento de un sistema de indicadores de desempeño de las agencias productoras de servicios públicos; y que en ciertos casos, como en Costa Rica se traduce en un Sistema Nacional de Evaluación (de las políticas públicas y del desempeño de las entidades públicas)[160]. Otro es el sistema, de "veeduría ciudadana" establecido en Colombia en 1996 para posibilitar la contraloría social sobre el uso de recursos públicos[161]. También resalta el caso de Brasil, en un modelo más integral, que incluye aspectos como señalados --en particular, el desarrollo de sistemas de evaluación--, pero aporta también otros, tal como se ha remarcado precedentemente *(vid. supra)*-.

-*Límites del modelo de competencia: redes de trabajo*. El modelo que combina competencia y contractualidad, revisado con prevenciones como las sugeridas, puede constituir una alternativa a la provisión monopólica y autoritativa de servicios públicos. Pero supone al menos dos condiciones. Primero, que el sistema de responsabilidades públicas puede ser satisfecho a través de una relación vertical entre una agencia, el centro político y la sociedad,

[160] En 1993, a finales del gobierno de Patricio Aylwin, se inicia en Chile un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos, en d Ministerio de Hacienda, con d fin de mejorar la gestión de los recursos públicos y establecer mediciones del desempeño. Opera sobre la base de un compromiso entre la Dirección de Presupuestas y tres servicios públicos. La metodología. orientadora del Plan Piloto se basa en d establecimiento de la misión del servicio, a partir de la cual se elaboran los objetivos, se identifican los productos y los usuarios de la institución y se establecen metas de mejoramiento de la gestión en el corto y mediano plazo. A finales de 1994, como resultado del Plan Piloto, d Ejecutivo anexa al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1995 la información respecto de los resultados obtenidos por los servicios públicos durante 1994, así como de las metas previstas para 1995. La muestra contempla un universo de 26. servicios, todos con metas e indicadores agrupados en cuatro categorías: cobertura, oportunidad del servicio, eficiencia y autofinanciamiento.
A partir de 1995 d Ejecutivo se propone ampliar sustantivamente el número de indicadores y de servicios cubiertos por el sistema, a efectos de aumentar d énfasis que d gobierno pretende establecer entre la asignación de recursos a través del presupuesto y los resultados de la gestión de las instituciones públicas.
De hecho, en 1995 se inicia la promoción, desde d Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, de un Programa de Modernización de la Gestión en los Servicios Públicos. El Programa consiste en apoyar a una veintena de servicios públicos de la administración centralh.ada, de modo que, bajo una metodología similar a la del Plan Piloto de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, se inicien .procesos de modernización. Para 1996 ya habían sido suscritos compromisos de desempeño por 43 servicios públicos, que incluyen la obligación de definir sus estrategias, orientarse al usuario, rediseñar sus procesos y comprometerse a la obtención de resultados medibles.
Por su paree. en Colombia, ya para diciembre de 1995 se habían diseñado los instrumentos que sirven de base para la implantación del Sistema. Nacional de Evaluación de -Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA). Igualmente se habla puesto a prueba la metodología de planes indicativos tanto al interior del Departamento Nacional de Planeación (en cada una de sus unidades técnicas), como en una prueba piloto que involucra a doce entidades del orden nacional.
Para Una descripción de todas las experiencias en curso ver el SIARE del CIAD.

[161] El sistema de '"veedurías ciudadanas" comienza a ejecutarse en Colombia en el año 1996 *(supra, capitulo 2).*

mediada por un contrato de desempeño. Segundo, presupone que no es requerida una relación interagencial de cooperación para asegurar un desempeño eficiente y adaptativo, sea porque la naturaleza del trabajo concernido torna a las agencias en autosuficientes o porque d propio mercado puede actuar como un mecanismo automático de coordinación.

Estas dos condiciones se satisfacen en muchos casos, pero no en todos, al punto tal que la competencia y la contractualidad como principios absolutos de organización y de control, pueden generar una arquitectura fuertemente especializada y fragmentada en ambientes en que lo requerido es precisamente lo contrario.

La cooperación se erige en valor central, especialmente cuando está implicada la necesidad de un abordaje multisectorial y/o cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio. Es más, habida cuenta de la importancia creciente que adquieren la interconectividad y las relaciones de confianza, uno de los grandes desafíos consiste en trascender la visión del contexto de acción de la administración pública sobre la base de burocracias, mercados y organizaciones, para adoptar una visión que enfatiza en redes, comunidades e instituciones (Wolf, 1996) y que se asienta en la figura de *partnership* y en la teoría transorganizacional.

La viabilidad del trabajo en redes y comunidades está condicionada a la capacidad de suscitar la cooperación voluntaria de las partes, a cuyos fines no sólo resulta desafiada la organización burocrática, sino la posburocrática cuando está basada en un enfoque de mercado. En el caso de las redes, no hay necesariamente contacto cara a cara pero sí un acuerdo cooperativo en términos de agregar un *pool* de recursos a fin de generar un efecto sinérgico. Su anatema es, pues, la competencia entre los componentes. Estos, si bien orientados por un comportamiento calculado, basan sus relaciones en la confianza de que el resto de los componentes actuarán de acuerdo a expectativas convergentes. Los estudios, por ejemplo, de Ostrom (1995), apoyados en los aportes del neo institucionalismo, destacan la importancia que tienen -para lograr un compromiso sostenido en acciones colectivas de este tipo- tanto los mecanismos sociales informales como el carácter del diseño estructural. Así, un proceso interactivo continuo constituiría una condición básica para desarrollar expectativas estables acerca de los respectivos roles y construir un *ethos* colectivo. En el plano del diseño estructural, las relaciones horizontales -en vez de las de supra-subordinación-, expresadas en el proceso mismo de elaboración de las decisiones, se revela a su vez como uno de los dementas clave de los arreglos, basados en la cooperación voluntaria. Las redes, en general, se construyen sobre la base de normas recíprocas, basadas en acciones de mutuo apoyo, procesos de auto-organización, sin jerarquías establecidas ni roles formales, etc. (Wolf, 1996).

Varios interrogantes es posible derivar de acá. Uno remite a las condiciones bajo las cuales pueden desarrollarse arreglos de esa naturaleza. Otro, fundamental, es el relativo al tipo de contexto cultural que puede construirle viabilidad y asignarle estabilidad a la noción de sociedad de trabajo. Respecto de lo primero, la respuesta más generalizada es que mientras una estructura competitiva impone los mayores obstáculos para suscitar una cooperación voluntaria; sobre la base de una estructura burocrática es posible que pueda desarrollarse un arreglo no burocrático, más o menos formalizado, superpuesto en forma temporal a aquélla. El problema es, sin embargo, si bajo un tipo de institucionalidad que fragmenta y desagrega el conocimiento, constituyendo los marcos de referencia de los individuos con base en "límites" asentados en la noción de "organización", puede suscitarse un *ethos* de cooperación. Barth (1996), quien llama la atención sobre esto, sostiene que mientras los administradores públicos vean y definan su mundo en términos de organizaciones distintas y separadas los intentos de sobreponer las estrategias de coordinación e integración serán superficiales e inefectivos (p. 188).

Desde esta perspectiva, cualquier solución institucional que asiente la fragmentación en vez de marcos de referencia transorganizacionales u holísticos, puede, en definitiva, resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente interconectividad en la solución de los problemas sociales. Si bien, es posible corregir los obstáculos que a ella crea una estructura competitiva (por ejemplo, estructurando sistemas de recompensas con base en el trabajo en equipo) o una estructura burocrática (trascendiéndola temporalmente a través de una organización matricial o por proyectos), el real dilema que queda abierto es de orden cultural: el patrón de relaciones basado en el antagonismo y la fragmentación que tales estructuras asientan. Así enfocado, el problema no es sólo relativo al tipo de relación interagencial requerida dentro de la administración pública cuando los problemas exigen un tratamiento multiorganizacional o multisectorial, sino a la filosofía de "coproducción" entre la administración pública y otros agentes sociales, que es crecientemente reclamada.

El concepto de coproducción tiene varios abordajes, según el tipo de agente social implicado. Uno de ellos ha sido desarrollado en d capítulo precedente: es d relativo a la asociación del Estado con organizaciones privadas de servicio público --en general, ONG- y, eventualmente, con comunidades y organizaciones de base. Allí se remarcaba que introducir la lógica de la solidaridad en la producción de bienes públicos y propender, en general, al fortalecimiento de la auto-organización social, justifican de suyo la preservación de esa institucionalidad. Otras justificaciones pueden ser también agregadas desde un punto de vista funcional; la principal esgrimida es la posibilidad de flexibilizar los esquemas de provisión de servicios públicos cuando la demanda es heterogénea. La oportunidad que en este sentido ofrecerían las ONG para proveer servicios adaptados a las necesidades de

públicos acotados, basado ampliamente reconocida, tanto como las economías de costos que de ello pueden derivar.

Hay otros argumentos que incluso conducen a favorecer la asociación entre el Estado y agentes mercantiles. En parte, ellos se vinculan con la complejidad, dinámica y diversidad de las sociedades modernas, que colocan el fuco de atención en la necesidad de compartir tareas y responsabilidades, en vez de que sean asumidas sólo por el Estado o por el mercado. La noción de *social-political governance* es, de hecho, reivindicada como la respuesta a este nuevo tipo de situaciones, que ponen d acento en la co-regulación, cogobierno, coproducción, administración cooperativa y, en general, en las relaciones público-privadas en los niveles nacionales, regionales y locales (Koiman, 1993). El supuesto implícito consiste en que es posible derivar un efecto sinérgico de objetivos que tienen tanto características comerciales como sociales, manteniendo la identidad de las partes involucradas. La interdependencia, extendida, a su vez, al ámbito de la inversión y del financiamiento, insinúa un nuevo enfoque del desarrollo (en especial del nivel local): "la contratación del desarrollo", con un énfasis en los contratos de cooperación y de riesgo compartido (Rojas, 1996).

Lo que en cualquier caso destaca en todas las experiencias en curso, es que los arreglos institucionales que posibilitan este tipo de sociedades de trabajo sean redes, cadenas o asociaciones productivas, también enfatizan en la horizontalidad de las relaciones y, en general, en un modelo de administración de la cooperación público-privada que no responde ni a los patrones burocráticos ni a los inducidos por el *New Public Management* en su enfoque, de mercado. Koouwenhoven (1993: 125-126), en este sentido, remarca que entre las condiciones mínimas para el funcionamiento exitoso de las sociedades público-privadas, no está sólo la interdependencia y la convergencia de objetivos, sino otra serie de condiciones que atañen al proceso mismo, una de las cuales es la confianza mutua, sobre todo habida cuenta de que los intereses de las partes no son idénticos: *"Trust is of importance for the entering into and functioning of cooperation relations. It brings about mutual respect and adaptation and constitutes the lubricating oil in complex cooperation relations such as PPP [Public Private Partnerships]".*

4. Otros factores que afectan la receptividad de la administración frente a la ciudadanía.

Hay otras medidas adicionales que requieren ser destacadas, en tanto no se agotan en la implantación de un modelo de organización y de gestión posburocrático y en la realización de sus valores, sino que pueden implicar tanto añadir nuevos marcos normativos como recuperar valores del modelo burocrático.

-La profesionalización de la función pública y su abordaje como problema diferencial La administración pública burocrática no se define sólo por el apego a la norma y al principio jerárquico ni por la especialización de tareas. A ella, en oposición a la administración patrimonialista, también le es característico el principio del mérito profesional y, en consecuencia, la contratación del personal con base en concursos públicos y d desarrollo de carreras para su promoción. Antes se ha remarcado que, a pesar de que la implantación de un sistema de mérito que incluya tales rasgos ha acompañado prácticamente todos los esfuerzos de reforma administrativa emprendidos en este siglo, las condiciones objetivas no estaban dadas para su despliegue. Es el debilitamiento de la matriz Estadocéntrica el que le construye viabilidad a este propósito. Sin embargo, al tiempo que la posibilidad del sistema de mérito se inaugura, surgen desde d enfoque de mercado del *New Public Management* una serie de críticas a dicho sistema, asumiendo que puede contravenir los propósitos de la eficiencia. De allí que sea necesario deslindar las cuestiones que están implicadas en d reclamo por la profesionalización de la función pública.

Al respecto, Bresser Pereira (1997), refiriéndose a la reforma en curso en Brasil, si bien sostiene que la administración pública burocrática está siendo sustituida por la administración pública gerencial, expresamente destaca que "ello no significa disminuir el papel de la burocracia estatal, que desempeña un papel cada vez más estratégico en la administración del Estado".

Prats (1997), por su parte, reivindica la reforma de la función pública como un tema clave de la agenda política, asumiendo que "ha de ser la función pública de nuestro tiempo, que, por un lado, debe recuperar y revalorizar d tipo ideal weberiano, pero que ya no puede inspirarse ni definirse sólo por relación al mismo" (p. 9).

Desde estas dos fuentes hay implícito un mismo reclamo: la necesidad para América Latina de construir una burocracia estatal que encarne los valores de la capacidad, de la impersonalidad y de la sujeción al derecho. Vinculado a este reclamo, hay, a su vez, dos prevenciones. Una, consiste en que las medidas de modernización que se emprenden en las décadas de los años ochenta y noventa en los países de industrialización avanzada, presuponen la existencia de tales valores en sus burocracias; pueden, pues –a diferencia de América Latina-, plantearse su reforma bajo enfoques de mercado, para maximizar además otros valores como la flexibilidad. En América Latina en cambio, la publificación de la administración pública exige de reformas orientadas expresamente a crear los valores tradicionales de las burocracias públicas. Pero, y es la segunda prevención, tales reformas no pueden adoptar un patrón uniforme ni devenir en un régimen único, habida cuenta tanto de la necesidad de demarcar los distintos tipos de actividad que se realizan en la administración

pública como de introducir aquellas innovaciones que puedan maximizar los valores burocráticos y fomentar la responsabilidad del personal público.

No es objeto de este trabajo referirse a unas ni a otras, sobre todo considerando la existencia de una amplia e idónea literatura al respecto (vid. SIARE del CIAD). Sólo cabe resaltar que para que las funciones de la administración asociadas a obligaciones o "de soberanía" puedan ejercerse con imparcialidad y con estricta sujeción a la ley, es de fundamental importancia la existencia de un cuerpo funcionarial acogido en su estructuración a los principios weberianos clásicos, así como de un régimen que lo posibilite y lo sustente. Parad resto de las funciones, sobre todo las de tipo prestacional, si bien todavía hay discusiones sobre cuál es d régimen más pertinente (relaciones de empleo público funcionariales o laborales), existe un creciente consenso acerca de la necesidad tanto de la adopción de los principios burocráticos que aseguren la profesionalización del personal público como de la rectificación de aquellos principios que devienen en rigideces y en déficits de motivación. Bajo esta doble exigencia, las demandas, entre otras, se orientan hacia una reconceptualización del sistema de carrera, desligándolo de la estabilidad a ultranza de manera de no tornar inviable la implantación de sistemas de incentivos y premios ligados al desempeño; d desarrollo de sistemas de remuneraciones del personal público asociados a su rendimiento; y d establecimiento de sistemas de capacitación que puedan contribuir a establecer una cultura profesional propia de generalistas.

En suma, como lo destaca Prats (1997: 42), el sistema de mérito es postulable tanto para la función pública como para el empleo público laboral.

Pero sus expresiones son distintas~: "el mérito en la función pública se orienta y se mide principalmente por la creación de condiciones generales de eficiencia, lo que exige garantizar la imparcialidad y la seguridad jurídica; [en cambio] el mérito en el empleo público se orienta y se mide por el criterio de la eficacia y la eficiencia interna"[162]. La organización y el control del personal público debieran, pues, rescatar tales diferencias. De allí que, por ejemplo, la posibilidad de que los sistemas de incentivos y puniciones asociados al desempeño representen un real avance para la renovación del servicio público, está directamente asociada a su acotamiento. En efecto, no sólo los sistemas asociados al desempeño no son

[162] Prats (1997: 43-y 44) se refiere atas actividades de autoridad. poder público o soberanía como ámbito material de la función pública. Sostiene que la limitación de la reserva de funciones de soberanía al ámbito de la "Administración de intervención" -en la que el Estado se enfrenta al particular .en una posición de poder-ha sido d criterio de la mayoría de los autores. Sin embargo, reconoce que hay quienes incluyen en d concepto de "funciones de soberanía" a la administración prestacional" justificando así d régimen funcionarial respecto de aquella. Prats asume que sólo d ámbito de la administración prestacional en que las Administraciones ejercen Poder sobre los ciudadanos dictando actos o preceptos que inciden en su derecho a las prestaciones -y no d ámbito de la producción material de las prestaciones-está incluido también en d concepto de funciones de soberanía.

posibles cuando no se puede detectar desempeño "eficiente"[163], sino lo que es aún más fundamental: el control con base en el desempeño puede contravenir los intereses generales, cuando lo que los realiza es precisamente el apego a reglas que aseguren imparcial trato para todos[164]. Este es uno de los valores centrales que distingue las operaciones del gobierno de las firmas privadas (Peters/ Savoie, 1996), y que, incluso, extendido a su personal, impone demandas sobre las agencias centrales para definir prescripciones que puedan, a su vez., ser aplicadas con algún grado de consistencia a lo largo del servicio público, de forma de retener precisamente el *ethos* público. Es evidente, sin embargo, que el valor de "imparcial trato para todos" adquiere máxima importancia respecto de las actividades administrativas que implican actos de autoridad, al punto que en ellas ((no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas rígidas y precisas lo que ayudará a resolver d problema de la agencia. Los funcionarios deberán ser evaluados, pues, por su comportamiento conforme a las reglas -incluidos los códigos deontológicos--que enmarcan su función" (Prats, 1997: 48), siendo requeridos respecto de ellos un sistema de mérito no sólo en la selección, sino aplicado en los términos más convencionales de una "carrera administrativa".

En definitiva, d embate contra los rasgos patrimonialistas-corporativos de la mayoría de los Estados latinoamericanos remarca la necesidad de recuperar, tanto como de delimitar, la noción de la burocracia weberiana; más aún si se reconoce que las prácticas vigentes para la función pública en la región no reflejan un modelo burocrático consistente (Bonifacio, 1996a). V arios intentos que se inician en América Latina, a partir de 199 5, pudieran estar modificando ese cuadro[165].

---

[163] En d Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado de Brasil se sostiene que "d mecanismo por excelencia de la motivación en la administración pública burocrática, es el de la promoción por mérito en carreras formalmente establecidas. A través ele ese mecanismo, en que d tiempo, los cursos, la evaluación del desempeño y los exámenes son esenciales, d administrador asciende lentamente en su profesión. Dada, mientras tanto, la dinámica del desarrollo tecnológico de las sociedades contemporáneas, ese sistema de carrera ha sido progresivamente superado" (Brasil, MARE, 1995: 31). Sin 'embargo, en d punto relativo a la "Nueva política de recursos humanos" (p. 48) se señala que las carreras pueden clasificarse en carreras de Estado compuestas principalmente por empleados estatuarios en el "núcleo estratégico del Estado", y de las carreras de empleados contratados. Se postula asimismo que los planes de carrera serán estructurados jerárquicamente en clases según la naturaleza y la complejidad de las tareas, con una distribución escalonada de los cargos y los empleos entre las clases; la promoción en la carrera se basará en la evaluación de desempeño y la aprobación de cursos específicos.
El Proyecto de Reforma Constitucional también se plantea mantener d concurso público sólo para la admisión de servidores estatutarios, pudiendo hacer contrataciones mediante un sistema más flexible -selección pública-para el ingreso a la administración indirecta.

[164] Hay casos en los que no es posible definir objetivos y/o en que los resultados no tienen una relación directa con lo que "hace",. un funcionario. Prats, en el trabajo ya citado (1997: 47) hace expresa referencia a que, por ejemplo, dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por la acción reguladora o interventora, resulta muy diflcil sino imposible establecer criterios de evaluación o control de resultados. El régimen de monopolio en que ese tipo de acción se realiza dificulta también obtener medidas comparativas para evaluar el .desempeño.

[165] Un caso es el ya comentado respecto de Brasil (Bresser, 1995, 1996,1997a). Otras reformas en sentidos similares están planteadas en Uruguay y Colombia, entre otros. Para una descripción detallada ver d SIARE del CIAD.

-Nuevos sensores administrativos a partir de los derechos a la información y reclamación ciudadana. La profesionalización del personal público es uno de los factores clave para crear una administración orientada al servicio y, en definitiva, para mejorar las relaciones entre la administración y los ciudadanos. Existe, además, consenso en que convergen hacia ese objetivo todas las medidas que se dirijan a generar condiciones para que la presión por el cambio y continua mejora de la calidad de los servicios públicos y, en general, de la acción de gobierno, no sólo provenga de su interior, sino que pueda también ser ejercida desde el exterior propendiendo a la receptividad de la administración. La OCDE asume que una administración receptiva es aquella que tiene en cuenta la capacidad de cada persona para hacer frente al proceso administrativo, facilitando su acceso a las prestaciones a las que tiene derecho a esperar de la administración. La receptividad es, en este contexto, entendida en un cuádruple sentido: que el ciudadano tiene derecho a que la administración sea comprensible, esto es, a que su organización se entienda y su funcionamiento sea claro; que sea accesible en d plazo espacial, temporal y material; que responda a lo que de ella se espera; y que permita la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones administrativas que les afecten; (OCDE, 1991: 10).

Así comprendida, el aumento de la receptividad de la administración implica una amplia gama de medidas. Unas refieren a sus modos de organización en términos como los referidos *(vid. supra)*. Otras suponen una reconceptualización del rol de la información, asumiéndola como un recurso clave a efectos de la redistribución del poder entre la administración y los ciudadanos. Apuntan en esta dirección el reconocimiento jurídico del derecho a la información, la exigencia de comunicación pública de los proyectos de ley y programas gubernamentales, así como todas aquellas medidas concretas que puedan adoptarse para mejorar la información de carácter estratégico al ciudadano, posibilitando el ejercicio de su "voz" y, con ella, la capacidad de respuesta de la administración. En este marco, reviste particular importancia la determinación y difusión de los estándares de calidad de los servicios públicos y de sus indicadores de desempeño, habida cuenta de que éstos no sólo constituyen la base para el desarrollo de relaciones contractuales a nivel intergubernamental, sino que son una condición necesaria para viabilizar la "exigencia de cuentas" y para que la propia administración pública pueda ser "autoconsciente" de sus; propios resultados. Por esta vía, el énfasis en la receptividad converge con el objetivo de la transparencia de la gestión, o lo que se denomina "el gobierno abierto".

De hecho, nunca habrá suficientes sensores en la administración pública que posibiliten su receptividad social si no existen en la sociedad capacidades para la activación de los sensores. Parte importante de tales condiciones se refieren a la información ciudadana. No bastan, pues, la existencia de una estructura de oportunidades para la participación ciudadana, ni modos de organización y gestión que la faciliten, ni un personal público

profesionalizado. Ni siquiera -como se ha intentado mostrar-bastan en su combinatoria, si el público no tiene información adecuada para juzgar el rendimiento del gobierno en general y de sus servicios en particular.

Las "Cartas del Ciudadano", establecidas primero en el Reino Unido, aunque originalmente proporcionaban criterios orientadores para la mejoría de los servicios desde la particular óptica del gobierno de John Major[166], pretenden, extendidas, responder a ese espíritu. En este sentido, asumen como un principio del servicio público la determinación, monitoreo y publicación de explícitos estándares de calidad que los ciudadanos pueden exigir. Vinculado a este principio, destaca otro: procedimientos de reclamación debidamente publicitados y fáciles de usar.

A pesar de que se han suscitado severas críticas sobre la medida en que las Cartas del Ciudadano británicas conceden "más poder al ciudadano"[167], los cuatro conceptos interpelados en la noción de "Carta": derechos, ciudadanía, estándares y reclamaciones, son de singular importancia en tanto le dan una expresión más concreta a la noción de administración pública "publificad".

En efecto, tales conceptos expresan las posibilidades de que: **a)** pueda haber un acuerdo básico entre representantes ciudadanos y responsables de la prestación de un servicio (incluidos sus trabajadores) sobre los estándares de calidad de los servicios públicos; **b)** que ese acuerdo pueda ser utilizado para institucionalizar derechos de la ciudadanía; **c)** que esos derechos puedan ser exigibles y contestados por cualquiera, mediada su publicación y posibilidad de reclamación.

La noción de Carta del Ciudadano reconceptualizada bajo un enfoque público -que apela al ciudadano-, se deslinda así del enfoque de mercado -que apela al cliente-- y se constituye en un instrumento de "publificación" de los servicios públicos. Las razones centrales son las siguientes: primera, reconoce que un valor que distingue las operaciones del gobierno de aquellas de las empresas privadas -e incluso, público estatales- es el valor de "trato justo e

[166] El modelo representado por la Carta del Ciudadano *(Citizen's Charter)* británica de 1991, a la que le han seguido otras sectoriales en las áreas de la salud, transpone aéreo, correo, etc., sintetiza el conjunto de propuestas que están en boga en materia de reforma administrativa. En tal sentido, las políticas de privatización, contratación externa, reforma de los administradores locales, reforma del gasto público y reforma de la función directiva del sector público, constituyen los pilares del programa de la Carta que según sus propios términos "constituye el programa más amplio para la elevación de la calidad, el desarrollo de la capacidad de opción, la garantía de una mayor rentabilidad y la ampliación de la responsabilidad (Reino Unido, *Carta del Ciudadano*, 1991).

[167] Esa fue la versión oficial en el caso británico. Sin embargo, ha sido remarcado que esto no es así. Las implicaciones m4s importantes de las Canas para las relaciones de poder es que ellas no han sido confeccionadas con los ciudadanos, además de que, emparentadas a las concepciones ideológicas de sus mentores, no hay lugar para una voz colectiva de los usuarios del servicio.
Para un detalle de las críticas a las Cartas británicas desde el punto de vista de su claridad conceptual y de su coherencia interna vid. Pollitt (1994). Para una contextualización de las críticas, desde el punto de vista de la concepción de la "participación ciudadana" que está implicada, vid. capitulo 2 en este libro.

imparcial para todos"; los clientes pueden exigir de la empresa privada tratos diferenciales (ser un cliente o consumidor es sostener una posición particular en una red de relaciones de mercado); los ciudadanos, en cambio, demandan de sus gobiernos traro igual e imparcial para todos (Peters/Savoie, 1996; Pollitt, 1994). Segunda, asume que en tanto ciudadanos, los usuarios de los servicios públicos pueden intervenir en la determinación de las condiciones que realizan el "interés público". Tercera, reconoce, sin embargo, que los usuarios de un servicio no suelen ser un cuerpo homogéneo y, por ende, que pueden existir distintas perspectivas respecto de qué es el interés público. Cuarta, asume, por tanto, que sólo como cuerpo colectivo y con base en la deliberación colectiva es posible arribar a una perspectiva común de lo que significa "igualdad y libertad para todos" que habilite derechos ciudadanos en lo que respecta a un servicio público específicos. Quinta, apelando a tal efecto a la institucionalidad de representación social, no. desconoce, sin embargo que estando implicadas estructuras de mediación, la capacidad de representad~ del conjunto social es directamente dependiente de la propia publificación de los acuerdos. Sexta, presupone, en consecuencia, la devolución de los acuerdos como información a la ciudadanía respecto de cuáles son sus derechos (la "Carta"), proporcionándole con ello un instrumento para interpelar tanto a sus representantes como a los agentes del servicio. Por fin, séptima, incorpora como un derecho explícito el de la reclamación. ,

Las Cartas del Ciudadano -tantas como tipos de servicios públicos existen- pueden, bajo tales premisas, recuperar la noción de la ciudadanía, ligándola, a la va., a servicios concretos, habida cuenta de que en instancia el derecho de "igual trato para todos" no sólo tiene expresiones distintas según si se está refiriendo a salud, educación, protección ambiental, etc., sino que supone exigencias de calidad expresas en cada caso[168]. El concepto operacional clave de las Cartas es el de "estándar", convertido en recurso de información y de interpelación ciudadana. Así concebidas, las Cartas pueden proporcionar el marco de referencia común para que los padres de una escuela específica o los pacientes de un hospital dado, junto con sus trabajadores y directivos, puedan propender a ejercer sus derechos de influencia y social. Bajo este marco, la propia "evaluación del desempeño de los públicos" -ampliamente propugnada en la actualidad-se torna un recurso político además de administrativo, al viabilizar la posibilidad de la "exigencia de cuentas".

Todo lo mencionado hasta ahora refiere, en última instancia, a la información ciudadana como condición para que puedan ser activados "sensores; administrativos" en los servicios

[168] Cabe destacar que, al respecto, no compartimos una de las criticas formulada por Pollitt (1994: 12) a las *Citizen's Charter* del Reino Unido, en d sentido de postular que al no haber una-sola carta, sino muchas (más de 30 en ese caso) se dificulta d ejercicio de los derechos de de los ciudadanos. Creemos que, al respecto, lo singular y lo universal, se expresan mejor en la noción de cartas diferenciales.

públicos que propicien la calidad de prestaciones, asumidas a su vez como derechos universales.

Otra dimensión clave de la receptividad de la administración pública es reforzamiento de los derechos de queja y reclamación de los usuarios que se generaliza en este sentido es la institución del *Ombudsman*, e uso de la figura de la "intermediación", como mecanismos suplementarios a los sistemas de reclamación establecidos legal o constitucionalmente. Muchos países de la OCDE, por ejemplo, han creado servicios que facilitan el acceso de los clientes a la justicia. Otra solución consiste en prestar asistencia a los clientes a través de servicios no lucrativos que son financiados principalmente por subvenciones procedentes de las administraciones. Un caso de este tipo son las Oficinas de Asesoramiento del Ciudadano *(Citizen's Advice Bureaux)*, que constituyen instituciones no gubernamentales de ayuda a los vecinos, atendidas por personal voluntario, establecidas en el Reino Unido para ayudar a que la gente resuelva sus problemas y se enfrente a la burocracia.

Un énfasis especial en el marco del reforzamiento de los procedimientos de reclamación, comienza a su vez a concedérsele a la introducción de jueces o árbitros no técnicos para ocuparse de reclamaciones menores, que el órgano contra el que se reclama no haya solucionado. La "Carta del Ciudadano" del Reino Unido establecida en 1991, contemplaba estudiar la introducción de esta figura, asumiendo que los árbitros serían voluntarios, de la confianza de la comunidad local, que podrían tomar decisiones rápidas y de sentido común para resolver confrontaciones, considerar casos y asesorar sobre los procedimientos de reclamación existentes. Los servicios públicos, cuya participación en el sistema sería voluntaria, podrían delegar en los árbitros la competencia de actuar en su nombre respecto de reclamaciones y categorías concretas determinadas por ellos. Por su parte, la Directiva del Presidente del Consejo de Ministros de Italia, de enero de 1994, relativa a los "Principios acerca de la prestación de los Servicios Públicos", hace expresa referencia a la obligación de ! parte de cada sujeto prestatario de crear una oficina interna de control para ejercer las funciones de evaluación de los resultados obtenidos por aquél y para recibir las reclamaciones que hagan los usuarios sobre infracción de los principios sancionados en la Directiva. Los esquemas de referencia de las "Cartas de Servicios" particulares, contemplan expresamente un procedimiento para reclamaciones y evaluación del servicio (*vg.* Carta de los Servicios Escolares, Carta de los Servicios Públicos Sanitarios).

-Los límites a la receptividad administrativa por vía de la administración.

Destacar la importancia de la calidad, de la transparencia y, en definitiva, de la receptividad de la administración, no está, sin embargo, exento de dificultades. No se agota en el establecimiento de sensores vinculados a los servicios públicos y menos se agota en medidas

de carácter administrativo. De hecho, como lo destaca la propia OCDE (1991: 49, 57-58), propender al aumento de la receptividad de la administración supone influir sobre la distribución de los costos y beneficios de la acción administrativa en un triple sentido: afecta la distribución del producto en tanto supone favorecer a los clientes que están en posición de desventaja; por ende, lograr que una administración sea más receptiva puede involucrar un aumento de los costos debido al incremento de los gastos que se deben asumir. En segundo lugar, el logro de una mayor receptividad puede llevar aparejado el aumento del costo de los procesos administrativos. En tercer lugar, puede modificar el equilibrio que la administración ha establecido entre políticas opuestas, dirigidas a los mismos clientes. Así puede ocurrir especialmente cuando se intenta reducir los gastos públicos mediante la intervención en determinados aspectos de los procesos administrativos, por ejemplo, reduciendo la calidad de los servicios para que disminuya la demanda. "Por consiguiente, si la receptividad es un problema de distribución, es preciso regularla por medio de decisiones políticas más que administrativas" (OCDE, 1991: 58).

Cabe esperar, a su vez, que tales decisiones sean crecientemente vas, signando también con este carácter las relaciones entre la administración y los ciudadanos. La OCDE misma (1991: 49) es consciente de tal hecho: "si las limitaciones que pesan sobre los gastos públicos apoyan los esfuerzos realizados por algunos por determinar a quién deben ir dirigidos los gastos sociales, cabe esperar que las relaciones entre la administración de los servicios sociales y su clientela se resientan de un espíritu de 'racionamiento', adopten un carácter más conflictivo y presupongan más elementos de coacción, como por ejemplo la amenaza de la retirada de las prestaciones sociales". Es probable, en este sentido, que la estrategia de externalización, es decir la transferencia de funciones al sector privado, continúe privilegiándose. La racionalización de cobertura (*versus* la organizacional) y la focalización constituirán así temas centrales de los próximos años, dificultando aún relaciones entre la administración y los ciudadanos y propendiendo a la estigmación de aquellos que se hacen "acreedores" de servicios públicos ("los pobres").

Por su parte, es también probable que la presión por la reducción de los gastos públicos afecte los propios programas de la administración pública, orientados expresamente a incrementar su receptividad hacia los ciudadanos. En última instancia, para que tales programas puedan desplegarse, es preciso que las normas de receptividad se integren en el dispositivo de incentivos de la administración, y es necesario establecer una relación entre las normas de actuación interna y la apreciación de los clientes en torno al funcionamiento de los servicios (OCDE, 1991: 227) y, sobre todo, a las necesidades sociales que deben ser satisfechas a través de ellos (Pollitt, 1994). Pero la presión por la reducción de los gastos públicos en lo que se refiere a la administración, pone el énfasis en la economía, la eficacia y la productividad. Las presiones en este sentido se propagan por medio de disposiciones que

relacionan los estímulos con la productividad a través de indicadores cuantitativos, como el número de asuntos tratados por oficina o el costo de tratamiento, etc.; es decir, las medidas de rendimiento que, en el fondo, hacen hincapié en la utilización de los recursos. "La receptividad exigiría que se hiciera un análisis muy diferente del rendimiento, no relacionado con tales índices, y que podría resultar difícil de conciliar con otras pautas de rendimiento, así como con la orientación de las políticas gubernamentales encaminadas a restringir el gasto público" (OCDE, 1991: 57).

Puestos en el tapete estos tipos de problemas, vuelve a revelarse la importancia de la formación plural de las propias políticas públicas, tanto como de la *accountability* de la administración pública, ambos, a su vez, como problemas multidimensionales.

5. Reconciliando la política con la administración y recuperando el problema de la accountability.

Centrado el problema en la calidad de las relaciones de la administración con los ciudadanos, es preciso considerar que para éstos, el contenido y el proceso de sus relaciones con la administración son una misma cosa. Sin embargo, desde el punto de la administración el contenido de cada interacción está determinado por la política gubernamental, y su propio margen de maniobra para mejorar el proceso es limitada, toda vez que los actos de la administración están sujetos a controles administrativos (OCDE, 1991: 28). De aquí deriva que hay factores exógenos al diseño organizativo y a los modelos de gestión de la administración que requieren ser revisados; Uno de ellos es relativo a las restricciones que impone la propia institucionalidad jurídica a los marcos de actuación de la administración (Prats, 1995b), que está presionando por la renovación del Derecho Administrativo. Otro, del que nos ocuparemos brevemente a continuación, es la problematización de la relación entre la política y la administración y sus correlatos en el proceso de formulación de políticas y en la *accountability* de la administración. Volveremos sumariamente así a algunos de los asuntos ya planteados.

-La necesidad de la insistencia en la formulación plural y multidimensional de lar políticas públicas. La "orientación al servicio público" demanda el establecimiento de un sistema de incentivos y controles en el trabajo de los funcionarios que sea coherente con las especificidades de los servicios públicos. Pero, sobre todo, reclama un énfasis en el carácter público de los bienes junto con decisiones de política en esta dirección, capaces de actualizar los roles redistributivos del Estado y su compromiso con la equidad social. La reivindicación de la "fortaleza" del Estado está, de hecho, como mencionamos más arriba, directamente asociada acá a la necesidad de la equidad. Tales cuestiones no existen al margen del sistema institucional. Interpelan, de hecho, también al propio sistema de incentivos y constricciones

que opera en las instituciones políticas y, en particular, a la representatividad de los arreglos institucionales a través de los cuales se adoptan las decisiones de política y se distribuyen los recursos públicos, habida cuenta de la importancia que tiene d "cómo" en la definición del "qué".

La formulación de las políticas públicas atañe centralmente a instituciones políticas, una de las cuales es la administración pública. En la perspectiva compartida acá, en una relación de complementariedad; también incumbe a la institucionalidad de representación social intervenir en la definición de los intereses públicos y acordar las formas de su satisfacción. Como ha sido mostrado (vid. Cap. 2), la posibilidad de que la participación política sea ejercida por los sujetos sociales en condiciones de igualdad, pluralismo y deliberación pública, es dependiente de una serie de condiciones, entre ellas, que se establezca una relación regulativa y no constitutiva con la esfera política misma, así como que se despliegue en un contexto institucional libre de los principios propios del modelo burocrático. Esta última condición es de fundamental importancia si el horizonte normativo es una interacción política racionalizada comunicativamente. La noción de "campo de energía pública" como espacio de generación de las políticas públicas, converge en estas direcciones. Esta noción constituye, incluso, la base de un intento de proponer una nueva fundación ontológica de la administración pública que tiene en cuenta el modelo del "discurso" y que simultáneamente busca trascender la separación entre política y administración. Bajo este encuadre, Fox/Miller (1996), por ejemplo, asumen que redes institucional y jerárquicamente trascendentes de un discurso públicamente orientado, proveen un modelo posible para la administración pública, y encuentran que algunas redes de políticas *(policy networks)*, consorcios interagenciales y grupos de trabajo comunitarios exhiben potencial en este sentido (p. 13). El planteamiento central, remite a la reconceptualización del espacio de la formulación de las políticas públicas en torno aforos públicos, donde un tipo de participante proviene propiamente del aparato de la administración pública, pero en condiciones de igualdad con otros tipos de participantes; ésta confronta así, con base en razones, sus visiones del interés público y construye discursivamente una perspectiva relativamente común.

El desarrollo de tales espacios públicos constituye uno de los desafíos centrales para la formulación plural de las políticas públicas. Sin embargo, es preciso considerar que la institucionalidad específicamente ligada al aparato del Estado también requiere ser revisada para poder admitir la referida posibilidad, tanto como pata reacoplarse a las nuevas condiciones de multifactorialidad en que se desenvuelven los problemas sociales.

Bajo este marco, uno de los asuntos concierne a la revisión de la forma sectorial como está configurado el aparato de gobierno a los efectos de producir y aconsejar sobre las políticas

públicas. Tal como lo nota Savoie (1995:118-119): "Por muchos años se ha considerado apropiado establecer líneas sectoriales verticales y tratar con problemas en agricultura, transporte e industria en varios niveles pero en aislamiento relativo de otros departamentos. Las materias y desafíos que confrontan los estados nación, sin embargo, cruzan cada vez más las líneas departamentales. Si las políticas clave son más y más laterales u horizontales en sus implicaciones, entonces la formulación burocrática de políticas y las estructuras consultivas deben volverse horizontales también. Los servidores públicos deberán tener una perspectiva más amplia e informada para enfrentar sus trabajos puesto que las materias ahora son mucho más complicadas e interrelacionadas".

Otro problema, aunque vinculado al anterior, remite expresamente al fortalecimiento de las capacidades centrales de formulación y control de las políticas públicas. Más aún si se acepta que "el gobierno perderá algunas de sus competencias para asegurar igualdad en el trato hacia la gente operando tanto fuera del gobierno como dentro del servicio público" (Peters/Savoie, 1996: 288-289). El *New Public Managemmt*, en su perspectiva de mercado, no sólo pone el foco de las reformas administrativas dentro de los servicios públicos, sino que propende a debilitar las capacidades de gobierno, entre otras razones por la extrema fragmentación organizacional que promueve *(vid. supra)*.

Lo que interesa destacar acá es que la *accountability* de la administración pública y su capacidad para promover la equidad son arriesgadas si no existe un esfuerzo expreso dirigido a fortalecer las agencias centrales dentro de aparato administrativo y los mecanismos de coordinación y control, más allá de los presupuestarios.

La coordinación de políticas también requiere de un cuerpo central, capaz de identificar desarrollos de política que crucen sectores y departamentos. Tradicionalmente esto ha sido logrado fortaleciendo las oficinas del primer ministro o del presidente, o de la maquinaria del gabinete, así como a través de comités parlamentarios a nivel ministerial. Además de medidas específicas en esta dirección (Sulbrandt, 1994), existen muchas oteas de tipo organizativo y con abordajes multisectoriales que pueden complementarlas (Dror, 1996). No, es el caso referirse acá a ellas, salvo destacar que también hay desarrollos i prácticos para aumentar las capacidades de gobierno, de coordinación y de análisis de políticas, acudiendo expresamente al perfeccionamiento de los procesos de conocimiento. Por ejemplo, en todos los países de la OCDE operan procesos y organismos de preparación de decisiones y de redacción de leyes supeditados al consejo de ministros o al jefe de gobierno, cuya finalidad es garantizar la coordinación entre las panes interesadas antes de someter los textos a los responsables políticos (Commonwealth Secretariat, 1996). También existen casos de sistemas de evaluación previa de políticas o decisiones, dirigidos a informar a los ministerios acerca del gasto que supondría para las empresas o pata el público la obligación de ajustarse

a los proyectos de reglamentación. Un intento en esta dirección, involucrando a la propia comunidad, se desarrolló en Perú recientemente en torno a un proceso de simplificación administrativa, que contemplaba la revisión de las normas que tuviesen incidencia sobre la sociedad, con base en la propia participación ciudadana.

Otro punto que es destacable respecto de las capacidades de preparación de políticas es el relativo a la profesionalización de las funciones directivas en la administración pública. Tales funciones también hacen parte de la institucionalidad política, puesto que corresponden estrictamente al círculo de dirección político-administrativa, esto es, al que actúa en d punto de intersección entre la política y la administración y que se sitúa en posiciones próximas a los niveles gubernamentales de dirección estrictamente política Jiménez Asensio, 1996). El reclamo que, sin embargo, crecientemente se formula, es que para cumplir tales rareas se requiere, por una parte, propender a despolitizar el sistema de función directiva, y, por la otra, conformar un estrato directivo profesional que tenga en cuenta tanto las distintas fórmulas organizativas empleadas en el sector público como las instancias territoriales de la administración pública, habida cuenta de que en general éstas disponen de órganos de' gobierno propios con potestades de auto-organización expresamente reconocidas. Supone, de cualquier manera, una atención expresa en la formación como en el desarrollo de una estructura de carrera y, en particular, en el sistema de reclutamiento de los directivos públicos. La disyuntiva central, como lo nota Jiménez Asensio (1996: 224), no se encuentra en la dicotomía politización *versus* funcionarización, sino que se ha desplazado a la contraposición dialéctica' entre desprofesionalización *versus* profesionalidad El problema básico no es, pues, que el nivel superior de dirección política disponga de márgenes de discrecionalidad para el reclutamiento de los directivos públicos -a través de la libre designación-, sino la existencia de requisitos para su desempeño y la instauración de una cultura de responsabilidad general basada en el desarrollo de contratos-programa, la evaluación periódica de los resultados y su conexión con las remuneraciones (*ídem*).

En términos generales, es necesario considerar que el desarrollo de políticas abarca el fortalecimiento de las capacidades de análisis, coordinación y presentación de las políticas. Como hemos apreciado, tales aspectos se relacionan entre sí y exigen satisfacer una serie de condiciones para reconciliar la política, con la administración y propender a la democratización de las políticas públicas. Sin embargo, el logro de tales propósitos no es posible sin debate público y sin exigencia de cuentas. La *accountability* de la administración pública vuelve a retornar.

-La revisión de la concepción sobre la accountability *de la administración: una recapitulación.*

El modelo de gestión pública que percibe la administración: pública como prestadora de servicios supone conceptualizar de manera diferente a la tradicional, los propios productos de la administración. En vez de asumir los procesos -los procedimientos- como productos, la atención se centra en los bienes o servicios que se prestan. En este sentido, se introduce una importante modificación tanto de la noción de responsabilidad como de los agentes ante los cuales ella se ejerce. De hecho, la contracara del enfoque servicios de la administración es el relevamiento del consumidor - "el cliente" - como actor clave en el procedimiento de control sobre las agencias. En sí "al introducir el concepto de cliente como elemento de referencia clave en la actividad de la administración, la actividad de ésta necesariamente se centra en los resultados, va más allá de la preocupación por el procedimiento que caracteriza al modelo garantista. Dado que la organización responde al cliente, la administración pública mide, evalúa su actividad en función de lo que ofrece, al ciudadano, de lo que éste necesita" (Boix, 1994:25). Barzelay(1991) remarca particularmente este hecho al sostener que la *accountability*, en una perspectiva post burocrática de la administración pública, enfatiza en el carácter interactivo del trabajo, asumiendo que su utilidad y eficacia está asociada a la medida en que se conciba como un proceso continuo de ajuste mutuo con los usuarios y proveedores internos y externos, con las partes equivalentes en el mismo sistema organizativo, con los ejecutivos y, en general, con todas las partes interesadas. En definitiva, lo que resulta reclamado es un sentido de "responsabilidad ante los clientes", de forma que la atención y las energías de cada unidad de trabajo se concentren en satisfacer las necesidades de personas concretas. Las nociones de propósito, expectativas, retroalimentación y adaptación al cambio adquieren, en este enfoque, una importancia singular y los usuarios externos se erigen en protagonistas.

En buena medida, el esfuerzo por introducir una mayor descentralización y una estructura competitiva dentro de la administración pública responde a esta necesidad de "orientación de servicio", facilitando las posibilidades de elección del usuario y/o la adaptación a sus necesidades. Pero aun en aquellos casos en que no es posible la simulación o la introducción de la competencia y de la coordinación a través de contratos y mercados, el modelo que enfatiza en la orientación de servido implica que la administración ha de gestionarse como si fuera un proveedor y ha de tratar al usuario como si fuera un cliente (en un mercado competitivo) (Boix, 1994: 26).

El enfoque en ciernes actualmente, expresado en demandas de aquel tenor, representa un importante avance respecto de la concepción tradicional de la responsabilidad de la administración, pero la complejidad del problema y las distorsiones a que puede someterse obligan a rescatar algunas de las precisiones que se han formulado sobre este tema.

Han sido remarcados por lo menos dos grandes riesgos implicados en la conexión entre la *accountability* de la administración y su clientela. Uno, inmanente a la tradición más ortodoxa del *New Public Managment*, es el riesgo de sustituir la responsabilidad política por la responsabilidad mercantil. El otro, también vinculado a esa tradición, es la solución tecnocrática, sugerida para hacer posible la *accountability* frente a la clientela respecto de los servicios que se mantienen en la órbita pública. El primero se expresa a nivel macro-organizativo y consiste en la pérdida de capacidad de influencia de las autoridades más estrictamente políticas sobre la administración pública *(vid. supra)*. El segundo, referido al propio manejo de los servicios públicos, se traduce en la apelación a la experiencia de los usuarios como medio para asegurar su control sobre la administración pública (vid Cap. 2). Ambos riesgos convergen en la posibilidad de que resulte aún más difuminado el carácter público de los servicios y bienes implicados, tras el debilitamiento de su conexión con la ciudadanía misma.

Tales riesgos se tensan al máximo cuando se desplaza la *accountability* al mercado, sobre todo si se considera que no habiendo una distribución equitativa de recursos en la sociedad, el uso de mecanismos de precios no opera como un real mecanismo de control democrático: "Las sanciones del mercado establecen la *accountability* de los oficiales sólo respecto de aquellos ciudadanos con recursos reconocidos por el mercado" (March/Olsen, 1995: 166).Además, un sistema de servicios públicos que enfatiza en el intercambio, mediado por un pago, como mecanismo de control, refuerza no sólo la iniquidad sino la propia irresponsabilidad social: "sólo pago (y por tanto, sólo controlo) lo que uso"

Pero la conciencia de tales riesgos no puede conducir a reivindicar la respuesta que clásicamente se ha dado al problema de la *accountability* de la administración pública. Dicha respuesta admite la primacía de la política, aunque su contracara es el supuesto de la neutralidad de la administración y de su no discrecionalidad. La concepción weberiana asume, bajo esta perspectiva, que la responsabilidad de la administración sólo puede ser ejercida ante los representantes políticos electos y que se hace posible a través de un sistema de comandos y controles jerárquicos. Su principio es, pues, que la administración no puede ejercer un poder discrecional o, en todo caso, que sólo puede haber un uso imparcial y objetivo de él.

El paradigma posburocrático se postula, precisamente, contra esta concepción, la cual deviene en la exacerbación de las reglas y de la racionalización. Desde tal paradigma queda asentado que la discrecionalidad es un requisito ineludible para lograr la adaptación al público. Los riesgos implicados fuerzan, sin embargo, a que su recuperación se efectúe mediante el énfasis simultáneo en la necesidad de su fundación y de su control democrático.

El núcleo de la "publificación" de la administración pública estriba en el diseño de mecanismos que la tornen socialmente responsable. Cada uno de los principios de reforma postulados aquí puede contribuir a este propósito, junto con una institucionalidad de representación y participación social que viabilice una influencia directa e indirecta de la sociedad sobre el aparato del Estado. La noción de la *accountability* -traducida usualmente como responsabilidad de la administración-condensa el propósito de una esfera pública reforzada. Es preciso, sin embargo, finalizar remarcando las ideas-fuerza que subyacen en ella.

La primera consideración que cabe, ha sido reiteradamente postulada: la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión. La cuestión en lo que concierne específicamente a los servicios públicos no es, por canto, aumentar el control de los clientes, sino el control ciudadano.

Este último, por su parte, no se viabiliza si no se recupera el triángulo de poder concernido: los representantes electos (y la legalidad instituida), la administración pública, y los propios ciudadanos. Desde este punto de vista, no es posible concebir un control político directo sobre la administración pública sin un énfasis simultáneo en la autoevaluación de las agencias públicas en función de sus resultados. Pero a su vez, uno y otro, aun relacionados, no son suficientes si se pretende fundar sobre bases democráticas el funcionamiento de la administración pública: es preciso además la participación ciudadana y, en particular, el control social.

El primer eje del triángulo, los representantes electos, se sustenta en la concepción tradicional de que la administración pública debe responder a los mandaros de los miembros del parlamento -directa o indirectamente, según el tipo de régimen político-, .así como a aquellos incorporados en la legislación. La "responsabilidad ministerial", en un régimen parlamentario[169], expresa este concepto que en un régimen presidencial tiene su expresión última en la posibilidad del juicio político, operando centralmente como un poder disuasivo de aquellas acciones que pueden contravenir los mandatos superiores. La fusión del poder ejecutivo y del poder legislativo en la elaboración de las políticas, a través del gabinete, es una de las respuestas que intenta resolver la tensión entre la "política" y la "administración", y hacer valer de forma directa la responsabilidad de ésta frente a quienes hacen las leyes. Los comités parlamentarios también apuntan en esta dirección. En cualquier caso, el control de

[169] Stone (1995) precisa que en 1as democracias parlamentarias, la *accountability* es virtualmente sinónimo de responsabilidad ministerial frente a los miembros del parlamento. Ella, sin embargo, no supone una activa supervisión parlamentaria, sino más bien descansa en las sanciones latentes en la posible interrogación parlamentaria. Su segundo pilar es la satisfacción parlamentaria: *"where agency satisfies its political masters (ministers and backbenchers) regarding the particular matters wich arise from time to time (and has demonstrably complied with its legal obligations and any additional administrative requirements) it is to be regarded as publicly accountable" (p. 512).*

las actividades de la administración por el parlamento (además del Ejecutivo), y los arreglos institucionales y estructurales que lo posibilitan, es una de las cuestiones de la mayor relevancia actualmente, no sólo por el déficit tradicionales en esta materia, sino porque las soluciones organizativas que guían la reforma administrativa pueden profundizarlos[170]. El segundo eje del triángulo es la administración pública. Sobre todo en los regímenes presidenciales, se asume que ésta se controla así misma a través de un sistema legal administrativo (leyes de procedimiento administrativo y cortes especiales) que asegura que la adopción de las decisiones sea hecha de acuerdo con las leyes y con base en estables y formales procedimientos de rectitud y racionalidad. El aporte central que se efectúa desde el paradigma pos burocrático consiste en llamar la atención sobre d hecho de que, siendo d apego al procedimiento una condición necesaria, no es suficiente para motivar un comportamiento responsable de la administración frente a los ciudadanos. La autoevaluación, manifestada, entre otros, en desfuerzo de desarrollar indicadores de rendimiento cuantificables e informes sobre d rendimiento contra los objetivos establecidos, pone sobre el tapete la importancia de los resultados que genera la administración y la ubica a su vez como un actor directo de su propia *accountability*.

El tercer eje del triángulo es el propio público concernido, la ciudadanía Stone (1995: 518) señala expresarnente que *"accountability can be as much about "downward" and "horizontal" relationships as about "upward" ones. Accountability as "constituency relations" may be defined in terms of the institutionalized means whereby the legitimate expectations, suspicions or concerns of individuals, groups and the public at large about administrative decisions are satisfied directly rather than indirectly through the processes of bureaucratic and political supervision administration"*. Las agencias administrativas, al producir bienes y servicios públicos, constituyen entidades políticas que tienen responsabilidad sobre la ciudadanía.

Los objetos de atención de este trabajo han sido, precisamente, estos dos últimos ejes: la ciudadanía –y en términos más amplios, el autogobierno y la auto-organización social-, y la administración pública, en particular; las transformaciones que son requeridas en el propio aparato de Estado para evitar su apropiación privada, su actuación auto-referida y su falta de responsabilidad. La reforma administrativa orientada expresamente por tales propósitos

[170] Hetzner (1989) llama la atención sobre la diferencia que en este sentido existe entre un régimen parlamentario y uno presidencial. En éste, d gabinete es parte del Ejecutivo y por ende, está separado de la legislatura. En cambio en una democracia parlamentaria. como Gran Bretaña, el gabinete es *"a representative committee of parliament"* (p. 60 1). Sin embargo, también allí se ha producido una separación entre uno y otra, al punto que la pérdida de capacidad del Parlamento de supervisar las actividades de la burocracia impulsa en 1979-1980 a crear 14 comités dando a la legislatura más acceso a las actividades del servicio civil.
En cualquier caso. en Gran Bretaña los servidores públicas son directamente responsables ante los miembros individuales de1 gabinete y, a su vez, los miembros del gabinete incluso el Primer Ministro- son individualmente responsables frente al parlamento por la conducción de su departamento y colectivamente responsables por las decisiones de política.

traduce, de hecho, en un conjunto de postulados que pueden devenir en la "publificación" de la administración pública. Por otra parte, hacia ella converge el reforzamiento de una institucionalidad de representación y participación social, que hace patente el propósito de una esfera pública cuyo asiento y destino último es la sociedad misma. La participación ciudadana, orientada por los principios de la legitimidad democrática, expresa la posibilidad de que procesos horizontales de articulación política puedan influir en las decisiones del aparato administrativo estatal, de maneta que reflejen la aglutinación de voluntad pública.

Bajo tales contenidos, la *accountability* de la administración revela su carácter multidimensional, con una expresión tanto vertical como horizontal, en tensión pero complementaria. Además, se insinúa como relación recíproca. Al respecto, March/Olsen (1995: 159-160) llaman la atención acerca de que en parte como resultado de las ambigüedades de la responsabilidad, la idea de *accountability* a veces ha sido transformada en la idea de *"co-accountability"*. La concepción de la *accountability* que enfatiza en tales aspectos pone, por su parte, el acento en la importancia de tomar en cuenta las consecuencias de las acciones de uno para el bienestar de los otros, reforzando con ello la propia importancia, de la naturaleza del proceso de decisión.

En efecto, si se asume que la *accountability* se refiere a la satisfacción de las legítimas expectativas acerca del uso de la discrecionalidad administrativa, o sea a la legitimación de la discreción (Stone, 1995: 509), las demandas por *accountability* no sólo obligan a centrar la atención sobre lo que la gente que integra la administración pública "hace", sino también "cómo" piensa, de modo tal que lo que "decida hacer" tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad. La *accountability* de la administración remarca, pues, expresamente en la necesidad de la deliberación en la adopción de decisiones (March/Olsen, 1995: 143). Incluso, induce estrategias de decisión y juicios cognitivamente más complejos, donde son clave, entre otros, el procesamiento de información multidimensional, la anticipación de los contra-argumentos de los potenciales críticos, el procesamiento sistemático de argumentos persuasivos, el relevamiento de la evidencia como base de las impresiones, etc. (Tetlok, 1990)[171].

De cualquier manera esta concepción de la *accountability* no agota la tradicional: "dar razones"; o sea, explicar y justificar las acciones. Por el contrario, si se conviene que la institucionalidad relativa a la participación ciudadana debiera mantener sólo una relación regulativa -no constitutiva- de la política, y a la vez se acepta que la autonomía del aparato de

[171] Tetlok (1990: 196) subraya que "there are reasons to suppose... that post-decisional accountability- far from encoring complex, self-critical thinking practices-actually exacerbates many of the judgmental biases and defects cognitive miser. Demands for accountability may sometimes motivate people to "bolster" previous decisions, to be overconfident in the correctness of the decisions, to "over-assimilate" new evidence, and to deny difficult value trade-offs, particularly when the trade-offs require acknowledging flaws in past decisions and judgments".

Estado es una condición de su funcionamiento democrático, la *accountability* comprendida como "dar razones" constituye una dimensión fundamental de la institucionalidad pública.

En suma, la autoridad discrecional de la administración pública no sólo debe estar fundada democráticamente, sino que requiere poder ser escrutada y cuestionada para que la dialéctica autonomía-representatividad pueda ser desplegada. A la vez, como lo destaca O'Loughlin (1990: 271): *"through explanation and communication, bureaucrats can persuade outside actors that certain areas of discretionary decision-making authority are necessary for the efficient operation of the agency"*.

En este contexto, refuerza su importancia la información como condición de la responsabilidad de la administración. El reconocimiento del derecho a la información pública y del derecho a la exposición pública de los proyectos de ley y programas, así como la institucionalización de la audiencia pública, constituyen tres de sus pilares. Las "Cartas del Ciudadano" pueden ser un paso fundamental en este proceso de empoderamiento a través de la información, producidas a la vez democráticamente. Pero, "dado que una gran parte de la información acerca de la operación del gobierno cae en la categoría de ser ni rutinariamente disponible para el público, ni completamente restringida, la *accountability* democrática depende de una estructura institucional, la cual está asegurada por la efectividad de varios auditores independientes" (March/Olsen, 1995: 163). Tradicionalmente, este rol de auditores ha sido asignado a los parlamentos, a los partidos políticos y a los medios de comunicación. Un doble desafío, sin embargo, enfrenta esta estructura institucional en la actualidad: democratizarse ella misma y ampliarse incluyendo la participación ciudadana. A su vez., cales auditores deberían poder desplegar un efectivo proceso de escrutinio sobre la administración pública que se mantiene en la esfera estatal, tanto como de aquella que se ejerce a través de medios privados. Para ello, es indispensable, primero, reconocer que las fronteras de la administración pública no se recortan sino, por el contrario, se extienden con la creciente transferencia de funciones públicas a entidades privadas, tanto no mercantiles como mercantiles.

El sentido de coproducción reclamado para los bienes públicos, deviene en una instirucionalid.ad pública reforzada, no sólo si se respetan los distintos tipos de lógicas de la acción colectiva implicadas -la.del Estado, la de la solidaridad y, contingentemente, la mercantil-, sino si se asume que los principios de la *accountability* deben extenderse a cada uno de los tipos de entes que las expresan. Se revelan como requisitos indispensables, en tal sentido, la participación ciudadana, con capacidad de incidir también en las decisiones de las instituciones privadas de servicio público, y una legislación que posibilite el acceso a la

información de todo ente –cualquiera sea su carácter- que cumpla funciones públicas[172], tanto si se considera que las posibilidades de abusos de poder y desvío de recursos públicos no son un monopolio de las agencias estatales como si se reivindica la necesidad de una autoridad fundada sobre bases democráticas y pluralistas cada vez que esté implicada una finalidad pública.

El déficit de a*ccountability* tiene, en cualquier caso, profundas raíces culturales y éticas. Como lo recuerda Caiden (1989: 29): "en ausencia de un *ethos* democrático, una cultura cívica genuina, una ideología de servicio público, y un código respetado de ética pública, no hay fundamento sobre d cual una efectiva *accountability* pública pueda ser construida". De allí la importancia de una fundamentación ética de la ciudadanía y el aporte que hacen a su construcción aquellas instituciones -formales e informales- que, basadas en la solidaridad, satisfacen necesidades públicas. De allí también el rol clave que les corresponde a todas aquellas asociaciones y movimientos que pueden aporcar al debate público, conduciendo tanto a la "corte" de la opinión pública aquellos asuntos que requieren ser tematizados, como ejerciendo un escrutinio sobre los propios auditores formales. En definitiva, la contínua actualización de lo que es común a todos y concierne a todos, sigue siendo, centralmente, un problema de la sociedad.

[172] Uno de los problemas que comienza a ser revelado, luego de la proliferación de actividades públicas desarrolladas a través de medios privados, es que aún no existen leyes de libertad de información que cubran los negocios privados, al punto que la propia prensa no puede desarrollar su labor de escrutinio sobre ellos.

A modo de síntesis: articulaciones posibles entre lo público, lo social y lo estatal

FLACSO-Biblioteca

Las presiones en los noventa apuntan a la difuminación de lo público. Desde distintos frentes y prácticas, sin embargo, se reclama su recuperación. Pero aun al interior de éstos, existen fuerzas contradictorias y sentidos elusivos que obligan a resituar el sentido y los alcances del sujeto interpelado.

En primera instancia, la noción de lo público tiene un sentido tanto topográfico como normativo. En este último aspecto remite a lo que es de todos y, por ende, interesa a todos. Interpela pues a la sociedad. En su sentido topográfico alude, en cambio, a sus espacios de realización. ¿Dónde se adoptan las decisiones de interés común? ¿Quiénes se encargan de producir y proteger los bienes públicos?, son preguntas que tradicionalmente interpelan al Estado, pero que incumben crecientemente a la sociedad. Remitir a lo público es aludir en un mismo movimiento tanto a la sociedad como al Estado. Sin embargo, lo público no es un dato dado, sino un proceso de construcción. Por una parte, supone asumir la posibilidad de que la sociedad se autogobierne a través de un Estado democrático. Asigna, por tanto, una virtualidad al Estado como espacio de realización de lo público, pero sólo en la medida en que represente a la sociedad y posibilite su propio desarrollo. Por otra parte, lo público remite a la auto-organización social. Apunta así a la posibilidad de que desde la sociedad se satisfagan necesidades colectivas de manera autónoma, pero sin que ello implique la abdicación de las responsabilidades estatales. De manera que el nudo crítico interpelado bajo este enfoque es el carácter de las relaciones entre .el Estado y la sociedad, donde ésta y no aquél es protagonista.

La apropiación privada del aparato del Estado y el corte corporativo que tiende a adoptar en América Latina, pone en cuestión la topografía tradicional y desdibuja el sentido normativo de lo público. La posibilidad de recuperarlo como un asunto que concierne a la sociedad está asociada a la transformación de por lo menos tres ejes sobre los que se asienta la privatización del Estado: su centralidad en la institucionalidad económica; las asimetrías en la representación política y social; el patrón burocrático-clientelar de la administración

pública. Estando en curso transformaciones fundamentales en el primer eje, los restantes permanecen a la zaga poniendo en riesgo el desplazamiento de la topografía de lo público hacia la sociedad y, con él, la_ direccionalidad última de la propia reforma económica. Así, al mantenerse inalterados, e incluso, más cercenados los espacios de formación de opinión y voluntad políticas y de producción de bienes públicos, se mantiene pendiente la conformación de un Estado democrático, y por ende, el propio fortalecimiento de la sociedad. Una reforma política que no considere la ampliación de los sujetos políticos compromete el alcance del proceso de devolución de "poder social" que guía hegemónicamente la reforma del Estado, y pone sobre el tapete la posibilidad no sólo de que ésta no devenga en una mayor democratización de las relaciones económicas, sino que refuerce la propia privatización del Estado.

De hecho, si se observan las tendencias que signan la rearticulación de las relaciones Estado/sociedad suscitada a partir de la década de los ochenta y, en particular, la de los noventa, es posible extraer conclusiones no especialmente alentadoras respecto de las transformaciones operadas en los ejes referidos. En sí, de una parte, las reformas en la representación política y social, si bien reclaman por transformaciones en los actores básicos del sistema de representación política -los parlamentos y partidos políticos--, ponen centralmente la atención en la revitalización de la participación ciudadana, pero comprendida como intervenciones individuales y particularmente relativas al control de servicios públicos singulares. Por otra parte, las reformas en la administración pública condensadas en el paradigma hegemónico del *New Public Management*, devienen, entre otras, en pérdida de control político sobre el aparato de Estado. De manera que, si bien la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad se postula a favor de la sociedad, en realidad tiende a reforzar una mayor despolitización social y una mayor corporativización del aparato del Estado.

Lo destacable, sin embargo, es que las soluciones alternativas al paradigma hegemónico pueden también devenir en efectos similares a él. Para contribuir a resituar con mayor precisión el problema, aquí se adopta un enfoque normativo que acoge los siguientes planteamientos:

1. Un foco de atención clave de la rearticulación de las relaciones Estado/sociedad es la "ruptura de los monopolios del poder". Por una parte, del Estado como decisor y productor exclusivo de las decisiones y bienes públicos. Por la otra, de los partidos políticos y las corporaciones económicas privadas como los únicos agentes que desde la sociedad intervienen en su gestación. La posibilidad de que desde el Estado pueda contribuirse a la regulación de los centros de poder privado y, en definitiva, a la democratización de la sociedad, es directamente dependiente de que el Estado opere en

sí mismo como un ente democrático, lo cual coloca en el centro del debate las relaciones del Estado con la sociedad.

Existen razones de carácter funcional que también pueden esgrimirse para favorecer un mayor involucramiento de la sociedad tanto en la formulación como en la gestión de las decisiones públicas. Al aumento de la eficacia en la acción gubernamental, que puede derivar del compromiso de quienes son responsables por la ejecución de las decisiones o políticas, se agregan en la actualidad razones de economía de recursos y de manejo de la complejidad. Los argumentos que, en cambio, se esgrimen en el plano normativo son más confusos, condicionando la posibilidad de transformación del juego democrático.

2. El mero argumento de perfeccionar la democracia, en pos del desarrollo de una "democracia participativa" vaciada de contenidos precisos, puede servir para legitimar soluciones que producen aún mayores distorsiones al proceso político democrático, al favorecer las asimetrías en la representación. La "absolutivización" de los instrumentos de la democracia directa, asumidos como los medios por excelencia de la participación ciudadana o la invocación a una democracia asociativa, pueden resultar problemáticas. La última solución, si bien supone favorecer la apertura del proceso a "otros actores". puede contener un modelo corporativo de la política que, llevado a sus últimas consecuencias, interfiere con el principio de la igualdad política. De hecho, cuando la representación funcional se erige como principio de organización de los intereses se corre d riesgo de asignar privilegios, e incluso monopolios, a ciertos actores colectivos -los grupos económicos clave-, discriminando a otros en los roles de representación y elaboración de decisiones. En última instancia, por esta vía se reproduce la desigualdad económica en el plano político y, por tanto, no se es capaz de ofrecer una alternativa a los métodos que, con base en la necesidad de preservar la igualdad política –para corregir en este nivel las desigualdades socioeconómicas-, se asientan en la representación territorial a través de elecciones, partidos, parlamentos, legislación, división de poderes y, en definitiva, soberanía popular.
3. La ruptura de los monopolios en torno al poder supone recuperar la noción primigenia de lo público como la capacidad de la sociedad de participar en la formación de opinión y voluntad política. En el desarrollo del Estado democrático moderno, d parlamento, así como los partidos políticos y una prensa crítica en sus orígenes, se erigen en los instrumentos de la "publicidad", es decir, en los medios a través de los cuales la burguesía como público raciocinante puede ejercer una función de crítica y control sobre el Estado. El desafío planteado en la actualidad es que apelando a los valores de la igualdad política, del pluralismo y de la deliberación pública, la esfera de la publicidad y tales instrumentos puedan no ser sólo detentados por el burgués *(bourgeois)*, sino por el

ciudadano *(citoyen)*, sujeto apelado -pero no realizado--por el desarrollo del Estado capitalista.

4. Bajo esta perspectiva, la invocación al ciudadano, como locus de la deliberación autónoma, y de su juicio acerca de los asuntos públicos, no puede suponer el debilitamiento del parlamento, de los partidos y de los medios de comunicación, sino que implica su reforzamiento. La democratización de estos instrumentos de la publicidad constituye un eje central para construir viabilidad a tal posibilidad. Pero no es suficiente para realizar la soberanía popular. Requiere de la intervención directa de los sujetos sociales en la formación de la voluntad y opinión política, sin implicar la delegación de mandatos o soberanía. Esta demanda también se vincula a la conciencia de que la propia posibilidad de democratizar la institucionalidad de representación política es dependiente de la capacidad de auto-representación social, presionando sobre la primera. La influencia de la sociedad puede, sin embargo, revestir un doble carácter que, aunque complementario, remite a condiciones distintas. Una, es la influencia indirecta como opinión pública que, mediante la persuasión normativa, presiona al sistema político para que acoja temas de interés público. Otra, es la influencia directa sobre los aparatos del Estado, o sea, la participación ciudadana propiamente tal, que contribuye a corregir las asimetrías de la representación política de los sujetos sociales en la institucionalidad política misma.

5. La potencialidad de la participación ciudadana para romper con los monopolios de poder está vinculada a la medida en que ella se guíe por los principios de la igualdad, del pluralismo político, y de la deliberación. Con base en esos principios de la legitimidad democrática, la participación ciudadana se inscribe en un proyecto de reconstrucción del espacio público que aspira reconciliar la libertad con la igualdad, la diversidad con la inclusión.

   Centrado el problema de la participación política en los factores que inhiben la realización de la igualdad así como la expresión de las diferencias, un asunto que adquiere expresa importancia es el relativo a cómo mitigar los efectos de las desigualdades económicas y sociales sobre la participación política; el otro, se vincula a cómo posibilitar el respeto a la diversidad. Considerando la centralidad que, a efectos de esta última, tiene la deliberación, se revela también crucial cómo desplegar las condiciones que la hacen posible. Habida cuenta, a su vez, de que cualquiera de las condiciones supone el requisito de la interacción, la creación de oportunidades a la participación ciudadana remite en primera instancia a la necesidad de una institucionalidad de representación social que habilite el despliegue de los principios de la igualdad, del pluralismo y de la deliberación. Queda así insinuada la noción de una comunidad política que admite la libertad individual y, con ella, la noción de una ciudadanía que admite las diferencias.

6. Reivindicar la necesidad de una institucionalidad de representación social que realice ella misma los valores de la igualdad política, del pluralismo y de la deliberación, no supone desconocer que la apelación al ciudadano puede constituir un mero recurso simbólico que, tras el velo de la igualdad, esconde la desigualdad. Por eso, su realización tiene una doble cara: por una parte, el favorecimiento de aquellas prácticas sociales que posibilitan el recurso político de la "voz" del ciudadano común. De otra parte, la expresa atención a los intereses subrepresentados. Los primeros, exigen diseños discursivos donde la representación se ejerza en clave de igualdad. En cambio, los segundos suponen diseños donde la representación se sustenta en la desigualdad, puesto que exigen aplicar el principio de la discriminación positiva.

   Bajo tales términos, se pueden crear condiciones a la expresión del pluralismo en la representación social y política. Asumida ésta como premisa de la participación ciudadana y vinculada a arras dos: relación regulativa de la política e interacción política racionalizada comunicativamente, se perfilan respuestas a quiénes, dónde y cómo desplegar una institucionalidad de representación social que pueda pluralizar el sistema político.

7. El desarrollo de esta institucionalidad de representación social depende de múltiples factores. Existen, sin embargo, dos que son centrales. Como ella se plasma en el Estado, requiere que éste, dentro de sus propios diseños organizacionales para la formulación de políticas públicas, admira los diseños discursivos y cree condiciones para la representación de los intereses subrepresentados. Existen razones "funcionales" que pueden, en la actualidad, favorecer esta apertura del Estado en pos de su democratización. Es claro, sin embargo, que no bastan las presiones n desde adentro", sino que ellas tienen que surgir sobre todo desde afuera del aparato del Estado. Aquí se pone de relieve el segundo factor clave para la democratización del Estado: el desarrollo del asociacionismo crítico y de aquel fundado en la solidaridad, en tanto bases sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

8. Actuar como ciudadanos implica la exigencia de tratar a "los otros" como personas libres e iguales. Los actores políticos se conforman a través de las prácticas donde se interpelan las reglas de juego sobre las que se basan las relaciones sociales y se obliga a la actualización de los principios ético-políticos que constituyen la democracia moderna: libertad e igualdad para todos. En este sentido, la conformación de un tejido asociacional en la sociedad, comprometido con d fortalecimiento de la democracia, incluso en su interior, es una condición del desarrollo de la institucionalidad de representación social. El foco del "asociacionismo crítico" tiende a no ser la lucha por intereses, sino centralmente la construcción de identidades, que implica muchas veces oponentes amorfos y espacios sustantivos inciertos. El problema que acá es colocado es, sin embargo, que la propia constitución de la vida asociativa pueda asumir los principios de igualdad y libertad

para todos. La democratización de la sociedad aparece así como condición de la democratización del Estado.

9. En atención a lo anterior, uno de los basamentos de la esfera pública en la sociedad es ofrecido por aquellas asociaciones y movimientos sociales que apelan a la constitución y promoción de temas públicos, que chocan .contra fuentes de dominación y que realizan los principios de la publicidad en sus propias prácticas, apelando as u vez a la propia interconectividad organizacional. Otro basamento clave está constituido por aquellas prácticas sociales de solidaridad donde se cultiva la responsabilidad personal, la mutua obligación, la auto limitación y la cooperación voluntaria. Ellas constituyen un sustrato y un resultado de las primeras, tanto porque su objeto de atención expreso es la satisfacción de necesidades colectivas apelando a la cooperación voluntaria y la responsabilización por el otro, como porque en función de ello encarnan relaciones sociales simétricas. En sí, la institucionalidad de participación social, conformada por las asociaciones que se basan en relaciones horizontales de reciprocidad y cooperación voluntaria en vez de plasmar asimetrías de poder, exploración y dependencia, son el núcleo del espacio público, que permite como tal actualizar el sentido de compromiso cívico. Por eso es que actualmente el desarrollo de "capital social" aparece como un factor clave del "buen gobierno" y, en definitiva, para el establecimiento de relaciones virtuosas entre Estado y sociedad.

10. La posibilidad de establecer relaciones virtuosas entre Estado y sociedad es dependiente de la existencia de una institucionalidad de participación social que busque realizar los principios de la igualdad y de la libertad para todos en d seno de la sociedad, y que expanda d ámbito de la auto-organización social. El reconocimiento, sin embargo, de que existen relaciones de dominación que no pueden ser enfrentadas desde la propia sociedad, sino que requieren del Estado, reafirma la importancia de que la esfera pública-estatal se haga real y efectivamente pública, es decir, que esté abierta a la participación de todos. Esta es una condición para que el Estado pueda regular las fuentes de dominación privada y actuar sobre las desigualdades estructurales que existen en la sociedad, habida cuenta de los obstáculos que imponen a la democracia los poderes económicos y las iniquidades abiertas por el mercado. Es central, a estos efectos, que la esfera pública-social coloque un foco de atención expreso sobre d Estado y, en particular, sobre su democratización. De allí que revista singular importancia aquel ámbito de la esfera pública-social conformado por las entidades y movimientos que contribuyen a tematizar sobre asuntos públicos y que intermedian intereses sociales, así como que interpela en forma directa al ciudadano común. A través del aporte al debate público que es posibilitado por esta esfera, se ejerce una influencia indirecta sobre la "publificación" del Estado y de sus productos. Mediante la institucionalidad de representación social, se

actualiza a su vez la posibilidad de una influencia directa de la sociedad Civil sobre el Estado. El perfeccionamiento de los mecanismos de representación, en esta perspectiva, aparece como una condición de posibilidad para el desarrollo de un Estado y de una sociedad fuerte, cuyas relaciones, si bien signadas por la tensión permanente y el mutuo control, se establezcan en clave de gobernabilidad democrática.

11. La fortaleza del Estado es, en sí misma, un rasgo que acompaña la fortaleza de la sociedad. Aquella se expresa centralmente en autonomía y capacidad institucional para imponer un orden normativo básico. En definitiva, la autonomía del Estado llama la atención sobre la posibilidad de que, concebido aquél como una organización que reclama control sobre territorios y personas, pueda formular y perseguir propósitos que no son un simple reflejo de las demandas e intereses de los grupos sociales o de las clases. Para formularlo en los términos más obvios: si el Estado fuera --o pudiera ser-un simple reflejo de la sociedad, entonces ésta no tendría necesidad de aquél. El Estado agrega un plus, entre otras razones, porque dispone de instrumentos -en el extremo, el monopolio del uso legítimo de la violencia-para regular los centros de poder privado. Ese plus, por otra parte, no es estrictamente un espejo de las demandas sociales. De hecho, a menos que ocurra una formulación independiente de objetivos de parte del Estado, hay poca necesidad de referirse a él como un actor importante. El reconocimiento de una autonomía por parte del Estado conduce, sin embargo, a otra consideración: sólo si es posible asumir que el poder político y el interés público no tienen ninguna necesidad de mediación, es también posible admitir que lo público es sinónimo de lo perteneciente a la esfera estatal y que la influencia sobre ella carece de sentido. Es, precisamente, la falacia de tal consideración la que coloca en el centro del problema la necesidad del ejercicio de una función de crítica y control de la sociedad sobre el Estado, habida cuenta de la existencia de un campo de tensión y, en definitiva, de una relación dialéctica entre ambos.

12. Para que la autonomía del Estado no suponga un extrañamiento de la sociedad es clave que ella se sustente en la representatividad social. Bajo el reclama de aquélla queda, por tanto, nuevamente asentada la importancia de ésta. Sin embargo, puesto el problema desde esta perspectiva, se abre un nuevo fundamento a la necesidad del foco en la democracia en el Estado: parlamentos democráticos, arenas de intermediación social y, en definitiva, sistemas de representación política y social en función de su universalización son cruciales a efectos del fortalecimiento del Estado, expresado en la dialéctica autonomía-representatividad.

Contra la visión neoconservadora, que sustenta la necesidad de un Estado fuerte en su aislamiento de la sociedad, bajo el enfoque aquí reivindicado la fortaleza del Estado es una condición para la ampliación de la esfera de la auto-organización social, tanto como para la recuperación de los roles redistributivos del Estado y, en particular, de su

responsabilidad sobre la equidad social, además de la más genérica relativa a la conducción de la estrategia de desarrollo.

Apelar a la necesidad de la fortaleza del Estado es apelar a la lucha contra el Estado de tipo patrimonialista-corporativo. Un núcleo de esta lucha está asociado a la transformación de los sistemas de intermediación y representación, bajo términos como los ya referidos. Otro núcleo se refiere a la "publificación" de la administración pública, que constituye la otra área de decisión estatal sobre la cual se asienta un Estado corporativo.

13. La administración pública impone límites al despliegue de la participación ciudadana y, con ella, a la posibilidad de asegurar un mejor reparto de los recursos de la sociedad por su intermedio. Por tanto, los esfuerzos por pluralizar y democratizar el sistema político quedan incompletos si no se conviene en un foco expreso de atención la reforma administrativa, asumida a la vez como reforma también política. Es más, sin ella, las posibilidades de aumentar la institucionalidad pública arriesgan quedar cercenadas. Una administración pública reconstruida en función del refuerzo y la ampliación de la esfera pública, posibilita la auto-organización social a través de propiciar la coproducción de los bienes y servicios públicos. Pero, además, puesto el foco en las responsabilidades sociales del Estado, la administración pública no abdica sino que fortalece sus roles de regulación sobre la economía, de financiamiento de los servicios sociales e, incluso, de prestación de aquellos servicios públicos donde está comprometida la preservación de valores públicos indelegables.

Hacer posible tales roles, reclama la propia fortaleza y eficacia de la administración pública y la inversión del paradigma dominante de su relación con la sociedad. Bajo este marco, se revela la importancia de las capacidades financieras del Estado y de la reforma fiscal que las posibiliten. Sin embargo, siendo aquella una condición necesaria, no es suficiente si el aparato del Estado, está dominado por intereses privados, y si sus modos de organización y gestión facilitan una actuación auto-referenciada, así como no crean estímulos para desarrollar su responsabilidad social.

14. La transformación de la administración pública es, en primera instancia, dependiente de la modificación del modo de intervención del Estado en la economía. La apropiación privarla del aparato del Estado latinoamericano y, en definitiva, la deformidad de sus relaciones con la sociedad, expresada, entre otros, en la preeminencia del paternalismo, del nepotismo y del clientelismo, ancla sus raíces en la matriz Estadocéntrica que se desplegó en América Latina sobre todo a partir de los años treinta. Esta matriz, que se desarrolla bajo las condiciones creadas por la dinámica de la industrialización para la sustitución de importaciones, no sólo expresa una regulación estatal de la economía, sino que se caracteriza por d síndrome de la hiperpolitización y, en consecuencia, por la difuminación de las fronteras entre el Estado, la estructura partidaria y la sociedad civil.

En su marco, la institucionalidad política tiende a fundar su legitimidad en la aportación de beneficios tangibles a cambio de apoyos clientelares, al punto que el patrón de toma de decisiones segmentadas y discrecionales y, en definitiva, el desarrollo de una administración pública corporativa, resultan plenamente funcionales a la matriz Estadocéntrica. Sin embargo, la crisis fiscal de los ochenta y el proceso de globalización, al inducir reformas a la institucionalidad económica que cuestionan de forma radical el modo de intervención del Estado en la economía, abren una oportunidad a la transformación de la propia administración pública.

15. El aprovechamiento de esta oportunidad exige, sin embargo, la expresa asunción de una matriz sociocéntrica, de forma tal que la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en su debilitamiento y, concomitantemente, en el debilitamiento de la sociedad. En este sentido, el desafío es propender a una rearticulación de las relaciones Estado/sociedad que, junco con favorecer la operación del mercado, devenga en la creación de una nueva institucionalidad pública. Si se tienen en cuenta tales parámetros para desarrollar la reforma administrativa deviene cuestionable la solución convencional para erradicar el patrimonialismo y, en definitiva, la apropiación privada del aparato del Estado. En efecto, la administración burocrática, si bien constituye el paradigma clásico a tales efectos, genera una actuación auto-referenciada y, por ende, atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos, sobre todo, habida cuenta tanto de su creciente complejidad como de la diversificación de los actores que requieren intervenir para su cumplimiento. La atención en este sentido se vuelca, cada vez más, hacia un acotamiento del modelo burocrático, junto con un esfuerzo por superarlo en todos aquellos ámbitos en que lo que resulta reclamado es un énfasis en la eficiencia y en los resultados de la acción administrativa desde el punto de vista de los ciudadanos, así como en el desarrollo de esquemas de producción público-privado. Comienzan en América Latina a insinuarse soluciones en esta dirección bajo un nuevo modelo de administración pública, que se ha convenido en denominar Administración Pública Gerencial. Sin embargo, el modelo que se erige como alternativa al burocrático clásico, no es homogéneo. En su versión dominante, vinculado a un enfoque de mercado, no necesariamente incrementa la responsabilidad pública, de acuerdo con las evidencias prácticas de su aplicación en los países industrializados. Incluso puede reforzar la corporativización del aparato del Estado y mermar aún más su eficiencia.

De manera pues que, estando en principio dadas las condiciones extra-administrativas para la transformación de la administración pública, y reconocidos los límites de los primeros esfuerzos de la reforma del Estado en este campo, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble. De una parre, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz Estadocéntrica a una sociocéntrica., donde la

actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una mayor eficacia. De otra parte, aprovechar la oportunidad que ofrecen los nuevos desarrollos sobre la administración pública que se gestan en los años ochenta y noventa, para pasar de un modelo burocrático a uno posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado.

16. En primera instancia, un proceso de reforma administrativa orientado a la "publificación" de la administración pública no puede estar guiado por una lógica burocrática, ni por una lógica de mercado. Sin embargo, el modelo burocrático, aunque debidamente acotado, requiere ser reforzado. Por ejemplo, existe cierto consenso en que la profesionalización del servicio público orientado bajo sus términos es uno de los requisitos básicos para incrementar la autonomía de la administración pública y, en particular, para minimizar los riesgos de apropiación del aparato del Estado por intereses privados externos, y/o internos a él. También el modo burocrático de organización es requerido respecto de cierras áreas de actividad del Estado, en particular las vinculadas a obligaciones. Pero respecto de la prestación de servicios públicos, lo que cabe es trascender ese modelo. Algunas de las premisas alternativas a él han sido esbozadas por la teoría y tienen un anclaje empírico incipiente. En particular, resaltan tres que se refieren a los modos de organización de las agencias y a su articulación con los centros políticos. Primero, la dotación de una mayor autonomía, expresada a nivel interagencial e intergubernamental -descentralización funcional y territorial- y agencial -discrecionalidad-, pero con base en enfoques contingentes tanto como fundadas democráticamente. Segundo, la aceptación de que la competencia y la contractualidad -principios clave del paradigma posburocrático--pueden contribuir a luchar contra la provisión monopólica de los servicios públicos y contra un sistema de responsabilidad unilateral y "autoritativo". Sin embargo, suponen dos condiciones: la pluralización de la oferta pública y la formulación de criterios públicos para la definición y divulgación de los contratos. En cualquier caso, es preciso además reconocer que la competencia admite límites cuando está implicada la necesidad de conformar redes de trabajo, cuestión cada vez más requerida tanto al interior del aparato público-estatal, como entre éste y actores privados. Por ende, un desafío que se perfila consiste en desarrollar un modelo institucional de gestión pública que incorpore la competencia entre las agencias públicas cuando no se requiera la cooperación entre ellas, así como que ofrezca estímulos al desarrollo de la coproducción, de forma de propender a la ampliación de la institucionalidad pública. Todos estos dementes, junco con la expresa reconceptualización de la información administrativa, pueden actuar como" sensores" de la administración pública respecto de las demandas y necesidades sociales.

17. Por tanto, la primera cuestión que resulta reclamada de la reforma administrativa es un foco de atención expresamente colocado tanto en el cambio de las •reglas de juego" del modelo burocrático como en la modificación de los "jugadores" que intervienen en la producción de bienes públicos. En este último sentido es clave el aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen todas aquellas prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos desde la sociedad. Esto coloca nuevamente la atención en aquel tejido asociacional cuyas prácticas se fundan en la solidaridad y que se traducen en la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto-organizarse para la satisfacción de necesidades colectivas. Pero asumir la importancia de esta esfera obliga a delimitar las condiciones para su desarrollo, teniendo en consideración los factores que constriñen o facilitan la auto-organización social.

18. A tal efecto, es preciso deslindar entre la institucionalidad de solidaridad, que se basa en la cooperación voluntaria y en el compromiso sostenido, y aquella constituida por entes privados de servicio público. En la primera, habida cuenta de que su fortaleza radica en la horizontalidad de las relaciones sociales y en que su principal recurso es la solidaridad, preservar esta institucionalidad en tanto espacio complementario de producción de bienes públicos supone preservar su autonomía, lo cual exige la inversión del paradigma dominante de relaciones funcionales Estado-sociedad, para pasar a uno donde aquél sólo interviene eventualmente para apoyar esa institucionalidad. Otra es la situación que, en cambio, surge respecto de los entes privados de servicio público, cuya acción no es auto-sustentada y que crecientemente se abren a la asociación con instancias gubernamentales para la provisión de financiamiento. Aquí, los desafíos centrales consisten en desplegar los principios de la adaptabilidad y de la solidaridad en la orientación de los servicios públicos que no requieren criterios universalistas de atención, junto con la preservación de la responsabilidad por el uso de recursos públicos y de la autonomía de acción reclamada por las organizaciones sociales. La contractualización de sus relaciones con el Estado y la publicidad de tales contratos que, entre otras, viabilice el control social, constituyen factores a considerar a tales efectos. En cualquier caso, no puede ser descartada la pluralización de los agentes público-sociales a favor de los beneficiarios, cuando no se requiere de un criterio universalista de prestación.

19. El núcleo de la "publificación" de la administración pública consiste en el desafío de mecanismos que la tornen socialmente responsable. En tal sentido, revela su importancia fundamental la cuestión de la *accountability*. Bajo su marco, la representación y la participación social encuentran otro eje de fundamentación posible. En efecto, la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión, imponen la necesidad de recuperar el triángulo de poder concernido al respecto: los representantes electos, la administración pública y

los propios ciudadanos. La reforma administrativa debería poder fortalecer a la segunda e, indirectamente, a los primeros, apuntando a su democratización y estimulando su orientación de servicio a la ciudadanía. La participación ciudadana, por su parte, debiera proporcionar una "voz" directa a los últimos.

La *accountability* vertical y horizontal y como relación recíproca, se realiza bajo tales términos implicada, sobre toda, en los procesos de decisión, traduciéndose en la legitimación de la discreción. Su otra dimensión, la de "dar razones", impone demandas adicionales particularmente al acceso a la información estratégica, de forma de hacer posible el escrutinio y el cuestionamiento político y ciudadano. Uno de los principales desafíos en estos sentidos consiste en que estos mecanismos para incrementar la responsabilidad social no sólo se apliquen a la administración pública que se mantiene en la esfera estatal, sino a aquella que se extiende hacia la propia sociedad, tanto mercantil como no mercantil.

20. De cualquier manera, el marco reclamado es más de carácter institucional que organizacional. Y, sobre todo, es político. Apunta, en este sentido, a un modelo de gobernabilidad democrática que tiene como ejes un tipo de autoridad basado en mecanismos pluralistas y participativos, y que se asienta en la coproducción de los bienes públicos, preservando la responsabilidad social en su ejercicio. Supone, en definitiva, la "publificación" de la administración pública, pero esencialmente del propio Estado, como sistema de relaciones que implican al poder político para actuar sobre la sociedad. Demanda, sin embargo, a tal efecto, tanto que la esfera de lo público se resitúe en la propia sociedad como que ella se reconozca como una esfera también sujeta a su democratización. Requiere, por fin, que se acepte que hay identidades e incluso luchas en torno a ellas así como en torno a intereses, que no se zanjan en el Estado; pero que hay otras que implican la conducción misma de la estrategia de desarrollo y la lucha contra los monopolios de poder privado, donde d Estado es d que centralmente resulta interpelado. Sólo que no cualquier Estado, sino uno democrático que opere en pos del fortalecimiento de la sociedad. A todos estos efectos es que "lo público, se erige en una noción central.

Si se repiensa lo público, recuperándolo como asunto de la sociedad y abarcando, entre otras, dimensiones como las aquí sugeridas, es probable que pueda ser fortalecido lo que es --o debe ser- común a todos. En su trayectoria, y esto es fundamental, lo privado, y en especial la soberanía personal, también podrían ampliar sus espacios de realización.

FLACSO-Biblioteca

Bibliografía

(Se exceptúan las referencias a las normativas jurídicas, contenidas en c1 texto)

- **Aedo, Cristián/Larrañaga, Osvaldo** (1993) Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena Serie de Documentos de Trabajo No. 152. Washington, BID.
- **Aghón, Gabriel** (1996) Descentralización fiscal en América Latina: un análisis comparativo, en Descentralización fiscal en América Latina: balance y principales desafíos. CEPAL-GTZ. Santiago.
- **Alvarez Díaz, Angel Eduardo** (1993) El falso dilema entre la democracia representativa y democracia participativa. Mimeo. Instituto de Estudios Políticos. Caracas.
- **Amaro, Nelson** (1993) Hacia una cultura de participación. Mimeo. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Tegucigalpa.
- **Aquina, HcnnaníBekkc, Haos** (1993) Governance in Interaction: Public Tasks and Privatc Organisarions, en Jan Kooimao (ed.), 1993.
- **Arendt, Hannah** (1974) La condición humana. (Original1958). Editorial Seix Barral. Barcelona.
- **Avritzer, Leonardo** (1993) Além da dicotomía Estado/mercado: Habermas, Cohen e Arato, en *Novos Estudos* No. 36. CEBRAP, Sao Paulo.
- **Barber, Benjamín** (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* Berkeley: University of California Press.
- **Barcellona, Pietro** (1992) *Postmodernidad y comunidad: el regreso a la vinculación social*(Original1990). Editorial Trotta, Madrid.
- **Barth, Thomas J.** (1996) Administering in the Public interest: The Facilitative Role for Public Administrators, en Gary L. Wamsley/Jarnes F. Wolf (eds.) Refunding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challengers. Thousand Oaks: Sage.
- **Barzelay, Michael** (1991) La responsabilidad en una perspectiva posburocrática de la administración pública, en *Documentación Administrativa*. Nos. 224-225. Madrid.
  Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government.* Berkeley: University of California Press.
- **Barzelay, Michae** (1994) Metáforas en la gestión de servicios públicos, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas,* No. 1, Madrid.
- **Bejarano, Ana María** (1994) Recuperar el Estado para fortalecer la democracia, en Análisis Político, No. 22, Bogotá.

- **Bejarano, Ana María** (1996) Para repensar las relaciones Estado, sociedad civil y régimen político. Una nueva mirada conceptual, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales,* No. 2-3, Caracas.
- **Bell, Daniel** (1977) *Las contradicciones culturales del capitalismo.* Alianza Universidad. Madrid.
- **Beriain Razquin, Josetxo** (1990) La reconstrucción del proceso de racionalización occidental según J. Habermas: mundo de la vida, crisis y racionalidad sistémica, en *Revista de Estudios Políticos*, N o. 67, Madrid.
- **Bethke Elshtain,** Jean (1997) The Displacement of Politics, en Weintraub/Kumar (eds.), 1997.
- **Bobbio, Norberto** (1986a) El modelo iusnaturalista, en Bobbio/Bovero, 1986.
- **Bobbio, Norberto** (1986b) *El futuro de la democracia* (Original 1984). Fondo de Cultura Económica. México.
- **Bobbio, Norberto** (1989) *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política.* (Original 1985). Fondo de Cultura Económica. México.
- **Bobbio, Norberto/Bovero, Michelangelo** (1986) *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano.* (Original 1979).Fondo de Cultura Económica. México.
- **Boisier, Sergio** (1996) La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios. Mimeo. ILPES. Santiago.
- **Boix, Carles** (1994) Hacia una administración pública eficaz: modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 1. Madrid.
- **Bonifacio, José Alberto** (1996a) Tendencias y cambios en la administración pública argentina, en Cambios y tendencias en administración pública y finanzas. (Original 1993). CLAD. Caracas.
- **Bonifacio, José Alberto** (1996b) Modernización del servicio civil en el contexto de la reforma estatal. Mimeo. CLAD. Caracas.
- **Boston, Jonathan** (1996) Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas, en Patrick Weller/Davis (eds.), 1996.
- **Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1995) La reforma del aparato del Estado y la Constitución brasileña, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD, No. 4.* Caracas.
- **Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1996) De la administración pública burocrática a la gerencial, en *Revista do Servido Público*, Ano 47, No. 1, Brasilia.

- **Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1997) Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control. Mimeo.
- **Bresser Pereira, Luiz Carlos** (1997a) Urna reforma gerencial da administracao pública no Brasil. Mimeo. Ministério da Administradlo Federal e Reforma do Estado. Brasilia.
- **Bresser Pereira, Luiz Carlos/Nakano, Yoshiaki** (1996) The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America. Mimeo. Sao Paulo.
- **Brugué, Quim/Amorós, M./Gomá, Richard** (1994) La administración pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, No. 1. Madrid.
- **Buchanan, J. M.** (1986) *Liberty, Market and State. Political Economy in the 1980's*. New York: New York University Press.
- **Burkitt, Brian/Whyman, Philip** (1994) Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation?, en The Political Quarterly, Vol. 65 No. 3, Oxford.
- **Caiden, Gerald E.** (1989) The Problem of Ensuring the Public Accountability of Public Officials, en Joseph G. Jabbra/Dwivedi, O. P. (eds.) *Public Service Accountability: A Comparative Perspective*. West Hartford: Kumarian Press.
- **Caldera, Rafael** (1994) Mi compromiso de solidaridad social. Alimentación, salud, capacitación y empleo. Programa para el Desarrollo Social en el Gobierno de Rafael Caldera. Mimeo. Caracas.
- **Calderón, Fernando** (1993) Gobernabilidad *aggiornata* y sociedad emergente: notas sociológicas; versión preliminar. Mimeo.
- **Calderón, Fernando/Dos Santos, Mario R.** (1990) Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre. Mimeo. Buenos Aires.
- **Calderón, Fernando/Hopenhayn, Martín/Ottone, Ernesto** (1993) Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones culturales de la transformación productiva con equidad. Documento de Trabajo No. 2. CEPAL. Santiago.
- **Capella, Juan Ramón** (1993) *Los ciudadanos siervos*. Editorial Trotta. Madrid.
- **Cardoso, Ruth Correa Leite** (1988) Isso é política?: dilemas da participacáo entre o moderno e o pós-moderno, en *Novos Estudos* No. 20. CEBRAP. Sao Paulo.
- **Casey, John** (1996) Las organizaciones no gubernamentales: su papel en las políticas públicas, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 5-6. Madrid.
- **Castoriadis, Cornelius** (1995) La democracia como procedimiento y como régimen, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas, No. 62. Madrid.
- **Cavarozzi, Marcelo** (1991) Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74. Madrid.

- **Cavarozzi, Marcelo** (1992) *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América Latina contemporánea*. Washington: Overseas Development Council.
- **Cavarozzi, Marcelo** (1993) El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea, en *Perfiles Latinoamericanos*, Año 2, No. 2, México.
- **Checkoway, Barry/VanTilJon** (1978) What do we Know about Citizen Participation?: a Selective Review of Research, en Stuart Langton, ed. *Citizen Participation in America: Essay on the State of the Art*. Lexington: Lexington Books.
- **CLAD-Centro Latinoamericano de Administración del Desarrollo** SIARE-*Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas*. Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI). Disponible a través de Internet. ((Una parte del SIARE se edita en forma impresa en la colección Experiencias Innovadoras en Organización y Gestión del Estado).
- **Cleary, Robert E.** (1989) Dialogue, Negotiation, and the Advancement of Democracy: Reflections on Minnowbrook II, en *Public Administration Review*, Vol. 49, No. 2. Washington.
- **Cohen, Jean L.** (1997). Rethinking Privacy: Autonomy, Identity and the Abortion Controversy, en Weintraub/Kumar (eds.), 1997.
- **Cohen, Jean L. /Arato, Andrew** (1992) Civil Society and Political Theory. Cambridge: The MIT Press.
- **Cohen, Joshua/Rogers, Joel** (1995) Secondary Associations and Democratic Governance, en Erik Olin Wright (ed.) *Associations and Democracy*. London: Verso.
- **Commonwealth Secretariat** (1996) *Current Good Practices and New Developments in Public Service Management*. London.
- **Costa, Sérgio** (1994) Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: urna abordagem tentativa, en *Novos Estudos*, No. 38. CEBRAP. Sáo Paulo.
- **Cronin, Thomas E.** (1989). *Direct Democracy: The Politics of initiative, Referendum, and Recall* Cambridge: Harvard University Press.
- **Crosby, Ned/Kelly, Janet M. /Schaefer, Paul** (1986) Citizens Panels: A new Approach to Citizen Participation, *en Public Administration Review*, Vol. 46 No. 2. Washington.
- **Crozier, Michel** (1995) La posición del Estado ante los otros actores, en *El Estado ante los retos de fin de siglo*. INAP. Madrid.

- **Cunill Grau, Nuria** (1991) *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD. Caracas.
- **Dahl, Robert A.** (1992) La democracia y sus críticos. (Original 1989). Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona.
- **Davis, Glyn** (1996) Making Sense of Difference? Public Choice, Politicians and
- Bureaucratic Change in America and Australia, en Weller/Davis (eds.), 1996.
- **Del Búfalo, Enzo** (1995) Estado, sociedad y pobreza en América Latina: hacia una
- nueva articulación de la política económica y social, en Reforma y Democracia. Revista del CLAD, No. 5. Caracas.
- **Delfino de Palacios, María** (1975) El pluralismo a nivel parlamentario, en Politeia, No. Caracas.
- **Dror, Yehezkel** (1996) La capacidad de gobernar; informe al Club de Roma (Original
- 1994). Fondo de Cultura Económica/Club de Roma. México.
- **Dryzek, John S.** (1990) Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science.
- Cambridge: Cambridge University Press.
- **Dubiel, Helmut** (1993) ¿Qué es neoconservadurismo? (Original 1985). Anthropos.
- Barcelona.
- Dunleavy, Patrick/Hood, Christopher C. (1994) From old public administration to
- new public management, en Public Money and Management, Vol. 14 No. 3.Oxford.
- **Dunsire, Andrew** (1990) El debate público/privado: manifestaciones en el Reino
- Unido, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57 No. 1. Madrid.
- **Evans, Peter** (1995) Embedded Autonomy. Princeton University Press. Princeton.
- **Falabella, Gonzalo** (1982) Investigación y movimientos sociales en América Latina: un
- puente entre las experiencias nacionales. Ginebra: Instituto de Investigaciones de las
- Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Programa de Participación Popular.
- Diálogo sobre la Participación No. 2.
- **Faletto, Enzo** (1987) Propuestas para el cambio: movimientos sociales en la democracia,
- en Nueva Sociedad, No. 91. Caracas.
- **Faletto, Enzo** (1992) La renovación del Estado y la consolidación democrática en Chile.
- FLACSO. Santiago.
- **Fernandes, Rubem Cesar** (1994) Privado porém público: o terceiro setor na América

- Latina. Relume-Dumará. Río de Janeiro.
- **Fernández Toro, Julio César** (1995) Representación y participación en la reforma
- constitucional: una propuesta para mejorar la democracia. Mimeo. COPRE. Caracas.
- **Fisher, Frank** (1993) Citizen Participation and the Democratization of Policy Expertise: From Theoretical inquiry to Practical Cases, en Policy Sciences, Vol. 26 No. 3. Dordrecht.
- **Fishkin, James** (1995) Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática. (Original 1992). Editorial Ariel, Barcelona.
- **Fleury, Sonia** (1996) Políticas sociales en América Latina: presente y futuro. Mimeo. EBAP/FGV. Río de Janeiro.
- **Fox, Charles J/Miller, Hugh T.** (1996) Postmodern Public Administration: Toward
- Discourse. Thousand Oaks: Sage.
- **Frederickson, H. George** (1989) Minnowbrook II: Changing Epochs of Public Administration, en Public Administration Review, Vol. 49 No. 2. Washington.
- **Funes Rivas, María Jesús** (1995) El asociacionismo y la redefinición de los espacios políticos, en Revista de Estudios Políticos, No. 89. Madrid.
- **García-Pelayo, Manuel** (1977) Las transformaciones del Estado contemporáneo. Alianza Editorial. Madrid.
- **Garretón M., Manuel Antonio** (1991) Cultura política y sociedad en la construcción democrática. FLACSO. Estudios Sociales, 6 Santiago.
- **Giner, Salvador** (1995) Lo privado público: altruismo y politeya democrática, en Revista de Estudios Políticos, No. 88. Madrid.
- **Giner, Salvador/Sarasa, Sebastián** (1995) Altruismo cívico y política social, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas. No. 61. Madrid.
- **Green, Richard T./Hubbell, Lawrence** (1996). On Governance and Reinventing Government, en Gary L. Wamsley/James F. Wolf (eds.) Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Thousand Oaks: Sage.
- **Gruppo di Lavoro per gli Aspetti Istituzionali** (1982) Progress Report No. 2. Partícipazione e interessi burocrátici: elementi di approfondimento teórico. Mimeo.
- **Habermas, Jürgen** (1986) Historia y crítica de la opinión pública (Original 1962).Ediciones G. Gili. México.
- **Habermas, Jürgen** (1990) Soberanía popular como procedimento: um conceito normativo de espaco público, en Novos Estudos, No. 26. CEBRAP. Sao Paulo
- **Habermas, Jürgen** (1992) Further Reflections on the Public Sphere, en Craig Caloun (comp.) Habermas and the Public Sphere. Cambridge: The MIT Press.

- **Held, David** (1993) Modelos de democracia (Original 1987). Alianza Universidad.Madrid.
- **Heller, Agnes** (1991) The Concept of the Political Revisited, en David Held (ed.) Political Theory Today. Stanford: Stanford University Press.
- **Hermet, Guy** (1989) El pueblo contra la democracia. Instituto de Estudios Económicos.Madrid.
- **Hetzner, Candace** (1989) Accounting and Accountability: Bottom Lines and Basic Mistakes, en International Journal of Public Administration, Vol. 12 No. 4. New York.
- **Hirschman, Albert O.** (1986) Interés privado y acción pública (Original 1982). Fondo de Cultura Económica. México.
- **Hirst, Paul** (1995) Can Secondary Associations Enhance Democratic Governance?, en Erik Olin Wright (ed.) Associations and democracy. London: Verso.
- **Hirst, Paul** (1996) Democracy and Civil Society, en Paul Hirst/Sunil Khilnani (eds.) Reinventing Democracy. Cambridge. Oxford.
- **Hunter, Alien** (1995) Los nuevos movimientos sociales y la revolución, en Nueva Sociedad, No. 136. Caracas.
- **Iriat, Juan Felipe/Rippetoe, Regina (colab.)** (1994) Hacia una estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el fortalecimiento de la sociedad civil. BID. Washington.
- **Jacobi, Pedro** (1991) Movimientos sociales en Brasil: desafíos en la construcción de la ciudadanía, en Nueva Sociedad, No. 111. Caracas.
- **Jacobs, Mark** (1993) Implementación de políticas sociales: un estudio de casos, (original artículo 1986), en Bernardo Kliksberg (comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD/PNUD, Fondo de Cultura Económica. Caracas
- **Jiménez Asensio, Rafael** (1996) Altos cargos y directivos públicos: un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España. IVAP. Ofiati.
- **Jiménez Nieto, Juan Ignacio** (1977) Política y administración. Editorial Tccnos. Madrid.
- **Kaufman, Robert** (1997).The Politics of State Reform: A Review of Theoretical Approaches. Mimeo. Rutgers University.
- **Kliksberg, Bernardo** (1993) El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión. CLAD. Caracas.
- **Kooiman, Jan** (ed.) (1993) Modern Govemance: New Government-Society Interactions. London: Sage.

- **Kooiman, Jan** (1993) Social-Political Govemance: Introduction, en Jan Kooiman (ed.), 1993.
- **Kouwenhoven, Vincent** (1993). Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Coopendón, en Kooiman (ed.) 1993.
- **Kymlicka, Will/Wayne, Norman** (1995) Return of the Citizen: A Survey of Recent
- Work on Citizenship Theory, en Ronald Beiner, Theorizing Citizenship. Albany: State University- of New York.
- **Lander, Edgardo** (1995) Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela, en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Nos. 2-3. Caracas.
- **Lander, Edgardo/Uribe, Gabriela** (1987) Acción social, efectividad simbólica y
- nuevos ámbitos de lo político en Venezuela. Mimeo. Escuela de Sociología. FACESUCV. Cuadernos Departamentales. Caracas.
- **Langton, Stuart** (1978) What is Citizen Participation? en Stuart Langton (ed.) Citizen Participation in America: Essay on the State of the Art Lexington Books. Lexington.
- **Lechner, Norbert** (1981) El proyeao neoconservador y la democracia, en Crítica y Utopía, Buenos Aires.
- **Lechner, Norbert** (1986) La democratización en el contexto de una cultura postmoderna. FLACSO. Documentos de Trabajo. Santiago.
- **Lechner, Norbert** (1991) El ciudadano y la noción de lo público, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas, No. 43/44, Madrid.
- **Lechner, Norbert** (1992) Reflexión acerca del Estado democrático. FLACSO. Serie Estudios Políticos No. 20. Santiago.
- **Lechner, Norbert** (1994) La (problemática) invocación de la sociedad civil, en Perfiles Latinoamericanos, Año 3 No. 5, México.
- **Lechner, Norbert** (1996) ¿Por qué la política ya no es lo que fue?, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas, No. 63, Madrid.
- **Levacic, Rosalind** (1995) School Governing Bodies: Management Boards or Supporters' Clubs?, en Public Money and Management, Vol. 15 No. 2. Oxford.
- **Lewis, Norman** (1994) Citizenship and Choice: An Overview, en Public Money and Management, Vol. 14 No. 4. Oxford.
- **Longo, Francisco** (1994) Diseño postburocrático de organizaciones públicas: la perspectiva divisional. Papera ESADE, 130. Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas. Instituto de Dirección y Gestión Pública. Barcelona.

- **López N., José Luís** (1995) Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo -ONG-. Sus desafíos: pobreza y democracia. Mimeo. CESAP. Caracas.
- **Manín, Bernard** (1992) Metamorfosis de la representación, en Mario R. dos Santos (coord.) ¿Qué queda de la representación política? Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- **Mansilla, H. C. F.** (1994) Los enfoques postmodernistas frente a las ambigüedades de la democracia y el desarrollo, en Revista de Estudios Políticos, No. 84. Madrid
- **March, James G. /01sen,Johan P.** (1989) Rediscovering institution: The Organizational Basis ofPolitics. The Free Press. New York.
- **March, James G. /Olsen, Johan P.** (1995) Democratic Governance. The Free Press. New York.
- **Marcou, Gérard/Lysenko, Vladimir** (1993) Local Demociacy, en Gérard Marcou/ Verebelyi, Imre (eds.) New Trends in Local Government in Western andEastern Europe. IICA. Brussels.
- **Mardones, José María** (1990). El neo-conservadurismo de los posmodernos, en G. Vattimo et al., En torno a laposmodemidad. Anthropos. Barcelona.
- **MARE-Ministerio da Administracáo Federal e Reforma do Estado** (1995) Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidencia da República. Camarada Reforma do Estado. Brasilia.
- **Méndez M., José Luís** (1996) ¿Regresando al futuro?: postmodernidad y reforma del Estado en América Latina, en Reforma y Democracia: Revista del CLAD. No. 6. Caracas.
- **Moe, Ronald C.** (1994) The "Reinventing Government" Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences, en PublicAdministration Review, Vol. 54 No. 2.Washington.
- **Molina Saucedo, Carlos Hugo** (1994) La descentralización imposible y la alternativa municipal Ediciones de El País. Santa Cruz de la Sierra.
- **Morgan, EdwardP.** (1987) Technocmic versus Democratic Options for Educacional Policy, en Jack De Sario/Stuart Langton Citizen Participation in Pubüc Decisión Making. Greenwood Press. Westport.
- **Mouffe, Chantal** (1992). Citizenship and Political Identity, en October, No. 81. Cambridge.
- **Naím, Moisés** (1995) Latinoamérica: la segunda fase de la reforma, en Revista Occidental, Año 12 No. 2 (36). Tijuana.
- **Navarro, Juan Carlos** (1993) Organizaciones de participación comunitaria: su contribución a la lucha contra la pobreza. BID. Washington.

- **Nelson de Mello e Souza** (1969) Administración para el desarrollo. Notas preliminares. Mimeo. Fundación Getulio Vargas. Río de Janeiro.
- **Nickson, Andrew** (1996) ¿Hacia dónde se dirige el gobierno local en América Latina? Una perspectiva comparativa. Mimeo. University of Birmingham. Birmingham.
- **Nicolay, John A.** (1993) The Public Board as Public Administration (and Citizens as Administrative Participants), en International Journal of Public Administration, Vol. 16 No. 3. New York.
- **Njaim, Humberto** (1995) Democracia participativa y referéndum en Venezuela (un
- análisis al hilo del Proyecto de Reforma General de la Constitución (1992)). Mimeo.
- **Nogueira, Marco Aurelio** (1995) Gobernabilidad democrática progresiva, en Revista Análisis Político, No. 25. Santafé de Bogotá.
- **Nozick, Robert** Anarquía, Estada y utopía. (Original 1974). Fondo de Cultura
- Económica. México.
- **OCDE** (1991) La administración al servicio del público. Colección "Informes y Documentos. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. O'Connell, Brian(1996)AMajorTransferofGovernmentResponsibiliiytoVoluntary Organizations?: Proceed with Caution, en Public Administration Review, Vol. 56 No. Washington.
- **O'Donnell, Guillermo** (1991) Democracia delegativa?, en Novos Estudos No. 31.CEBRAP. Sao Paulo.
- **O'Donnell, Guillermo** (1993) Estado, democratización y ciudadanía, en Nueva Sociedad, No. 128. Caracas
- **Ofle, Claus** (1988) Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Editorial Sistema. Madrid.
- **Ofle, Claus** (1995) Some Skeptical Considerations on the Malleability of Representative Institutions, en Erik Olin Wright (ed.) Associations and Democracy. London: Verso.
- **OIT** (1995) La incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos (eficacia, mejora de la calidad y condiciones de trabajo). Organización Internacional del Trabajo. Ginebra. O'Loughlin, Michael G. (1990) What is Bureaucratic Accountability and How Can We Mesure it?, en Administration and Society, Vol. 22 No. 3. Newbury Parle
- **Olsen, Johan P.** (1991) Modernization Programs in Perspective: Institutional Analysis of Organizational Change, en Governance, Vol. 4, No. 2. Oxford.
- **Olson, Mancur** (1992) La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y ¡a teoría de grupos. Limusa; Grupo Noriega Editores. México. Osborne, David/Gaebler, Ted

(1994). La reinvención del gobierno: ¡a influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós. Estado y Sociedad, 22. Barcelona.

- **Ostrom, Elinor** (1995). Governing the Common: The Evolution of Institutions fir Collective Action. (Original 1990). Cambridge University Press. Cambridge.
- **Oszlak, Oscar** (1992a) Estado y sociedad: las nuevas fronteras. Mimeo. Buenos Aires.
- **Oszlak, Oscar** (1992b) La organización de la reorganización estatal: tendencias en la reforma del sector pdblico en América Latina. Mimeo. Universidad Nacional de Buenos Aires; Programa de Postgrado en Administración Pública. Buenos Aires.
- **Palma Carvajal, Eduardo** (1985) La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad. Mimeo. ILPES. Santiago.
- **Paramio, Ludolfo** (1991) El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90, en Revista de Estudios Políticos, No. 74. Madrid.
- **Pardo, María del Carmen** (1996) Tendencias y cambios en la administración pública de México (original 1993), en Cambios y tendencias en administración pública y finanzas. CLAD. Caracas.
- **Pateman, Carole** (1970) Participation and Democratic Theory. Cambridge University Press. Cambridge.
- **Peters, B. Guy/Savoie, Donald J.** (1996) Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum, en Public Administration Review, Vol. 56 No. 3. Washington.
- **Pollitt, Christopher** (1994) The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis, en Public Money and Management, Vol. 14 No. 2. Oxford.
- **Portantiero, Juan Carlos** (1988) La producción de un orden. Ensayos sobre la democracia entre el Estado y la sociedad Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.
- **Portinaro, Pier Paolo** (1994) La política como comienzo y el fin de la política, en Claudia Hilb (comp.) El resplandor de ¡opúblico. En torno a Hannah Arendt. Editorial Nueva Sociedad. Caracas. Prates, Antonio/Pereira, Augusto/Gama de Andrade, Luis Aureliano (1985) Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais, en Revista de Administracáo Pública, Vol. 19 No. 2, Río de Janeiro.
- **Prats i Catalá, Joan** (1995a) Por unos parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social; versión para debate. Mimeo. Barcelona.
- **Prats i Catalá, Joan** (1995b) Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas, en Reforma y Democracia: Revista del CLAD. No. 3. Caracas.

- **Prats i Catalá, Joan** (1996a) Reformas económicas y ¿reducción del rol del Estado? Mimeo. ESADE. Barcelona.
- **Prats i Catalá, Joan** (1996b) El nuevo juego y sus reglas: construyendo la nueva institucionalidad en la América Latina de los 90. Mimeo. ESADE. Barcelona.
- **Prats i Catalá, Joan** (1996c) Reforma del Estado en América Latina: la agencia de los 90. Mimeo. ESADE-ONU. Barcelona.
- **Prats i Catalá, Joan** (1997) Los fundamentos institucionales del sistema de mérito.
- Mimeo. Instituto de Gobernabilidad de Barcelona/Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas/Generalitat de Catalunya/Universidad de las Naciones Unidas. Barcelona.
- **Prior,David/Stewart,John/Walsh,Kieron**(1995) Citizenship:Rights, Community&
- Participation. Pitman Publishing. London.
- **Przeworski,Adam**(1995)Reforming the State: PoliticalAccountability and Economic
- Intervention. Mimeo. New York.
- **Przeworski, Adam** (1995) Democraciaymercado. (Original 1991, en inglés). Cambridge University Press. Cambridge.
- **Putnam, Robert D.** (1994) Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa. (Original 1993). Editorial Galac. Caracas.
- **Quíjano, Aníbal** (1988) Otra noción de lo privado, otra noción de lo público: notas para un debate latinoamericano, en Revista de la CEPAL, No. 35- Santiago
- **Rabotnikof, Nora** (1993) Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración, en Revista Internacional de Filosofía Política, No. 2. Madrid.
- **Ratinoff, Luis** (1995) Ajustes económicos y pobreza; algunas lecciones de la experiencia latinoamericana. Mimeo. Madrid.
- **Reino Unido** (1991) Carta del Ciudadano, en PapersdeFormacióMunicipal, 11,1995. Diputación de Barcelona. Barcelona.
- **Renn, Ortwin et al.** (1993) Public Participation in Decisions Making: A three-step procedure, en Policy Sciences, Vol. 26 No. 3. Dordrecht.
- **Restrepo, Darío I.** (1995) Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. Mimeo. Santafé de Bogotá.
- **Richards, Sue** (1994) El paradigma del cliente en la gestión pública, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 1, Madrid-
- **Roche, Maurice** (1992) Rethinking Citizenship : Welfare, Ideology and Change in Modern Society. Polity Press. Cambridge.

- **Rodríguez Ibáñez, José Enrique** (1990) De la crisis de legitimación al corporativismo: las paradojas políticas de las sociedades contemporáneas, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales, No. 6, Madrid.
- **Rojas Hurtado, Fernando** (1996) Descentralización: estrategias, requisitos, innovaciones y sostenibilidad. Mimeo. ILSA-Harvard University.
- **Rosenbaum, Nelson M.** (1978) Citizen Participation and Democratic Theory, en Stuart Langton (ed.) Citizen Participation in America: Essay on the State of the Art. Lexington Books. Lexington.
- **Rosenbaum, Walter A.** (1978) Public Involvement as Reform and Ritual: The Development of Federal Participation Programs en Stuart Langton (ed.) Citizen Participation in America: Essay on the State of the Art. Lexington Books. Lexington.
- **Rosenstone, Steven J./Hansen, John Mark** (1993) Mobilization, Participation and Democracy in America. Macmillan Publishing Company. New York.
- **Ruidíaz García, Carmen** (1995) Tres visiones contrapuestas de la crisis de legitimidad de las sociedades actuales: D. Bell, H. Habermas y Ch. Taylor, en Revista de Estudios Políticos, No. 88, Madrid.
- **Sánchez Morón, Miguel** (1980) La participación del ciudadano en la administración pública. Estudios Constitucionales No. 42. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- **Sánchez Morón, Miguel** (1995) Participación de la sociedad civil en programas sociales: el caso español. Mimeo. Universidad de Alcalá de Henares. Madrid.
- **San José Garcés, Pedro** (1994) Reformas sanitarias en Europa y la elección del usuario. Ediciones Díaz de Santos. Madrid.
- **Sartori, Giovanni** (1994) ¿Qué es la democracia.? (Original 1993). Altamir Ediciones. Bogotá.
- **Sartori, Giovanni** (1995) Los fundamentos del pluralismo, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas, No. 61, Madrid.
- **Savoie, Donald J.** (1995) What is Wrong with the New Public Management?, en Canadian Public Administration, Vol. 38 No. 1, Toronto.
- **Schiochet, Valmor** (1994) Sociedade civil e democracia. Dimensáo histórica e normativa da sociedade civil como urna esfera autónoma em relacáo ao mercado e ao Estado, en Cadernos do CEAS, No, 151.
- **Schmitter, Philippe** C. (1995) The Irony of Modern Democracy and the Viability of
- Efforts to Reform its Practice, en Erik Olin Wright (ed.) Associations and Democracy. London: Verso.

- **Schwartz, Hermán M.** (1994) Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization ¡n Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, en Administration and Society, Vol. 26 No. 1 .Newbury Park.
- **Skocpol, Theda** (1985) Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research, en Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (eds.) Bringing the State Back Cambridge University Press. Cambridge.
- **Spicer, Michael W.** (1990) A Contractarian Approach to Public Administration, en Administration and Society, Vol. 22 No. 3, Newbury Park.
- **Stewart, John** (1996) Innovation in Democratic Practice in Local Government, en Policy andPolitics, Vol. 24 No. 1. Bristol.
- **Stiefel, Matthias/Wolfe, Marshall** (1994)y4 Voicefbr the Exchtded: Popular Participation in Development: Utopia or Necessity? London: Zed Books.
- **Stivers, Camilla** (1990) The Public Agency as Polis: Active Citizen, ea Administration and Society, Vol. 22 No. 1. Newbury Park.
- **Stone, Bruce** (1995) Administrative Accountability in the 'Westminster' Democracies: Towards a New Conceptual Framework, en Govemance, Vol. 8 No. 4. Oxford.
- **Sulbrandt, José** (1994) Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrítica a la democrática, en Reforma y Democracia: Revista del CLAD, No. 2. Caracas.
- **Szasz, Andrew** (1995) Progress Through Mischief* The Social Movement Alternative to Secondaiy Associarions, en Erik Olin Wright (ed.) Associations and Democracy. 1 London: Verso.
- **Tayior, Marilyn** (1996) Between Public and Private: Accountability in Voluntary
- Organisations, en Policy andPolitics, Vol. 24 No. l.Bristol.
- **TeJles, Vera** (1994) Sociedade civil e os camimhos (incertos) da cidadania. Mimeo.
- Universidade de Sao Paulo. Sáo Paulo.
- **Tetlock, Philip E.** (1990) Accountability: The Neglected Social Context of Judgement and Choice, en L. L. Cummings/Barry, M. (eds.) Information and Cognition in Organizations. Greenwich: Jai Press.
- **Theobald, Robin** (1995) Globalization and the Resurgence of the Patrimonial State, en International Review of Administrative Sciences, Vol. 61 No. 3. Brussels.
- **Toboso López, Fernando** (1992) Notas para el estudio de la elección pública: origen y evolución del programa de investigación de la escuela de la "Public Choice", en Revista Estudios Políticos, No. 77. Madrid.
- **Vattimo, Gianni** (1990) Posmodernidad: ¿una sociedad transparente?, en G. Vattimo
- et al. En torno a la posmodernidad. Anthropos. Barcelona.

- **Villasante, Tomás R.** (1984) Comunidades locales: análisis, movimientos sociales y alternativas. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid.
- **Villoría Mendieta, Manuel** (1996) La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia. Mimeo. Centro de Estudios Sociales y Jurídicos "Ramón Carande".
- **Walzer, Michael** (1995) The Civil Society Argument, en Ronaid Beiner Theorizing Citizenship. Albany: State University of New York.
- **Watrin, Christian** (1993) O papel dos interesses organizados e nao organizados na economía social de mercado (Original 1973), en Concorrencia, economía e sociedade. Konrad Adenauer Stiftung. Traduces No. 5. Sáo Paulo.
- **Weintraub, Jeff** (1997) The Theory and Politics of the Public/Private Distinction, en Weintraub/Kumar (eds.), 1997.
- **Weintraub, Jeff/Kumar, Krishan** (eds.) (1997) Public and Private in Thought and Practice Chicago: The University of Chicago Press.
- **Weller, Patrick/Davis, Glyn** (eds.) (1996). New Ideas, Setter Government. Brisbane: Centre for Australian Public Sector Management; Alien and Un win.
- **Winstanley, Diana/Sorabji, Dick/Dawson, Sandra** (1995) When the Pieces doesn't fit: A Stakeholder Power Matrix to Analyse Public Sector Restructuring, en Public Money and Management, Vol. 15 No. 2. Oxford.
- **Wolf, James F.** (1996) Moving Beyond Prescriptions: Making Sense of Public Administration Action Contexts, en Gary L. Wamsley /James F. Wolf(eds.) Refounding Democratic Public Administration: Modem Paradoxes, Postmodern Challenge:. Thousand Oaks: Sage.
- **Wolfc, Alan** (1997) Public and Private in Theory and Practice: Some Implications of an Uncertain Boundary, en Weintraub/Kumar (eds.), 1997.
- **Yeatman, Arma**. (1996) The New Contractualism: Management Reform or a New Approach to Governance?, en Weller/Davis (eds), 1996.
- **Young, Iris Marión** (1995) Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship, en Ronald Beiner Theorizing Citizenship. Albany. State University of New York.
- **Young, Iris Marión** (1995) Social Groups in Associative Democracy, en Erik Olin Wright (ed.) Associations and Democracy. London: Verso.
- **Zapata Barrero, Ricard** (1995) Hacia una teoría normativa de la ciudadanía democrática, en Leviatán: Revista de Hechos e Ideas. No. 59. Madrid:
- **Zimmerman, Joseph F.** (1992) Democracia participativa: el resurgimiento del populismo. (Original 1986). Limusa; Grupo Noriega Editores. México.

Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social

La investigación estuvo a cargo de Nuria Cunill Grau. Los resultados fueron publicados en el LIBRO homónimo, editado en el año 1997.

Teniendo como norte el fortalecimiento de la sociedad, el trabajo recupera la noción de lo público y con base en ella emplaza el carácter de las relaciones Estado-Sociedad, asumiendo que existen fuentes de iniquidades que sólo pueden ser embatidas a través de un Estado democrático que sea, a su vez, capaz de aceptar sus propios límites. La reforma institucional y la democratización de la sociedad política, tanto como de la Administración Pública, se constituyen así en los ejes de atención del trabajo.

El capítulo primero de la obra tiene como propósito central mostrar que si bien la esfera pública se ha circunscrito a los límites del Estado, su activación, sus principales agentes, así como sus avances y retrocesos, anclan sus raíces en la propia sociedad. Se recupera, bajo este marco, la posibilidad de apelar a una racionalidad comunicativa que conduzca a hacer valer un principio ético discursivo en el proceso de conformación de la voluntad y opinión política, y que permita conectar el principio de la igualdad política con el ideal de la participación en los asuntos que conciernen a todos y, por ende, son de interés de todos.

El capítulo segundo se centra expresamente en la referida posibilidad, interpelando a la "participación ciudadana" como medio para propender a trasmutar las asimetrías en la representación e intermediación política a través de formas de representación social que no impliquen la delegación de mandatos y soberanía y que puedan, a su vez, contribuir a la presión por la democratización de los mecanismos tradicionales a través de los cuales la esfera público-social puede operar como una instancia de crítica y control sobre el aparato del Estado. Tanto la crítica como las proposiciones que se desarrollan sobre las modalidades y mecanismos institucionales para la participación ciudadana se basan en los principios sobre los que se asienta la legitimidad democrática modernamente: igualdad y pluralismo político y deliberación pública. Se asoma además la importancia de la solidaridad para recrear el ejercicio de la autonomía social en la satisfacción de necesidades públicas, tanto como por su contribución ética para la construcción de ciudadanía.

El último capítulo desplaza el eje de atención sobre la Administración Pública. La premisa de la que se parte es que la recuperación del espacio público exige no sólo de nuevos arreglos institucionales que viabilicen una influencia plural sobre el proceso de formación de la voluntad y la opinión política, sino de la democratización de las instituciones políticas y

jurídicas, una de las cuales es la propia Administración Pública. Habida cuenta del patrón corporativo que tiende a signar su operación, y a su importante déficit en responsabilidad social y en eficacia, el estudio se orienta a exponer los límites conceptuales y prácticos de los esfuerzos recientes de la reforma administrativa, así como del actual movimiento hegemónico con su enfoque mercantilista. La superación de este enfoque, tanto como del burocrático, para contribuir a construir una nueva institucionalidad pública, es el problema que orienta las observaciones finales. La importancia que para la reforma administrativa adquieren la representación y la participación social queda acá denotada, intentando con ello reforzar la visión que sugiere que el fortalecimiento de la sociedad y del Estado se implica recíprocamente cuando está en juego lo público.