

Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana

Guillermo Fuentes - guifuen@gmail.com

Doctorando del Instituto Ortega y Gasset. Investigador del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay

Ma. Cecilia Güemes¹ - cecilia.guemes@gmail.com

Doctoranda del Instituto Ortega y Gasset
Docente e Investigadora del Instituto de Investigación Estado Territorio y Economía,
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Carolina Isaza - caroisaza@gmail.com

Doctoranda del Instituto Ortega y Gasset. Investigadora, Colombia

El artículo se propone debatir la pertinencia, en el escenario latinoamericano, de los actuales modelos de reforma de la Administración Pública. En la primera parte se revisan tres enfoques de modernización de la administración pública y se hacen explícitos no sólo sus planteamientos sino también sus raíces teóricas y sus limitaciones teórico-empíricas. La segunda parte del trabajo se enfoca en los desafíos y realidades propias de América Latina. Sin desconocer la heterogeneidad de la región, se señalan debilidades comunes de las burocracias latinoamericanas y se propone recuperar la dimensión política de la reforma administrativa y su necesaria inserción en el debate sobre el Estado y la ciudadanía. Se concluye convocando a una reflexión que evite la copia acrítica de herramientas de modernización desarrolladas en latitudes diferentes y que antes bien subordine las técnicas en función de los fines y demandas de las realidades más acuciantes de las Administraciones Públicas latinoamericanas.

Palabras clave: Modernización, ciudadanía, Estado.

1 El presente trabajo forma parte de la investigación doctoral de Ma. Cecilia Güemes. Ha sido posible gracias al apoyo del Programa Alban, Programa de Becas de Alto Nivel de la Unión Europea para América Latina, beca N° E07D402401AR.

**MODERNIZE AND DEMOCRATIZE THE PUBLIC ADMINISTRATION.
A LOOK FROM THE LATIN AMERICAN REALITY**

This article intends to debate the pertinence of the current reform models for public administrations in the Latin American context. The first part revises three approaches to the modernization of public administrations, and makes clear not only their proposals, but also their theoretical roots and limitations, both theoretical and empirical. The second part focuses on the challenges and the realities of Latin America. Recognizing the diversity of the region, it exposes the common weaknesses of its bureaucracies. We propose to take back in the political dimension of administrative reform and its necessary insertion in the debate about State and citizenship. It finishes calling for a reflection that goes beyond the uncritical copy of modernization tools developed in other regions, and instead put the techniques second to the ends and the demands of the pressing challenges of the Latin-American public administration.

Keywords: Modernization, citizenship, State.

Introducción²

Este texto se propone analizar algunas de las más recientes tendencias en la discusión sobre la reforma de la Administración Pública. Se busca hacer explícitos los planteamientos y valoraciones de cada una, así como las consecuencias de elegir una opción sobre las demás o de intentar mezclarlas todas (como ha sido a veces el caso). Esto proporcionará elementos de juicio para poder responder a las preguntas sobre los modelos más convenientes para América Latina.

Para empezar, se debe recordar que en los ochenta, y aun más en los noventa, América Latina fue testigo de cómo, tras una lectura de la crisis fiscal que culpabilizaba al Estado, se consolidaba una propuesta política y económica que posicionaba al mercado en el centro de la escena, a la par que demandaba la reducción de las intervenciones y estructuras públicas. En el marco de esta retirada del Estado en pro del mercado se sostenía la necesidad de modernizar y recortar las Administraciones Públicas con el objetivo explícito de hacerlas más eficientes.

A fines del siglo XX las debilidades y fallas del paradigma neoliberal obligaron a una revisión del diagnóstico original, y tímidamente se comenzó a sugerir que la clave ya no pasaba entonces por reducir el Estado, sino por mejorar la acción del mismo. A tono con esta relegitimación estatal se reiteraba la necesidad de adecuar las Administraciones Públicas a los nuevos tiempos.

La crisis mundial iniciada en 2008 apuntaló estas últimas ideas y en numerosos foros y espacios de debate se volvió a posicionar al Estado como actor clave en la reformulación del caótico y anómico sistema económico financiero. Lejos de reclamarse un retorno a modelos de decisión e intervención estatal verticales y blindados que suplanten al mercado, se apuesta por esquemas de regulación y gestión que articulen al sector público con la sociedad civil y creen sinergias entre los dos.

2 Agradecemos los comentarios y la lectura previa de este artículo a Manuel Villoria, Pedro Narbondo y Blanca Olías de Lima Gete. Las insuficiencias y omisiones que hayan subsistido son de exclusiva responsabilidad de los autores.

En el contexto de esta recuperación del Estado en el debate, un capítulo principal en la agenda política es ocupado por la construcción, fortalecimiento y modernización de la Administración Pública. El interrogante por responder es: ¿Cuáles son las opciones de modernización para las Administraciones Públicas latinoamericanas, y cómo elegir entre éstas?

La modernización de la Administración Pública no es un proceso que avance por sí solo o que se derive naturalmente del acontecer histórico, antes bien, es parte de un proceso más amplio que es la reforma del Estado. El desafío de modernizar la Administración Pública es por tanto un reto que precisa una previa selección de opciones técnicas pero también normativas y valorativas por parte de actores políticos, funcionarios y ciudadanos.

Como se verá a continuación, cada una de las propuestas o senderos de modernización que se postulan comporta, no sólo una idea específica de lo que sería una “buena” Administración Pública, sino una valoración del papel del Estado y una particular lectura y definición de los problemas y cuestiones que urge resolver.

Para dar cuenta de lo anterior, en el siguiente punto se resumen las principales directrices del enfoque de la Nueva Gestión Pública, las críticas y contrapropuestas que hace el Neoweberianismo y las actuales ideas de democratizar la Administración Pública, a la par que se resaltan las teorías de las que se nutren y las dificultades con las que se enfrentan. Posteriormente se señalará la relevancia y pertinencia de esas teorías y propuestas, gestadas en escenarios de países desarrollados con burocracias profesionales, para realidades diferentes como la latinoamericana.

Se concluye el trabajo haciendo un llamado a repolitizar el debate sobre la reforma administrativa, buscando vincular el mismo a un debate más amplio que tienen pendiente nuestras sociedades latinoamericanas y que pasa por consensuar democráticamente el tipo de sociedad y ciudadanía que se desea construir, y por tanto, los objetivos y prioridades de Estado que se ajustan a dicha elección.

1. Modernización de la Administración Pública de cara a los nuevos desafíos. ¿Enfoques en disputa o abordajes con capacidad de superponerse?

1.1 NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Como ya se ha visto abundantemente en la literatura referida a la Administración Pública, la Nueva Gestión Pública (NGP) nació en la década de los ochenta en los países anglosajones, esencialmente para ofrecer una alternativa al modo, paradigmático hasta entonces, de gestionar la cosa pública: el modelo Jerárquico-Burocrático. Si bien es cierto que algunos analistas ponen en duda la existencia efectiva de un conjunto de principios y reformas que se agrupen en torno a esta etiqueta, lo cierto es que, aun existiendo tal paradigma, la implementación de las reformas de corte gerencial ha variado en intensidad de acuerdo al contexto en que se han insertado; en general, las experiencias que pueden ser catalogadas como “gerencialistas” muestran una serie de principios comunes (Christensen, 2001) que ahora examinaremos. Estos principios no son neutros políticamente, sino que van en consonancia con los postulados del paradigma neoliberal de disminución del tamaño y rol del Estado en la economía.

Brevemente, podemos decir que estos principios o características comunes, que pretendían conformar una Administración Pública más eficaz y eficiente, son, de acuerdo a Pollitt (2009):

1. Énfasis en el desempeño y en los resultados;
2. Preferencia por lo pequeño, descentralizado, especializado;
3. Sustitución de las relaciones jerárquicas por relaciones contractuales;
4. Introducción de mecanismos de mercado;
5. Énfasis en el ciudadano (usuario) desde una perspectiva de “cliente”;
6. Separación entre formulación de políticas y su ejecución.

En líneas generales, la aplicación de estas medidas implica un quiebre con el modo weberiano de gestión, así, por ejemplo, un importante conjunto de sus

propuestas se podrían agrupar alrededor de la idea de dotar de una gran discrecionalidad al gerente, frente al tradicional esquema de control jerárquico vertical de la burocracia; al tiempo que, en lo que respecta a la carrera administrativa, la aplicación del contrato como relación principal entre el Estado y sus funcionarios pretende justamente eliminar las rigideces del modelo de gestión de recursos humanos tradicional, basado en la permanencia en el empleo.

El inmenso éxito, sobre todo a nivel político, que esta corriente de reforma ha tenido alrededor del mundo, se puede deber básicamente a tres cuestiones: primero, al descrédito que existía, tanto a nivel político como de opinión pública, de la actuación de las burocracias nacionales y locales. Este descrédito se enmarca en la fase más crítica de cuestionamiento del rol del Estado tanto como regulador de la economía, como en su papel de proveedor de bienes y servicios. De esto se podría deducir que las críticas al funcionamiento del sector público constituirían parte del cuestionamiento administrativo al Estado de Bienestar occidental.

En segundo lugar, este éxito se debió a la enorme presión ideológica y financiera que llevaron adelante la mayoría de las instituciones transnacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, para implementar este tipo de cambios, sobre todo en regiones en desarrollo como América Latina y los países bálticos (Drechsler, 2003). La razón de esta presión radicaba esencialmente en que dichos cambios se encuentran en total sintonía con el resto de reformas estructurales, orientadas al Estado mínimo en lo social y en lo económico que promovían estos organismos.

Por último, sin duda una de las principales fortalezas de la NGP es la habilidad que ha tenido para presentarse a sí misma como una corriente puramente técnica y eminentemente neutral (Narbondo y Ramos, 2003; Pierre, 2009). Esta asociación que se consolidó entre NGP y modernización, en contraposición a la idea de burocracia tradicional como sinónimo de retraso y conservadurismo, impactó de tal manera que ayudó a que gobiernos que en teoría presentan valores distintos a los de la NGP, hayan adoptado medidas en esta línea casi sin cuestionarla (Ramíó, 2005, Pollit y Bouckaert, 2000).

Para resumir, la NGP propone la introducción de la lógica de gestión privada dentro del sector público, ignorando, eso sí, las particularidades de este último (Pierre, 2009). Desde este punto de vista, se podría decir que las ventajas o fortalezas que presenta este modelo radican, entre otras cosas, en una mayor cercanía del servidor público a las necesidades del ciudadano (cuya concepción es asimilada en este caso al concepto de “cliente”); una administración pública más eficaz y eficiente a través de organizaciones y, sobre todo, de gerentes que responden directamente por sus actos; a la vez que al separar nítidamente “la decisión” de “la ejecución”, se estaría evitando la intromisión de la política dentro del espacio más técnico y especializado. La consecuencia lógica de este último punto sería la supuesta protección del administrador ante presiones externas.

Pero este modelo no está exento de debilidades ni de problemas, y justamente la mayoría de ellas provienen de los postulados que sus defensores asumen como fortalezas. Quizás el primer problema sea que, pasados al menos veinte años desde el inicio de estas experiencias, no existen evidencias empíricas claras de que las promesas de sus defensores se hayan logrado alcanzar (Olías de Lima, 2005). Por otra parte, el ámbito público ha demostrado tener particularidades tan específicas, que las medidas aplicadas por igual en el sector privado obtienen generalmente resultados e incentivos totalmente distintos (Ramíó, 2005). El problema es que, en general, la aplicación de este tipo de reformas no ha tenido en cuenta las particularidades históricas, culturales e institucionales de los países receptores.

Asociada a esta complejidad del sector público, aparece también la dificultad de adjudicar un resultado determinado a una única agencia u oficina, lo que pone por tierra el éxito de todo el sistema de evaluación por resultados, debido a que las responsabilidades se diluyen fácilmente (Narbondy y Ramos, 2003).

Es debido a estos inconvenientes, entre otras cosas –a las que habría que sumarles por ejemplo un retraining de las corrientes más anti estatales–, que ciertos discursos y prácticas concretas se han ido orientando hacia la necesidad de recuperar algunos rasgos del modelo jerárquico burocrático. Presentaremos a continuación algunas de las ideas más sugerentes que han surgido como respuesta a los excesos de la NGP.

1.2 NEOWEBERIANISMO

Observando los problemas derivados de la implementación poco crítica de la NGP como herramienta de modernización y readaptación de la Administración Pública, especialmente en espacios territoriales donde la burocracia profesional nunca logró desarrollarse, a mediados de los noventa surge un cuerpo de estudios teórico-empíricos que vienen a revalorizar algunas enseñanzas ya contenidas en los escritos de Weber.

Estos autores se cuidan mucho de no caer presos de la retórica que contrapone la “vieja y tradicional burocracia” a los “nuevos modelos de organización”, presuponiendo que lo viejo está perimido y resulta obsoleto y en cambio lo nuevo es bueno y necesario. No obstante, no por ello dejan de reconocer la existencia de rasgos negativos, ineficacias o desidia en el funcionamiento de ciertas burocracias públicas y privadas (Evans, 1996; Pollit & Bouckaert, 2000; Olsen, 2005).

Los neoweberianos son plenamente conscientes de dos cuestiones: a) la democracia representativa requiere del uso de la jerarquía y del *ethos* burocrático, y b) la construcción de estructuras estatales profesionales es prerequisite ineludible para que el Estado pueda llevar adelante eficazmente sus funciones, cualesquiera que estas sean (ya sean funciones “mínimas” o de bienestar) (Evans, 1996; Geddes, 1994). La clave en este caso es fortalecer y reformar la Administración Pública, no liquidarla o privatizarla.

Dicho lo cual, esta vertiente se presenta como un saludable antídoto a la promoción acrítica y radical de recomendaciones “gerencialistas”, “eficientistas” y “privatistas” en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las Administraciones Públicas (especialmente para aquellos casos donde las burocracias no llegaron a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente) (Prats, 1998; Rauch & Evans, 1999; Arellano, 2002; Evans, 2003; Pollit & Bouckaer, 2004; Olsen, 2005; Dreschler, 2005 y 2007; Dunn, 2007).

Reafirmando la centralidad del Estado en contextos globalizados, el valor de la democracia representativa y el desafío del desarrollo económico y social, el neoweberianismo reivindica la importancia del Servicio Público y la vigencia de ciertas máximas weberianas como presupuestos de una burocracia eficaz y efectiva (más

que eficiente). Ni el término “burocracia” ni las ideas teóricas y observaciones empíricas que se le asocian a Weber resultan irrelevantes, obsoletas o incompatibles con los nuevos tiempos, cuando se trata de entender o explicar la administración pública y el gobierno en las democracias contemporáneas (Olsen, 2005).

Estudios comparados demuestran estadísticamente cómo ciertas características institucionales típicas del modelo burocrático de inspiración weberiana (tales como el reclutamiento por mérito o cierta centralización del poder) influyen positivamente cuando se evalúa la eficacia del Estado, la *performance* burocrática, la calidad de la democracia, la autonomía de la burocracia y su predictibilidad (Rauch & Evans, 1999; Lapuente, 2009).

Mientras reivindica un estatus diferencial para el servicio público y resguarda principios básicos de ciudadanía (como igualdad ante la ley, seguridad jurídica y control sobre las acciones estatales), este enfoque también busca innovar respecto al modelo tradicional de inspiración weberiana (Evans, 2003; Dreschler, 2005; Dunn, 2007; Lynn, 2008). Los principales puntos que merecen atención son:

a) Orientación externa, más que interna, de la Administración Pública. En este punto ganan espacio conceptos tales como enraizamiento, coproducción o coordinación público-privada. Luego, si bien las sinergias entre el Estado y la Sociedad Civil son deseables desde muchos puntos de vista (democratización, eficacia, eficiencia, calidad del servicio, etc.), la participación ciudadana no debe caer en la equiparación de actores privados con funcionarios públicos o en la delegación de funciones de interés público en manos privadas, sino que la cooperación debe buscarse desde el reconocimiento de la especificidad y relevancia de la función y la cultura públicas.

b) Complemento de la democracia representativa con procedimientos de democracia directa y deliberativa. Lo que en resumidas cuentas el neoweberianismo viene a destacar es que la democracia representativa debe ser reactualizada pero no reemplazada, pues se continúan necesitando los mecanismos de representación a través de partidos y parlamentos, el respeto a la ley, la regulación de los mercados, la preservación de la equidad, la competencia y control de las burocracias, etc. Este particular ítem, será

el eje nodal del debate sobre la democratización. En cierto sentido, son varios los autores que entienden a las corrientes democratizadoras como un aporte de la teoría política democrática que viene a complementar al neoweberianismo y a presentarse como una alternativa a las propuestas “apolíticas” de la NGP.

c) Modernización del manejo de recursos dentro del Estado. Se promueven a tal fin mecanismos de evaluación tanto *ex-ante* como *ex-post*, dándose de este modo cierta cabida a las evaluaciones orientadas por resultados.

d) Profesionalización y capacitación del funcionariado no sólo en materias jurídicas o de una esfera específica de actividad sino en habilidades sociales que lo capaciten para desempeñarse en áreas multidisciplinares así como para interactuar cooperativamente con la ciudadanía.

Sintetizando, los neoweberianos se oponen a la asimilación de la Administración Pública con la empresa privada y en su lugar revalorizan el espíritu de lo público frente a lo privado, enfatizan la importancia de la profesionalidad y el acceso por mérito, sin perder por ello de vista la necesidad de generar una administración pública más abierta y transparente.

Mas no se trata simplemente de volver sobre los postulados “técnicos” o procedimentales, que ya Weber señalara como prototípicos de buenas burocracias, o de aceptar y promover los nuevos caminos de participación y sinergia de la sociedad civil y el Estado, se trata de la adopción de nuevos marcos valorativos. Así, en el marco de este movimiento destacan, más allá de las recomendaciones concretas, propuestas como: a) un planteamiento normativo en pos de la racionalidad no meramente económica, y b) un llamamiento a consideraciones no sólo teóricas sino políticas en materia de organización de las estructuras estatales, revalorizándose a tal fin el contexto histórico-cultural en el marco de cada Administración Pública (Olsen, 2004; Lynn, 2008).

Por el momento no se conocen importantes críticas a dicho enfoque, el cual ha trascendido más como un movimiento de corte crítico-académico que político-práctico. No obstante, varias de las ideas debatidas por estos autores pueden verse

contenidas en lo que se conoce como “Perspectiva Europea para la organización burocrática del Espacio Administrativo Europeo” (OCDE, 1999).

1.3 DEMOCRATIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Paralelamente a esas dos vertientes de propuestas para modernizar y mejorar la Administración Pública, existen crecientes voces que defienden la necesidad de democratizar la Administración Pública. Esta postura surge de autores que no pertenecen a una sola corriente o posición teórica, y que incluye a algunos de las dos corrientes anteriores, e incluso se encuentra en un punto con el discurso de la gobernanza³. Por esto, no se puede considerar que la idea de democratizar la Administración Pública sea una corriente en sí misma, lo cual la diferencia de las dos anteriores. No obstante, se agrupan aquí una serie de propuestas muy influyentes en la actualidad y que es necesario considerar por separado, pues se encuentran hasta cierto punto por fuera de las grandes teorías de la administración.

Por otra parte, es preciso puntualizar que el afán y preocupación por la democratización no está ausente en los planteamientos de la NGP y del Neoweberianismo. Probablemente es más compatible con el neoweberianismo que con la NGP, en función de la manera como se entiende la democratización en cada enfoque y qué modelo ideal de democracia utilizan como referencia.

En el caso de la NGP, como se ha dejado entrever, serias dudas nos quedan de que democratizar sea sinónimo de despolitizar las decisiones, empoderar gerentes o incorporar la “voz” del cliente. “Cuando los ciudadanos son redefinidos como consumidores, operan dentro de una forma atenuada de democracia⁴” (Box et al., 2001: 613). Así, al hablar de democracia en este contexto, se está tomando como

3 Se entiende por gobernanza la dirección de la sociedad llevada a cabo tanto por el gobierno como por la sociedad y el mercado, trabajando en redes. El término fue aplicado a la actividad del Estado por los organismos transnacionales, quienes lo tomaron de la literatura de administración de empresas, y se ha popularizado enormemente a pesar de su imprecisión conceptual y su uso ambiguo y poco riguroso. Ver Olias de Lima, 2005; Kooiman, 2003 y Pierre, 2009b.

4 El original es en inglés: “when citizens are recast as consumers, they operate within an attenuated form of democracy”. Traducción de los autores.

punto de referencia una visión negativa y procedimental de la misma y se está limitando de forma drástica el concepto de ciudadanía.

Por su parte, como ya se indicó, el Neoweberianismo también usa como uno de los principales puntos innovadores con respecto al modelo weberiano la preocupación por los mecanismos de control y de participación propios de la democracia representativa, complementados con herramientas de los modelos de democracia deliberativa y directa (Evans, 2003; Dreschler, 2005). En esa medida, se podría reclamar la democratización como patrimonio del neoweberianismo, pero también se la puede ver como un complemento adecuado pero externo a esa corriente de pensamiento.

En este último enfoque, aunque matizado y cumplimentado, la democracia liberal (representativa) permanece como modelo de referencia, pero se da importancia a nuevas formas de participación, así como a la transparencia y la rendición de cuentas (Villoria, 2009).

La idea de extender la democracia a ámbitos diferentes del electoral y parlamentario fue desarrollada originalmente por la teoría política. La democratización de la administración pública es una consecuencia del auge de las teorías de la democracia sustantiva, que pretenden ir más allá de la concepción formal y electoral de la misma (Arendt, 1997). También se alimenta de las ideas de democracia deliberativa y participativa, inspiradas en la escuela de Frankfurt y la teoría del discurso (Habermas, 1987), que propenden por una democracia que afecte todos los espacios sociales (la esfera pública en sentido amplio) y un involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas donde quiera que estas tengan lugar (concepto de comunidad cívica) (Pierre, 2009b). Los postulados de estas ramas de la teoría política han sido recogidos por las teorías neorrepublicanas, entre otras, y aplicados a diversos temas, incluido el de la Administración Pública (Maíz, 2006; Cunill Grau, 2004; Villoria 2009)⁵.

5 Se debe anotar que, en cualquier caso, la democracia y la democratización en la ciencia política son conceptos mucho más amplios y complejos que la noción de democratización aplicada exclusivamente a la administración pública. Como esta última es la abordada en el artículo, se omitirá la discusión más general sobre qué es la democracia, y se dirá únicamente que no se comparte la visión puramente procedimental o electoral de la misma.

Estos planteamientos quieren superar la visión tradicional de las Ciencias de la Administración y las Ciencias Sociales, en las que la democracia y la burocracia son conceptos antitéticos (Weber, 1966). En la medida en que la burocracia es democrática, en ese modelo, lo es debido al hecho de que la dirigen cargos electos y a la voluntad consiguiente de los burócratas de seguir sus instrucciones (Peters, 2007). Sin embargo, los cambios que se han producido en las sociedades contemporáneas, tanto en el ejercicio de la ciudadanía política como en los sistemas de Administración Pública, parecen estar orientándose hacia la necesidad de adoptar una concepción más activa de la democracia dentro de la burocracia, como la aquí discutida (Peters, 2007).

Sin embargo, la recuperación que han hecho diversos autores de estas ideas democratizadoras para aplicarlas a la administración pública tiene diferentes matices. El camino hacia la democratización interna puede provenir del interior de la organización, por ejemplo a través de una mayor apertura a la participación de los escalafones más bajos a la hora de tomar las decisiones. Para Quim Brugué (2006), democratizar quiere decir introducir una lógica cooperativa, facilitar el diálogo y el intercambio de perspectivas y recursos entre las distintas partes de la administración. Se busca evitar que las partes se dispersen para integrarlas en un proyecto común, y coordinar los esfuerzos en la persecución de un resultado colectivo, y fomentar la deliberación. Esta perspectiva se preocupa especialmente por las relaciones dentro de las administraciones públicas y entre sus distintos niveles, y propone reducir la tradicional jerarquía dentro de las mismas.

Por otra parte, democratizar se refiere en el mayor número de casos a la participación de los ciudadanos en la gestión de asuntos que se solían dejar a los expertos o técnicos, y dar a los ciudadanos la información y el espacio para deliberar y contribuir a la toma de decisiones (Box et al. 2001). Cunill Grau (2004) y Villoria (2009) consideran que la administración pública democrática es una alternativa diferente tanto a la administración tradicional como a la NGP, y por ello la sitúan como una nueva corriente. Se coincida o no con esta postura (y en esta discusión se van muchas energías en el área de la AP contemporánea), es importante señalar al menos una diferencia entre ésta y la perspectiva neogerencialista de la NGP. En efecto, para los defensores del neogerencialismo, la democratización implica

pérdida de eficiencia, y por esta razón no se la defiende. Pero otros autores consideran que es posible tener a la vez una administración pública democrática y eficiente, sujeta a mecanismos de control político.

La democracia como participación de los ciudadanos se puede manifestar de diferentes formas en este contexto. La primera es la representación social; lo que se suele entender principalmente cuando se habla de democratización, y se refiere a la participación de ciudadanos en la toma de decisiones de la administración. Usualmente sólo es factible a nivel local, en donde se han dado algunos buenos resultados (Goldfrank, 2006; Lissidini, 2007). Sin embargo, esta alternativa conlleva ciertos problemas que han llevado a una gran polémica en torno a la conveniencia de democratizar. Por una parte, la representación social puede crear más asimetrías en la representatividad democrática, porque no todos pueden o quieren participar (Pierre, 2009b)⁶. Usualmente participan quienes tienen los recursos (tiempo), o quienes tienen una motivación especialmente fuerte o quieren defender un interés particular, de forma que la toma de decisiones puede perjudicar a los demás, usualmente la mayoría. Esto se podría evitar usando el sorteo para elegir a quienes participan y dándoles incentivos para hacerlo (Maíz, 2006). También se debe señalar que la participación de base individual es mejor que la asociativa, que puede resultar en un nuevo corporativismo y en la exclusión de los no organizados (Cunill Grau, 2004).

La segunda forma de democratizar es la introducción de mecanismos para que los ciudadanos elijan entre servicios o entre alternativas predefinidas por la administración. Esto puede equivaler a la utilización de votaciones o plebiscitos para temas muy específicos, o puede ser interpretado como la versión de la NGP de la democratización, en la cual en realidad no es el ciudadano sino el “cliente” o “consumidor” quien decide acerca de la calidad de los servicios que recibe, y en esa medida elige entre varias opciones, incluyendo las del sector privado. Se debe notar que si bien a esto se le llama democratización, puede referirse a veces a fenómenos más cercanos al mercado que a la democracia, y propiciar una desapa-

6 Por otra parte, según Pierre, la participación de organizaciones tipo ONG tampoco está siempre asegurada, pues resulta que muchas ONG prefieren no mezclarse con el Estado pues eso las deslegitimaría.

rición del ciudadano político con derechos y con participación efectiva en la toma de decisiones realmente importantes.

En realidad, según señalan autores como Peters (2007), hay una contradicción de fondo entre la NGP y la idea de democratizar la administración. Otorgar cotas de poder a funcionarios o incluso a sectores de la sociedad civil significa reducir el poder y la discrecionalidad del gerente, quien es el actor central en la vertiente neogerencialista de la NGP (Peters, 2007). En efecto, hay una “idea equivocada que la administración legal racional es menos democrática que la que se basa en resultados” (Arenilla, 2003), cuando en realidad puede ocurrir más bien lo contrario.

Finalmente, el tercer mecanismo de democratización (Cunill Grau, 2004) es la coproducción público-privada de servicios que tradicionalmente proveía la administración pública por sí sola. Esta es la democratización asociada a la idea de gobernanza, y al igual que las anteriores, se ha implementado en diversos lugares, con algunas experiencias exitosas. También existen críticas para esta propuesta: de forma muy destacada, la advertencia sobre la necesidad de tener claro que es el Estado quien tiene la responsabilidad mayor sobre los servicios y sobre las decisiones acerca de los objetivos finales de los mismos, y la contraparte privada no puede llegar a tomar ese lugar porque no comparte los valores ni las lógicas de lo público, ni tiene la capacidad para asumir las consecuencias de las decisiones y sus resultados.

Además de esas tres formas de participación de los ciudadanos, las corrientes democratizadoras incluyen otros mecanismos de ejercicio de la ciudadanía, como la rendición de cuentas (accountability) y la transparencia (Villoria, 2009). Estas son responsabilidades de las autoridades con respecto a los ciudadanos, que les permiten a estos ejercer sus derechos de participación de manera informada y controlar efectivamente a quienes toman las decisiones en su nombre.

Sin embargo, la implementación de los anteriores postulados exige la existencia de una ciudadanía involucrada en la participación, activa y comprometida, que contrasta con la constatación de niveles cada vez mayores de desafección en las democracias contemporáneas (Arendt, 1998). Por lo tanto, este mecanismo se antoja interesante para resolver cuestiones específicas, pero al mismo tiempo

puede ser necesario que continúe funcionando un esquema de burocracia más tradicional que se ocupe de los problemas rutinarios (Peters, 2007). Esto deja planteada la pregunta de en qué áreas es deseable una mayor y mejor participación, y hasta qué punto los ciudadanos están preparados y dispuestos a participar, así como el papel de la administración en la activación de esa disposición.

Así, es posible identificar al menos cuatro riesgos o problemas para democratizar la Administración Pública:

- La (in)capacidad de los ciudadanos,
- La escasa disposición a participar,
- La no representatividad de la participación, y
- La cooptación por parte de la administración.

El primero surge de la constatación de que no todos los miembros de la sociedad tienen la misma capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrece la participación (Dahl, 1998). En especial, los grupos y colectivos excluidos, en los que es mayor la desconfianza hacia el resto de la sociedad y hacia el Estado, y en los que, además, no existen muchas de las capacidades que requiere una participación fructífera; como resultado de la desigualdad de oportunidades, de poderes y de recursos.

Este primer problema plantea el viejo debate entre los expertos o los técnicos, y los ciudadanos no expertos pero que conocen sus propias necesidades. Es fácil subvalorar a las personas comunes y descalificar sus opiniones por no estar lo suficientemente informadas, pero es una lógica que conduce a la tiranía (Roiz, 2003), y que desconoce que la democracia se funda sobre el supuesto liberal de que cada cual sabe lo que quiere, o al menos cree saberlo y de acuerdo con ello tiene la autonomía de tomar decisiones sobre los asuntos que le afectan a él y a su comunidad (Dahl, 1998).

El segundo riesgo es que no exista suficiente interés y disposición de los ciudadanos para participar (Stokes, Przeworski, & Manin, 1999). Se puede constatar que en la actualidad, el individualismo y la lógica del mercado han llevado a una gran apatía política, y ya no resulta fácil sacar a los ciudadanos del rol de consumir,

pagar impuestos y trabajar para devolverlos a una mítica polis donde desarrollen virtudes cívicas. En los experimentos con la democratización de la administración que han sido liderados por ésta, el principal obstáculo ha sido este, lograr movilizar a las personas, que no tienen tiempo ni interés y están acostumbradas a delegar la toma de decisiones en los políticos y funcionarios (O'Donnell, 1992; Maíz, 2006; Goldfrank, 2006).

Por lo anterior, el tercer riesgo es la baja legitimidad o representatividad en la participación. Los ciudadanos que participan pueden ser los que tienen más tiempo libre (plutocracia) pero que no representan a muchos otros, o pueden ser los que tienen la capacidad de organizarse porque defienden intereses particulares que pueden permitirse financiarlos, o los que están especialmente motivados porque son más radicales que los demás. Esto remite al debate entre democracia representativa y participativa, donde algunos consideran que la segunda desvirtúa la primera y rompe con el principio de igualdad y con la representatividad que ha resultado del diseño de las instituciones políticas democráticas.

Sin embargo, los grupos privilegiados, aquellos que no tienen dificultades para acceder al proceso de toma de las decisiones públicas, independientemente de los procedimientos democráticos estándares, tienen poco que ganar con la institucionalización de una robusta e incluyente democracia deliberativa. Por el contrario, es altamente probable que esos grupos se opongan a los procedimientos deliberativos, porque éstos podrían defender intereses contrarios a los suyos (Evans, 2003).

Por último, el riesgo que preocupa más a los defensores de la democratización y a los ciudadanos activos es que los mecanismos de participación sean objeto de manipulación por parte de la administración. En muchos casos se ha adoptado con entusiasmo el discurso de la democratización pero se lo ha dejado vacío, para darle un uso legitimador de las decisiones previamente tomadas por parte de la administración. En otras ocasiones se abre a la participación solo una parte mínima y poco importante de las decisiones públicas, dejando los grandes debates sobre objetivos y prioridades a los decisores tradicionales, pero el proceso también da un manto de legitimidad a todo el conjunto.

Puede ser que este tipo de manipulación sirva a los objetivos de políticos y funcionarios en el corto plazo, pero a la larga los ciudadanos perciben el engaño y esto genera mucha frustración, que alimenta la apatía arriba mencionada, y crea una brecha entre los ciudadanos y la administración que daña la democracia y la gobernabilidad de esa comunidad.

A pesar de los riesgos señalados, que por supuesto deben ser tenidos en cuenta, la experiencia de democratizar la administración puede ser muy exitosa, pues tiene una gran fortaleza, y es que puede asegurar que las metas administrativas reflejen las reales necesidades y los deseos del ciudadano común, y que los procesos administrativos sean transparentes y responsables (Evans, 2003).

Hasta el momento intentamos dar cuenta de los dos modelos o enfoques discutidos desde la academia (con diferente grado de aceptación y atención por parte del mundo político) como vías de modernización de la gestión pública, con el complemento de las ideas democratizadoras, que si bien no son un enfoque en sí, son de gran relevancia en los debates contemporáneos. Bajo el rótulo democratizador, tal como se ha explicado, se reúnen propuestas provenientes de diferentes ámbitos que, lejos de presentarse como alternativas a los modelos de organización Burocrática Tradicional o de la Nueva Gestión Pública, buscan incrementar y fortalecer las herramientas de interacción entre la sociedad civil y el Estado, mejorar la transparencia en la gestión de lo Público y apostar por una Administración Pública más abierta.

Más allá de las fortalezas o debilidades técnicas que se puedan encontrar en las recomendaciones que cada enfoque propone, lo cierto es que estas lecturas se sustentan en un particular diagnóstico de la realidad y de los problemas que aquejan a la administración pública y no son ajenas a valoraciones y teorías. Dicho lo cual, su combinación resulta no siempre posible ni deseable.

Sobre estos asuntos y sobre la mayor o menor pertinencia que tienen estas reflexiones y diagnósticos en escenarios como el latinoamericano, es sobre lo que nos proponemos tratar en el siguiente punto.

2. Los retos comunes a la región latinoamericana y el papel de la Administración Pública

2.1 DESAFÍOS Y RETOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS LATINOAMERICANAS

América Latina tiene características particulares, sobre todo en lo relacionado con las reformas de las Administraciones Públicas de dichos países. La importancia de considerar en primer término estos puntos radica básicamente en que su omisión complicaría bastante el entendimiento de las consecuencias de la aplicación de cambios de funcionamiento y conformación de los distintos sectores públicos de la región en los últimos treinta años.

Considerar por tanto esta contextualización de la región, va a permitir al menos comenzar a pensar tanto desde ámbitos académicos como políticos, en estrategias mas locales y originales, la experiencia ha demostrado que el trasplante de experiencias de forma acrítica no es viable.

Si bien es claro que América Latina no puede ser considerada como un todo coherente y homogéneo, lo cierto es que pueden señalarse al menos tres retos o desafíos que son comunes a toda la región: la consolidación de un modelo de desarrollo económico sostenible; la consolidación y ampliación de las estructuras democráticas; y asociado a estos dos puntos, una búsqueda activa y prioritaria de la equidad social (CLAD, 1998).

No existe en el mundo una región más rica en recursos naturales y humanos que América Latina. Sin embargo, la historia de la región ha mostrado, sobre todo en el último siglo, cómo los diversos intentos en los distintos países por establecer estrategias de desarrollo han fracasado, muchas veces por incapacidades internas, y otras tantas por presiones externas. Esta falta de autonomía a la hora de ejecutar un modelo de crecimiento económico con desarrollo social no sólo no ha sido revertida a lo largo de los años, sino que ha aumentado con la profundización de la mundialización del comercio y las finanzas.

Pero a la par de esta “deriva” de modelo productivo en la que parece estar la región, no menos importante es el hecho de que la consolidación democrática de mediados de los ochenta —principalmente en los países del Cono Sur— parece

haber quedado en muchos casos en una mera cuestión formal de elecciones medianamente competitivas cada ciertos años, pero poco se ha avanzado en cuestiones de “calidad democrática” (PNUD, 2004) que hacen a la conformación de un régimen mucho más sustantivo.

Los dos desafíos recién mencionados están íntimamente relacionados, ya que ambos se complementan para generar una situación de gran debilidad estructural de estos países, que redundan en la incapacidad de construir estrategias de desarrollo a mediano y largo plazo. Es aquí donde se entronca el tercer desafío, que muy probablemente sea el más dramático en el corto plazo: el de la equidad. América Latina es hoy en día la región más desigual del mundo.

En lo que se refiere estrictamente a las Administraciones Públicas latinoamericanas, también es posible identificar algunas características propias de la región: en líneas generales, América Latina es una región asociada a Estados “...con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Buena parte de esta debilidad se ha asociado históricamente a la falta de una burocracia de profesionales estables. La burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales del modelo weberiano” (Echebarría, 2006).

Es aquí donde aparece una primera diferencia importante entre las Administraciones Públicas de América Latina respecto al mundo desarrollado: en el primer caso nunca se llegó a implementar efectivamente un modelo jerárquico-burocrático. Esta puntualización cobra trascendencia en el momento en que el surgimiento de las distintas corrientes de reforma administrativa mencionadas en este trabajo se refirió en mayor o menor medida a las críticas realizadas a un ideal de Estado y al funcionamiento de un modo de gestionar el mismo, que en el caso de América Latina nunca llegaron a existir del todo.

Las redes informales y la fuerte presencia política en lo que se refiere a la gestión de recursos humanos operantes en la realidad contrastan con el sistema de gestión pública meritocrático, legal y transparente que impera en términos formales.

De esta manera, podemos caracterizar a la región por una sobreburocratización formal a la par de una infraburocratización real (Echebarría, 2006). Problemas

como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción política han permeado a lo largo del siglo XX los distintos intentos de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales y/o regionales, ya que en muchos países ciertas regiones se han constituido históricamente como “feudos” de determinadas familias o partidos políticos. Esta realidad, que aún no se ha desterrado, presenta un grave problema a la hora de enfrentar los fuertes intentos de descentralizar las administraciones nacionales.

Además, en líneas generales se puede advertir que los distintos intentos de reforma se han concentrado en pocas unidades organizativas. Si bien parece sensato avanzar poco a poco en la implementación de cambios muy radicales, para poder ir traspasando las experiencias acumuladas, lo cierto es que en muchas oportunidades el impulso inicial no fue continuado, lo que redundó en la conformación de “islas de excelencia”, con más y mejores recursos y capacidades organizativas (en general en áreas estratégicas como las relacionadas con la economía), mientras que el resto de la Administración permanecía con los mismos males y sin la atención política.

De acuerdo al estudio IPES (2006), los países latinoamericanos han afrontado estas dificultades de diferentes maneras. Al respecto pueden ser clasificados de acuerdo al grado de autonomía de sus burocracias en tres grupos: las burocracias con desarrollo mínimo, que incluiría a la mayoría de países de Centroamérica, Bolivia, Ecuador, y Paraguay; los sistemas de Servicio Civil medianamente conformados como Argentina, Colombia, Costa Rica, Méjico, Venezuela y Uruguay; y por último los sistemas más institucionalizados que únicamente son Brasil y Chile (IPES, 2006).

En el primer grupo de países, existen grandes dificultades para poder retener al personal mejor capacitado debido a que no existe una carrera que ofrezca incentivos reales al buen desempeño; mientras que en el segundo grupo, si bien la carrera administrativa ha sido implementada con mayores garantías, lo cierto es que las estructuras más formales conviven diariamente con mecanismos paralelos que ponen en cuestión elementos claves como el ingreso por mérito, lo que puede traer como consecuencia grandes dificultades a la hora de movilizar de forma efectiva el conjunto de capacidades de la burocracia en pos de la ejecución de las distintas políticas.

De cualquier manera, esta adopción acrítica no es únicamente patrimonio de las corrientes gerencialistas, sino que puede hablarse de una conducta generalizada en la región. Sobre este punto se centrará el siguiente punto del trabajo.

2.2 MÁS ALLÁ DEL ISOMORFISMO O EL "COPIAR Y PEGAR". VOLVER LA MIRADA SOBRE LA REALIDAD LATINOAMERICANA

Como afirma el CLAD, a pesar de que se implantaron núcleos de excelencia y reglas de mérito en el servicio público de varios países latinoamericanos, ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano en los niveles de las naciones desarrolladas (CLAD, 1998: 10; Arellano, 2002). Dicho lo cual, la reforma de las burocracias no puede limitarse a imitar modelos de modernización desarrollados e implementados en países como Nueva Zelanda o Estados Unidos, y ni siquiera en países europeos.

Más allá de la pertinencia, bondad o maldad de ciertos instrumentos conceptuales, es preciso atender a las necesidades, tradiciones y recursos con que cuenta cada sistema político, pues reformas inspiradas en instrumentos conceptuales idénticos tienen diferentes efectos cuando se aplican en otros países (incluso en regiones y sectores de un mismo país) (Pollit & Bouckaert, 2000; Ramió, 2001; Arellano, 2002; Olsen, 2005).

Así mismo, es bueno recordar que las políticas de reorganización y reforma de la administración no se reducen a recomendaciones técnicas o deliberaciones en torno a formas organizacionales, sino también implican luchas en torno a símbolos, legitimidad, *ethos* e identidad de la administración pública (Pollit & Bouckaert, 2000; Olsen, 2005; Brugué, 2006). Dicho lo cual, la reforma de la Administración Pública no puede reducirse a una simplificada, acrítica y despolitizada selección y combinación de herramientas modernizadoras, que no deja de contener elementos prescriptivos y que se inserta en estructuras con una cultura pública muy débil.

Las situaciones de *decoupling* (entendidas como desajustes entre instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización), sumadas a la incapacidad

de copiar los aspectos ocultos o más finos de las estrategias de modernización, son factores que (Ramíó, 2001; Pollitt, 2009):

- explican el fracaso del isomorfismo mimético y/o coercitivo,
- aumentan las posibilidades de corrupción y captura de intereses públicos, y al hacer a la administración más permeable a las presiones del entorno, socavan directamente la legitimidad del sistema democrático,
- incrementan el peligro de cesión de la agenda a actores privados,
- arriesgan la pérdida de memoria institucional y limitan su utilización como insumo de trabajo.

En resumidas cuentas, un paradigma organizacional y reformista que guíe a todas las naciones no solo no existe, sino que tampoco es deseable.

En el próximo punto retomamos estas cuestiones con el objetivo de revalorizar la faceta política de la reforma administrativa.

2.3 EL DEBATE POLÍTICO Y EL TIPO DE ADMINISTRACIÓN

La cuestión de los modelos de gestión para el sector público en América Latina se discute mejor en un marco de referencia que contemple los objetivos que pretende conseguir el Estado. Es decir, no resulta muy útil discutir el cómo, si antes no se ha mirado detenidamente el qué (Ramíó, 2001). ¿Se prioriza la equidad, la democracia o la eficiencia? ¿El desarrollo es más importante que los objetivos sociales? Sólo cuando se ha jerarquizado entre diferentes fines, y se ha generado un acuerdo político sobre el rumbo a seguir, es pertinente detenerse en los medios administrativos y los modelos de gestión que son útiles para el mismo.

Atentos a lo anterior, es preciso que los países de la región recuperen la olvidada finalidad de la administración pública: resolver conflictos y generar bienestar colectivo; y para ello se interroguen sobre las formas deseables de administración y gobierno, las competencias deseadas en el servicio público, el tamaño, los recursos y los resultados que esperamos del Estado (Brugué, 2006; Ramíó, 2001). Quizás uno de los principales problemas para encarar la reforma sea justamente la dificultad de tener un debate de este tipo, ante la inexistencia de una fuerza

política con el peso suficiente y un interés real en invertir su capital político en convocar dicho debate (Geddes, 1994, Ramió, 2001).⁷

La necesidad de repolitizar el debate se refiere justamente a la ausencia constatada de un proceso político de definición de objetivos, en el que participen los ciudadanos, sus representantes y todas las instituciones políticas. Los países de América Latina han preferido, en general, adoptar el postulado de la NGP, según el cual existe una caja de herramientas administrativas, de la cual se pueden escoger aquellas que se consideren útiles, pero han olvidado preguntarse útiles para qué, o en muchos casos han dado la respuesta automática de la eficiencia como principal fin, dadas las restricciones de presupuesto y la baja capacidad impositiva comunes a toda la región⁸.

Si acordamos que la democracia, el desarrollo y la igualdad son los desafíos más urgentes de América Latina, probablemente concluyamos que la eficacia social no debe secundar a la eficiencia económica, sino al revés. En ese sentido, la NGP y los supuestos teóricos que acarrea no deberían ser la mejor opción para la región. Por el contrario, hay importantes indicios de la utilidad de un marco neoweberiano que recupere, por ejemplo, el valor de la igualdad de trato, la imparcialidad y universalidad de los servicios públicos en tanto derechos ciudadanos, y una carrera administrativa con criterios de mérito, que no llegó a existir en todos los niveles en ningún país.

7 En este punto cabe recordar el popular trabajo de Geddes (1994), quien sugiere que uno de los mayores problemas con las reformas administrativas es empezarlas y sostenerlas. Resulta que asumir las reformas es tanto como asumir la creación de un bien público, lo cual nos conduce a los dilemas de acción colectiva y cooperación. En contextos de incertidumbre ningún actor político está dispuesto a arriesgar e invertir su capital político en reformas que solo darán beneficios a largo plazo y sobre las cuales no existe seguridad de que todos los beneficiarios estén dispuestos a colaborar e invertir sus recursos (típico dilema del prisionero). Mientras los políticos necesitan “algo que mostrar”, la reforma administrativa reclama tiempo y continuidad (Pollit & Bouckaert, 2000).

8 Con este comentario no estamos afirmando que la eficiencia no sea deseable, sino simplemente llamamos la atención de los riesgos que acarrea priorizar la misma frente a otros valores como la igualdad, o considerarla el único objetivo de la modernización.

Por otra parte, en materia de democracia y participación, la historia de exclusiones de Latinoamérica hace también una prioridad el dar espacios y voz a los ciudadanos, no solamente en las urnas cada período electoral, sino en las instancias locales que afectan su vida cotidiana, y en la administración pública, en la medida en que sea posible.

Sin embargo, es preciso decidir qué instancias se quieren democratizar, y hasta qué punto debe llegar la participación. Este no es un tema fácil, como lo haría creer su explosión de popularidad. No es conveniente introducir la participación en todas las instancias del servicio público, pues en algunas no hay mayor cosa por decidir y lo importante es respetar las reglas y procedimientos. En otras, en cambio, eso sería lo indicado, cuando se trata de acercar los servicios al ciudadano de forma real y responder a sus preferencias y necesidades más importantes. Pero a veces lo que conviene a un ciudadano afecta a otros, de manera que en muchos casos las instancias representativas pueden cumplir mejor con la articulación de esos intereses encontrados que un estilo más directo de democracia.

Como se ve, quedan muchas preguntas por responder con respecto a la democratización. Cabe reiterar que esta implica más que las diferentes formas de participación, pues se refiere también a la rendición de cuentas y a la transparencia de las actuaciones públicas. En lo atinente específicamente a la participación, algunos de los principales interrogantes que debería responder cada comunidad política son: a) si es posible la participación en todos los niveles territoriales o es algo que sólo cabe en instancias micro-locales, b) en qué áreas estatales o ministeriales se debe fomentar la participación, c) en qué momentos del proceso de política pública (¿solo en su evaluación *ex post*? ¿En su ejecución o implementación? ¿O también cabe la participación en el diseño de una política pública?).

En última instancia, la academia no puede resolver esta discusión. Por el contrario, la misma debe formar parte del debate político y ser decidida democráticamente en cada país.

Conclusiones

Al principio del trabajo nos preguntábamos: ¿Cómo es posible modernizar estructuras burocráticas como las latinoamericanas?.

A lo largo del texto hemos podido puntualizar que no existen recetas universales de modernización que, amparadas en un tecnicismo neutral, conduzcan mágicamente a hacer las administraciones públicas más eficaces y efectivas.

Tampoco son recomendables las estrategias que agrupan herramientas basadas en diferentes marcos teóricos y las yuxtaponen sin un debate político previo, que ponga en claro el modelo de Estado y Administración que se persigue, y por tanto enfatice un núcleo central y coherente de reforma.

Como hemos querido mostrar, este estilo “ecléctico” de reforma, que se apoya en la concepción de las distintas estrategias de reforma como “cajas de herramientas”, o que se produce involuntariamente debido a la acumulación “por capas” de elementos de diferentes modelos introducidos por administraciones sucesivas, tiene dos grandes problemas: a) al no existir un análisis de la incompatibilidad teórica y práctica entre estas vertientes cargadas de ideologías diferentes, se termina imponiendo por la fuerza de los hechos siempre alguna de estas corrientes y se elude el debate consciente sobre la preferida, y b) sigue pendiente de definición el fondo del asunto (qué sociedad queremos, qué Estado queremos y por tanto qué administración necesitamos).

Pese a las heterogeneidades de la región, probablemente se puedan acordar algunas pautas comunes de modernización y organización, mas cada país debe por su cuenta reflexionar, no solo a nivel general sino también en sus diferentes niveles de organización y administración, así como en las distintas unidades ministeriales y operativas, cuáles son sus necesidades más urgentes.

Entre las pautas comunes identificadas, coincidimos en la necesidad de:

- Profesionalizar el cuerpo funcional, esto es: edificar estructuras burocráticas estables y reclutadas en base al mérito como paso lógico de una burocracia eficaz, y condición *sine qua non* para que el Estado logre concretar en la realidad las decisiones tomadas a nivel político.

- En consonancia con el punto anterior, revitalizar y reconstruir una ética y una cultura de lo público, integrando a los funcionarios públicos en un proyecto común y colectivo (Schick, 2004, Brugué, 2006).
- Favorecer la transparencia y la responsabilización democrática de la administración ante la sociedad.
- Integrar y activar al ciudadano, ya sea a través de democratizar la administración o hacerla más abierta; lo importante es integrar nuevas herramientas que promuevan el diálogo y comunicación entre partes y que vaya más allá de la simple “receptividad” (Vigoda Gadot, 2004).
- Derivado de lo anterior, favorecer la cooperación público-privada en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales.

En definitiva, no se trata de que América Latina se encierre en sí misma o reniegue de los aportes de teorías foráneas, sino que, tomando en cuenta experiencias comparadas, cada país se piense a sí mismo desde sus particularidades y reavive una reflexión que es intrínsecamente política.

Referencias Bibliográficas

- Arellano, David (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató el dinosaurio? Lecciones para la Reforma Administrativa en países como México”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 23.
- Arendt, Hannah (1997). *¿Qué es política?* Barcelona: Paidós.
- Arendt, Hannah (1998). *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brugué, Quim (2006). “Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 29.
- Christensen Tom and Per Lægreid (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practices*. Ashgate.

- CLAD (1998). *Una nueva Gestión Pública para América Latina*. Obtenido de CLAD: <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- Cunill Grau, Nuria (2004). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En Bresser Pereira L. C., *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Dahl, Robert (1998). *On democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dreschler, Wolfgang (2003). “La reestructuración del sector público: programas de reducción y redistribución de efectivos en Europa Central y del Este”. Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum>
- Dreschler, Wolfgang (2005). “The Rise and Demise of the New Public Management”. *Post-autistic economics Review*, N° 33, pp. 17-28.
- Dunn, William & Miller, David (2007). “A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform”. *Public Organization Review*, Vol. 7, N° 4, pp.345-358.
- Echebarría, Kaldor (2006). “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 34, pp. 1-11.
- Evans, Peter (1996). “El Estado como problema y como solución”. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 35 N°140.
- Evans, Peter (2003). “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 25.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Goldfrank, Benjamín (2006). “Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política*, Vol.26 N°2, pp. 3-28.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.

- ILPES. (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. Informe de Progreso Social y Económico en América Latina: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/index.cfm?language=Sp&parid=1>
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Lapuente, Víctor (2008). "Why Bureaucracy? Political Power and the Emergence of Autonomous Bureaucracies". *QoC working paper series* N°23.
- Lissidini, Alicia (2007). *Democracia directa en América Latina: entre la participación y la delegación*. Argentina: Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.
- Lynn, Laurence (2008). "What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications". *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, Vol. 1, N°2.
- Maíz, Ramón (2006). "Deliberación e inclusión en la democracia republicana". *Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 113, pp. 11-43.
- Maíz, Ramón (2001). "Teoría normativa y análisis empírico de la democracia" en Robert Dahl. En *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2003). *La reconstrucción gerencial del Estado*. Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- OCDE (1998). *European Principles for Public Administration*. Sigma Papers No. 27: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/26/30/36972467.pdf>
- O'Donnell, Guillermo (1992). "¿Democracia delegativa?" *Cuadernos del CLAEH*, Vol. 17 N°61, pp. 5-20.
- Olias de Lima, Blanca (2005). "Servicios públicos y gobernanza". *Revista Sistema* N°s 184-185, pp. 125-140.
- Olsen, Johan (2006). "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 16, pp. 1-24.
- Peters, Guy (2007). "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°39.
- Pierre, Jon (2009). "We are all customers now: understanding the influence of Economic Theory in Public Administration". *QoC working paper series* N°6.
- Pierre, Jon (2009b). "Why Legality Matters: The Limits of Markets and Governance Reform in the Public Sector". *QoC working paper series* N°5.

- PNUD (2004). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York: PNUD/Alfaguara.
- Pollitt, Christopher (2009). "Bureaucracies Remember, Post Bureaucratic Organizations Forget?". *Public Administration*, Vol. 87 N°2, pp. 198-218.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geer (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Prats i Catalá, Joan (1998). "Administración Pública y Desarrollo en América Latina". Un enfoque neoinstitucionalista. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 11.
- Ramió, Carles (2001). "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21.
- Rauch, James & Evans, Peter (2000). "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries". *Journal of Public Economics*, Vol. 75, N°1, pp. 49-71.
- Roiz, Javier (2003). *La recuperación del buen juicio*. Madrid: Foro Interno.
- Schick, Allen (2004). "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30.
- Stokes, Susan, Przeworski, Adam, & Manin, Bernard (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vigoda Gadot, Eran (2004). "From responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 62 N°5, pp. 527-540.
- Villoria, Manuel (2009). "La democratización de la Administración". En, Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) *Gobernanza y Fiscalidad*. Madrid: Tecnos.
- Weber, Max (1966). *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press.