

¿Podemos hablar de un nuevo Estado en América Latina? y la gestión pública qué?¹

RESUMEN

A pesar de haber transcurrido aproximadamente una década del vuelco ideológico de las grandes orientaciones políticas que guían a muchos gobiernos latinoamericanos, estos giros no evidencian aún un correlato evidente en el sentido de una transformación en los modelos de gestión pública dominantes que sea consecuente con los contenidos valorativos/sustantivos que dichas transformaciones sustentan.

Surgen interrogantes acerca de ¿Son necesarias tales transformaciones? ¿Por qué no se evidencian tales transformaciones? ¿Qué retos implican?

PALABRAS CLAVE:

Estado post-neoliberal / Gestión Pública / Democracia

Autores:

Maino, Julieta. Universidad Nacional de Rosario. Mail: julietamaino@hotmail.com
Marengo, Alejandro. Universidad Nacional de Rosario. Mail: alemarengo26@gmail.com

¹ Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

I- El Estado y la sociedad. Revisitando un tradicional punto de partida.

Las transformaciones globales contemporáneas en el aspecto económico, tecnológico, político y cultural, sumadas a la reforma estructural del Estado en los años '90, ponen en tela de juicio la tradicional matriz sociopolítica estado-céntrica alrededor de la cual se tejieron las relaciones entre estado-sociedad, cuestionando, por lo tanto, la legitimidad y oportunidad de las intervenciones públicas tradicionales. Se comienza a diseñar arreglos institucionales para una nueva matriz que adquiere los caracteres de una estructura social de relacionamiento reticular, donde se incorporan de modo diferencial, instancias supra y subnacionales junto a un nuevo y variado elenco de actores económicos y sociales, que van a reconfigurar las formas y los modos de las actuaciones públicas, tanto en su carácter estructural como funcional.

En este marco, surgen, como disparadores del presente trabajo, preguntas como: ¿Cuáles serán las condiciones y condicionantes de la nueva legitimidad estatal? ¿Qué nuevos arquetipos, “ajustes” o reconfiguraciones institucionales son necesarios para lograrla? ¿Con qué tipo de herramientas o tecnologías se dispone para contribuir a su realización?

El Estado, tal como lo conocíamos antes de las reformas neoliberales ya no existe casi en ninguna parte del subcontinente. Ha sufrido profundas y definitivas modificaciones, las que aún continúan operándose en la actualidad, por lo cual, podemos observar como se está transformando, tanto estructural como funcionalmente, como así también en sus comportamientos, para con la sociedad, en su relación con otros Estados, como también hacia su interior.

Las causas de estas transformaciones tienen sus raíces en una multiplicidad de fenómenos variados y son a su vez, resultado del desenlace de procesos históricos globales, como también internos a cada Nación en particular. Tenemos por lo tanto, dos grandes campos de análisis de los factores que motorizan estas transformaciones; por un lado, el campo de lo que podríamos denominar como causas externas, de entre las que se destaca el proceso llamado: “globalización”; y por el otro, las causas “internas” a cada Estado Nación, de entre las que se destacaron las reformas del Estado llamadas de 1° generación.

El estado como unidad analítica tiene un nutridísimo desarrollo teórico, del cual solo extraeremos una definición mínima. Es importante visualizar primero su triple dimensión de: relación social; órgano de dominación y entramado institucional. Podemos decir,

siguiendo a Guillermo O'Donnell, que desde un punto de vista ontológico el Estado nace de un hecho simple y necesario de la vida social, la existencia de un orden.

Se constituye en *el componente político de la dominación social en un territorio delimitado*, posee así tres componentes básicos: la dominación o poder entendida como la capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre otros, con o sin resistencia (obediencia); lo político entendido como parte del fenómeno más general de la dominación social, basado en el control de los medios de coacción (es donde cabe la definición weberiana del estado como el monopolio de la coacción legítima); finalmente un territorio delimitado que alberga al conjunto social gobernado que se erige como Nación.

Para puntualizar mejor algunos de sus elementos constitutivos Oszlak (1982, La formación del Estado Argentino), nos propone entender al estado como *construcción social*, basada en la conformación de instancias políticas que gradualmente van materializando un conjunto interdependiente de instituciones, por medio de las que se organiza el poder y se ejerce la dominación. El estado es entonces relación social más aparato institucional.

El estado puede entenderse entonces, como un sistema de dominación capaz de articular y reproducir el conjunto de relaciones sociales complejas y contradictorias, establecidas dentro del ámbito material y simbólicamente delimitado por la nación.

Estos enfoques, sin embargo, no descartan entender al estado en un sentido más amplio de "campo de batalla", donde diferentes actores sociales se constituyen como sujetos políticos, enfrentándose y dirimiendo cuestiones socialmente problematizadas en una relación de fuerzas, no enteramente dominada por los factores estructurales antes mencionados.

La relación Estado-Sociedad como objeto de análisis fue variando a lo largo de nuestra historia, tratando de explicar las fuerzas que dominaron en cada período dicha relación y configuraron un tipo particular de Estado y de Sociedad en cada uno de ellos.

Como primer comentario, debemos resaltar el hecho de la gran determinación que ha ejercido el Estado sobre la sociedad en los países latinoamericanos, debido a un pasado colonial que se basaba en un modelo centralizador y burocrático que entorpecía el desarrollo de la ciudadanía y propiciaba un modelo caudillista y corporativo de organización social, el resultado de estos antecedentes fue que el nacimiento de los Estados Nacionales latinoamericanos se dio en un contexto donde la estructuración política y social ciudadana era precaria y encontrada, por lo tanto, en el Estado al agente aglutinante

por excelencia, de modo que la relación Estado-Sociedad obtenida a principios de siglo XX tenía carácter de fusión o dependencia entre las dos esferas, con un claro dominio de la primera de ellas por sobre la segunda.

La relación mencionada, en Latinoamérica puede ser estudiada (García Delgado, 2002 “Estado y sociedad” FLACSO) bajo tres grandes paradigmas teóricos aglutinados bajo los axiomas de “modernización”, “dependencia” y “democracia”, a los que luego se agrega un cuarto enfoque que denominaremos “neoliberal”. Estos diferentes análisis van dando cuenta del tipo de Estado (Oligárquico; Liberal; de Bienestar; Neoliberal) y del tipo de sociedad al que se arribó en diferentes períodos históricos, según exista una separación entre ambas esferas o más bien el dominio de una sobre la otra. A los objetivos de este trabajo, nos interesa hacer una breve referencia a lo ocurrido en esta relación hacia los años ´70 y más concretamente en la década de los ´90, período signado por lo que se conoce como “neoliberalismo”, en el cual comienza a animarse una separación, lo más profunda posible, entre estas dos esferas, puesto que como se afirmaba por aquel entonces, la sociedad se encontraba asfixiada por el Estado en sus capacidades y energías creativas-productivas.

El eje central de este modelo es la contradicción entre público/privado. Lechner nos dirá en este sentido, *“el Estado ya no es concebido como encarnación plebiscitaria de un pacto social, sino como la instancia técnico-neutral que debía ejecutar los imperativos objetivos del desarrollo”* (Norbert Lechner, 1981, “Estado y política en América Latina”, México, Siglo XXI).

Así iniciaba el Estado Nación su reconfiguración de funciones y atributos bajo el modelo neoliberal que le deparaba un rol secundario en la regulación de relaciones sociales dominadas ahora por el Mercado.

Los mecanismos por medio de los cuales se viabiliza este proceso estaban delimitados por lo que se conoció como Consenso de Washington, *“un acuerdo entre el FMI, el BM y el gobierno de Estados Unidos sobre las políticas “correctas” para los países subdesarrollados”* (Stiglitz, Joseph E, 2002 “El malestar en la globalización”), eran medidas que debían tomarse por igual en todos éstos países. El acuerdo proponía tres pilares fundamentales para la política de los países subdesarrollados: 1. Disciplina Fiscal. 2. Privatización de empresas del Estado y 3. Liberalización y desregulación de los mercados.

Así, durante esta etapa se ve al Estado como una instancia que, a lo sumo, buscaba capturar porciones del capital global circulante por el planeta. Con lo cual las especificidades entre las naciones tienden a desvanecerse.

El Estado Nacional sufre un triple desglose en su capacidad de monopolizar el rol de articulador social, como ámbito único de referencia y significación de los sujetos sociales. Se produce, en primer lugar, una “lateralización” de su poder hacia el mercado; “hacia arriba” emergen nuevos actores supranacionales, y “hacia abajo” se revalorizan los espacios locales.

En este sentido, es importante remarcar que las transformaciones por las que atraviesan las administraciones públicas actuales y sus modos de gestión, responden de alguna forma a estos cambios en el escenario donde se problematizan las cuestiones que integran las agendas públicas y de gobierno. Tenemos una arena de formación de la agenda pública mucho más compleja que en las décadas pasadas por la diversidad de actores intervinientes y por la volatilidad de las condiciones mismas de la propia realidad. Conjuntamente los propios actores intervinientes sufren alteraciones en sus modos de actuación y en su forma de comprensión del proceso político mismo, se diversifican y especializan las demandas sociales, lo que produce una necesaria transformación en los modos de gestión de las administraciones públicas.

¿Podemos hablar del surgimiento de un nuevo Estado?

Al interrogarnos sobre la emergencia o aparición de un nuevo Estado en América Latina, estamos dando por cierto varias premisas que es preciso hacer evidentes, en principio debemos destacar el hecho de que lo que llamamos América Latina no es una unidad homogénea en relación a los procesos político-institucionales que la caracterizan, sino que más bien, aparece como un mosaico de experiencias con variadas características, recorridos propios, alianzas internas y externas de poder de diferente mote y alcance, entre otras.

También es preciso aclarar cómo abordar la problemática Estatal, esto es, reintroducir una clásica discusión de la Ciencia Política referida a cómo definir aquello que llamamos Estado. Es en este momento donde debemos aclarar nuestro objetivo con la presente exposición. No es intención volver sobre dicha discusión de forma exhaustiva, bastará

aclarar que las reflexiones siguientes se refieren a las modalidades de actuación al “despliegue” de aquello que llamamos Estado, a los caracteres de su estructura de “aparato” a la “materialidad estatal” (Thwaites Rey; 2006) resultante de las reformas de corte neoliberal ocurridas en la década del '90 y su saldo, en un nuevo contexto sociopolítico y económico que adelantando conclusiones, pensamos que necesita ser revisado.

Debemos ofrecernos también la posibilidad de pensar los nuevos procesos político-institucionales de la Región no exentos de temporalidades divergentes, de avances y retrocesos que merecen esclarecer cual es el sentido de aquello que identificamos como “lo nuevo” y como estos elementos conviven y tensionan a lo establecido.

Sin embargo, más allá de estas divergencias y matices importantes es claro que en la última década (mas precisamente a partir de la llegada al gobierno de Chávez en 1999) emergen un conjunto de experiencias signadas por el cuestionamiento de las políticas de corte neoliberal aplicadas en las décadas anteriores, una recuperación del rol central del Estado en muchas áreas de la vida socio-económica y adquieren mayor protagonismo variados y diversos grupos sociales en un sistema político que reclama ser profundizado en términos de participación democrática.

El cuestionamiento al neoliberalismo deriva en el surgimiento de gobiernos que en conjunto, pueden llamarse “post-neoliberales” y que expresan correlaciones de fuerza sociales más favorables al acotamiento del poder del capital global. Se conjuga así una retorica crítica frente a las políticas neoliberales, el diseño de propuestas para transformar los sistemas políticos en democracias participativas y directas y una mayor presencia estatal en sectores estratégicos (Thwaites Rey; 2010. CLACSO Bs As, Año XI, N°27, abril)

Los nuevos gobiernos suelen ser llamados también “progresistas” donde se destaca que su rol tiene que ver con la capacidad de redistribuir ingresos, no sólo monetarios sino también no monetarios; como es el caso de la obra pública y los bienes culturales, entre otros.

Existen otras expresiones, como las de “Nacional-popular” para designar estos procesos, aquí se destaca el pragmatismo de estos gobiernos, tanto en términos económicos donde la lógica económica está sometida a la mediación política, a la mediación estatal, como el pragmatismo en términos políticos o institucionales cristalizados en el surgimiento de nuevas formas institucionales que van minando, cuestionando y superando a las tradicionales formas institucionales de la democracia liberal.

En definitiva, lo que caracteriza a estas nuevas experiencias es el vuelco ideológico, la ruptura discursiva, respecto a las políticas dominantes de los últimos treinta años. De este modo el panorama actual de la región puede describirse, siguiendo a Atilio Borón (2010, pág. 34) de la siguiente manera:

1. Cuba, constituye la excepción en el continente.
2. Venezuela, Bolivia y Ecuador, cuyos gobiernos impulsan un proyecto radical de transformación social, política y económica pero aún en medio de un Estado capitalista y una sociedad burguesa. No hay solución dentro del capitalismo, es la convicción de estos gobiernos, algo que los distingue de los del siguiente grupo.
3. Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, países gobernados por líderes de centroizquierda que no ponen en cuestión la ruta del capitalismo. Su acento está en el impulso de programas de amplio calado social y en un cierto posicionamiento internacional que, en ciertas circunstancias puntuales, los convierte en socios privilegiados de Venezuela, Bolivia y Ecuador.
4. Países gobernados por la derecha: México, Colombia, Chile y Perú que mantienen y defienden el modelo neoliberal y son obsecuentes a los dictados de Washington².

² Respecto a la ubicación de los países en uno u otro grupo es dable resaltar que seguramente esto variaría de acuerdo a los cambios ocurridos en estos dos últimos años, es posible considerar entonces que Paraguay con la ruptura institucional sufrida recientemente pasaría al grupo de países “governados por la derecha”, en tanto que Perú con la llegada al poder de Ollanta Humala podría ubicarse tal vez en el grupo de países “governados por líderes de centroizquierda”.

II- Gestión Pública Latinoamericana. Una década después de las reformas de segunda generación (1990-2000).

Desde el punto de vista de la consolidación democrática, América Latina ha realizado progresos significativos los últimos años. Particularmente en la última década, muchos gobiernos de la región han exhibido orientaciones de políticas que podrían calificarse como un vuelco ideológico respecto de las agendas preeminentemente neoliberales de los años 90. Así se evidenciaron en el continente la formulación de apuestas progresistas, defensoras de las soberanías nacionales y de procesos como la integración regional de los estados.

Estos cambios fueron acompañados por una mejora significativa de la actividad económica y del gasto público. El nivel de las exportaciones creció impulsadas por un contexto económico internacional favorable a la competitividad de nuestros productos y materias primas, creció el empleo formal, CEPAL (2010). En materia social, a pesar de la inversión realizada en el área, subsisten aún altos niveles de desigualdad, rasgo histórico y persistente de nuestro continente.

Todas estas transformaciones, sin embargo, no evidencian un correlato en el sentido de una transformación en los modelos de gestión pública dominantes que sea consecuente con los contenidos valorativos/sustantivos que dichos gobiernos impulsan. Siguiendo a Marcelo Moriconi Bezzerra (2011), en la mayoría de los países, la transición democrática no ha podido establecer, un sistema de administración pública, abierto y participativo como exige esta nueva época, y que logre resultados positivos de manera sostenida.

Sumado a esto, las denominadas reformas de segunda generación y de modernización del Estado iniciadas (con distinta intensidad y variada suerte) luego de la re-estructuración neoliberal, no fueron retomadas en la agenda política de los nuevos gobiernos (o no al menos con la misma intensidad que ostentaron en la década del '90). Se registra un importante nivel de supervivencia de algunos programas enmarcados en dichas reformas pero, en general, no hubo una evaluación de sus alcances, logros y vacancias, ni un cambio o re-orientación en el sentido de una transformación democrática de la gestión y orientada al ciudadano. Bien es conocido por todos, que la base de estas reformas fueron los ideales de la corriente de la nueva gestión pública (NGP), un modelo que persigue la eficacia y la eficiencia de la administración pública, a través del énfasis en los resultados, las técnicas gerenciales del sector privado, en el marco de un estado mínimo. Estas reformas, al igual

que las de primera generación, fueron impulsadas y legitimadas por un conjunto de organizaciones internacionales (BID, Banco Mundial, OECD, CLAD) que oficiaron de “tanques de pensamiento” pro reformas. Actualmente, comienza a registrarse (con diversos matices) un cambio en dicho rol, cambio en el sentido de una dilatación y/o retracción respecto a la promoción y apoyo decidido que dichas reformas supieron ostentar de parte de dichos actores.

Oros actores como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que durante los años 90 no encontró una posición autónoma y alternativa al «Consenso de Washington» destaca ahora los derechos sociales y culturales y la urgencia de su inclusión en las estrategias económicas. Los temas propuestos son un nuevo equilibrio entre el interés privado y el público y un nuevo concepto del Estado y los derechos del ciudadano, en el sentido del derecho a iguales posibilidades y opciones. (Jörg Freiberg-Strauss, 2006)

Lo mismo sucede con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en su último documento “El Estado de ciudadanía Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI” (2011) aboga por un mayor protagonismo del estado, un estado activo que lucha contra la criminalidad, la inseguridad y la pobreza. Un Estado de derecho efectivo y democrático con capacidad de expandir ciudadanía. Algunos de los postulados son:

- Acceso equitativo a los derechos sociales- universalismo (gradual)
- Solidaridad en el financiamiento de las Políticas Sociales
- Fortalecimiento (y renovación) de la institucionalidad pública
- Participación y control ciudadano
- Revalorización de la política

Volviendo sobre la temática de las reformas de segunda generación y la huella que las mismas han dejado en la administración pública actual, es interesante al respecto mencionar la tesis que sostiene Nuria Cunill Grau. La autora expresa que una de las peores herencias de dichas reformas es *“la imposición de la lógica del mercado en la propia operación de la sociedad no mercantil”* (Nuria Cunill Grau; 2011 CLAD). Esto se dio básicamente a través de la introducción de mecanismos como la contratación externa de servicios, el sistema de voucher y los partenariados público-privado.

Otra de las cuestiones fue la imposición de la tesis de que lo que no puede ser medido no existe, en base a esta postura fueron postergados fines clave que no tienen expresiones tangibles a corto plazo o que no tienen medidas cuantitativas de “éxito” (como la propia producción de equidad).

En relación al tema de los recursos humanos en las organizaciones públicas, la autora se cuestiona si el personal debiera estar preocupado con una idea del interés público mientras que todos los sistemas de desempeño individual y organizacional implementados por dichas reformas están siendo medidos contra objetivos específicos de producción.

En definitiva, todas estas medidas han conducido a una profunda segmentación de los servicios que refuerza e incluso incrementa las desigualdades sociales y que vuelve a poner la mirada en el Estado para enfrentarlas.

La denominadas reformas de segunda generación se nutren de diferentes enfoques y perspectivas ideológicas, originariamente suponen la revisión del consenso de Washington y sus excesos y consecuencias. En este marco aparece el enfoque neoinstitucionalista y el discurso de la gobernanza, surge originalmente en los organismos financieros internacionales como el BM y el FMI que hacen una “revisión crítica” de sus enfoques y propugnan que estas reformas deberían apuntar a mantener la estabilidad macroeconómica pero, asimismo, a mejorar las condiciones sociales de la ciudadanía.

Paralelamente el concepto de gobernanza se enriquece de perspectivas académicas para buscar nuevas formas de pensar la relación entre política y administración, así como nuevas formas de relación entre lo público y lo privado.

De esta manera, surgen nuevas tradiciones discursivas con connotaciones más políticas que tecnocráticas, preocupadas por optimizar los canales de participación y la relación entre los distintos actores sociales y políticos. La gobernanza, en este marco, contribuyó a ampliar las discusiones en torno a cómo mejorar la administración del estado, para que se restituyera en ellas una dimensión política.

Así es que la gran mayoría de los problemas organizativos y temas relacionados con la participación y la mejora de la calidad de la democracia han sido insertados, de alguna manera, en los debates sobre la gobernanza.

Algunos de los principios de las reformas de segunda generación fueron:

- reforzar la responsabilidad de las políticas públicas a las demandas y necesidades de los ciudadanos y para conseguir una mejor adecuación de las instituciones públicas con los cambios políticos, económicos y sociales
- Fortalecimiento de las instituciones
- Articulación de principios de gobierno como la participación, la responsabilidad, transparencia y efectividad

Los Desafíos que se planteaban las Reformas de II Generación en los noventa:

- Reforma de la legislación laboral
- Reforma del Servicio Civil
- Reestructuración del gobierno
- Renovación del Sistema judicial
- Actualización de las capacidades regulatorias
- Conversión y reestructuración sectorial
- Privatizaciones complejas
- Desarrollo de capacidad de promoción de las exportaciones
- Reestructuración de las relaciones entre las provincias y el gobierno federal.

En argentina se materializaron a través de La II Reforma del Estado en Argentina. Ley N° 24.629

Tuvo estos Objetivos:

- Orientación al ciudadano
- Responsabilidad por resultados
- Contratos por objetivos
- Definición de estándares
- Incentivos al desempeño
- Capacitación permanente
- Mayor Transparencia de la Gestión Pública

Los proyectos de investigación y análisis apuntan a cuestiones tan diversas como la participación ciudadana, la *accountability*, la mediciones de desempeños de la administración pública y el gobierno, la construcción de capacidades (*building capacities*), la teoría y la creación de nuevas agendas de investigación, los estudios de ciudadanía, el

nuevo rol del gobierno, la optimización de la calidad de la democracia, reformas del Estado, reformas de la administración pública, reformas judiciales, estudios de género, la incorporación de minorías étnicas en la participación política, el desarrollo urbano, el ecologismo, la cooperación internacional.

La definición de gobernanza aporta en el sentido de reconocer que, más allá de las variantes polisémicas del concepto, su marco de referencia son las transformaciones del Estado y las nuevas formas de vinculación con la sociedad civil. Se comienza a hablar de Gobernanza para indicar un nuevo estilo de gobierno sustentado en la cooperación e interdependencia entre una multiplicidad de actores privados y públicos de diversa naturaleza (gubernamentales/estatales y sociales), involucrados en el proceso de política pública

El buen gobierno ya no depende tanto del hecho de que un departamento, una dirección general o una determinada agencia sean eficaces y eficientes sino del hecho de que sea capaz de organizar redes de interdependencia entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Para Prats, el buen gobierno depende de gestionar las interdependencias.

En argentina muchos de los principios de estas reformas y de la gobernanza se plasmaron en una serie de políticas y programas de innovación que llevaron adelante los gobiernos subnacionales en el marco de la revaloración de sus capacidades como actores del desarrollo, la descentralización y en pleno despliegue del proceso de globalización.

Presupuestos participativos, programas de modernización y descentralización, planes estratégicos, agendas 21, arreglos institucionales públicos- privados como los consejos de planificación regional y las agencias de desarrollo, procesos de regionalización, dieron un impulso inusitado a estos gobiernos y a sus sociedades.

Sin embargo mirando esas experiencias a más de 10 años podemos observar que, en el plano subnacional, empiezan a evidenciar ciertos signos de agotamiento dado por un lado por el avance del estado- nación, recuperando un rol central y asumiendo nuevamente una agenda del desarrollo con políticas sociales de lucha contra la pobreza y programas de transferencias condicionadas, las debilidades del sistema federal de gobierno plasmado en los más que exigüos presupuestos de Provincias y Municipios y por otro por una evidente falencia de articulación o coherencia de políticas estratégicas de carácter multinivel.

En el plano Regional, es donde creemos que pueden evidenciarse los avances más interesantes en términos de arreglos institucionales de nuevo cuño, más ligados a los

desafíos que se le plantean a los procesos progresistas comentados, como ser la vigorización del MERCOSUR, el rol de la UNASUR y el ambicioso proyecto del Banco del Sur, todos ellos definen claramente un nuevo rol estatal en referencia a la profundización democrática y al desarrollo económico y social. Sin embargo, como mencionábamos anteriormente, en el plano interno la calidad de la Administración Pública y su nexos con las transformaciones que implican los nuevos procesos no es tan clara ni evidente, por lo cual bien vale interrogarnos sobre los desafíos a enfrentar y a incluir en una nueva agenda de reforma.

Hacia una redefinición de las Agendas de los nuevos gobiernos Latinoamericanos. Nuevo Estado nueva Gestión Pública.

Acordando que estamos ante un proceso que transforma (de diverso modo y con importantes matices) los dos componentes básicos del Estado, esto es, fuertes transformaciones en la relación social que lo expresa, nuevos balances en la redistribución de funciones entre éste y la sociedad y el surgimiento de movimientos y organizaciones sociales de nuevo cuño que reclaman su lugar a las vieja institucionalidad de la democracia liberal, identificamos como cuestión central la necesidad de repensar la Administración Pública más allá de los valores de la eficiencia y los desgastados diseños de la participación social acotada contenida en muchos de los planteos de la Gobernanza de la última década. Esta preocupación central en nuestro trabajo es recogida en variados trabajos que intentan delinear la nueva agenda o mejor dicho, la agenda pendiente del nuevo proceso. Siguiendo con Borón (2006; CLACSO) podemos establecer algunas orientaciones básicas de lo que debería ser una política post-neoliberal:

1- *Reconstrucción del estado*. Esto implica tomar algunas iniciativas concretas, entre las cuales se destacan:

- el fortalecimiento fiscal del Estado. Un estado pobre, carente de recursos, no puede desempeñar un papel positivo en la resolución de la crisis y sólo contribuye a agravarla;
- la jerarquización de la administración pública. No hay estado eficiente y operativo con servidores públicos mal pagos y carentes de reconocimiento social;

- la realización de una profunda reforma en los aparatos administrativos y burocráticos, y en la organización general del estado, tendiente a reforzar sus capacidades frente a los nuevos e impostergables desafíos de nuestra época;
- la lucha frontal contra la corrupción, porque un estado corrupto poco y nada puede hacer, salvo enriquecer aún más a quienes ya son ricos y corromper a los funcionarios estatales;
- la redefinición de una nueva estrategia de intervención del estado en la vida económica y social, a partir de la constatación del hecho de que las viejas modalidades e instrumentos propios de la era keynesiana requieren urgentes e imprescindibles modificaciones;
- la mejora de los mecanismos de funcionamiento estatal, a fin de posibilitar la mayor transparencia y control ciudadano del proceso de toma de decisiones. Una experiencia digna de tener en cuenta es la del presupuesto participativo, implementada por el PT en la ciudad de Porto Alegre, Brasil.

2-Reforma tributaria. Todas las anteriores medidas remiten, en última instancia, a la “madre de todas las batallas”: la reforma tributaria. En efecto, ninguna reforma del estado digna de ese nombre será posible en los estados latinoamericanos sin cortar de raíz la Hidra de las Siete Cabezas del “veto contributivo”, un privilegio perpetuado en el tiempo que hasta hoy ejercen las clases dominantes sin remordimientos.

3-Reforma de las instituciones democráticas. Un programa post-neoliberal exige, en tercer lugar, poner en marcha una profunda reforma política que perfeccione radicalmente la calidad de nuestras instituciones y prácticas democráticas. Esto requiere la creación de mejores reglas, agencias e instituciones capaces de trasladar efectivamente la soberanía popular a las decisiones políticas, una condición *sine qua non* de cualquier régimen democrático. Por ejemplo, afinar instrumentos tales como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

4-Financiamiento público de la vida política. Para alcanzar todo lo mencionado anteriormente, resulta imprescindible, en consecuencia, emancipar a la política de los mercados. En nuestros días, la política es financiada por las empresas y por los sectores adinerados.

Marcando más bien desafíos y vacancias de la agenda pendiente de los nuevos Estados, Guillermo Schweinheim (2011; CLAD) remarca, centrándose en la políticas para el desarrollo, que se requieren modelos de desarrollo nacional que, al mismo tiempo, sean

integradores, en red, de las estrategias locales y endógenas de desarrollo, la cuestión del desarrollo humano debiera constituir una agenda y un conjunto de políticas a cargo del Estado nacional que debiera priorizar:

- ✓ un enfoque radical y universal en el diseño, financiamiento e implementación de las políticas para la construcción de sistemas nacionales y locales de innovación.
- ✓ principio de responsabilidad fiscal y macroeconómica descentralizada (Simpson, 2009), que garantice un modelo de acumulación de capital para el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo humano.
- ✓ revisión radical (seguramente negociada en su implementación a lo largo del tiempo) de los sistemas impositivos.
- ✓ responsabilidad y transparencia radical de los gobiernos en las políticas de incentivos fiscales, créditos blandos, emisión monetaria, subsidios y utilización de fondos especiales.
- ✓ La nueva sustentabilidad fiscal requiere también de una descentralización y un federalismo fiscal que vuelva responsables a los gobiernos intermedios y locales por los ingresos de los niveles subnacionales, que distribuya la recaudación impositiva sobre bases de equidad fiscal y de responsabilidad por la prestación de servicios, y que vuelva más autónomos y responsables a los gobiernos locales por la calidad, cobertura y suficiencia presupuestaria de los servicios públicos y las inversiones en infraestructura social
- ✓ América Latina debería desplegar un sistema financiero que permita la responsabilización de la banca pública y privada para el financiamiento de la inversión productiva y la expansión de las capacidades de la ciudadanía
- ✓ es preciso volver a pensar el modelo organizativo de las administraciones públicas para alcanzar metas nacionales de desarrollo.
- ✓ Se requiere volver a diseñar la estructura departamental y funcional de la administración pública en la región. En primer lugar, porque los Estados latinoamericanos se encuentran hoy no solo ante la necesidad de consolidar las políticas que condujeron a retomar la senda del crecimiento económico y disminución de la pobreza, sino porque se enfrentan a nuevos desafíos del desarrollo.

Para concluir que la cuestión de la planificación debiera convertirse en el instrumento movilizador de la nueva organización administrativa y en el principal instrumento de las políticas públicas. Para ello, además de volver a colocar la planificación para el desarrollo en el centro de la agenda pública, también debieran institucionalizarse formas de participación en el sistema nacional de planificación de los actores sociales que formen parte de una alianza de clases para el desarrollo. Algunos de los marcos institucionales

posibles serían los Consejos Económico Sociales o Consejos de Planificación, constituidos por actores representativos del empresariado, la clase trabajadora organizada y los actores de la economía social, conjuntamente con la tecnoburocracia estatal de los organismos de planificación.

En un sentido muy similar, en relación a los temas planteados, aunque desde un punto de vista mucho más pesimista en cuanto a sus resultados, Nuria Cunill Grau remarca que ante los inusitados cambios ocurridos en las últimas décadas la recuperación de la centralidad del Estado en la vida socio-económica es deudora de una profunda reflexión acerca de las instituciones públicas (estatales y no estatales) como de las lógicas de pensamiento imperantes en las mismas que claramente está asociada a los valores del mercantilismo por sobre un enfoque de derechos.

De este modo, el efecto más ostensible de las reformas neoliberales, remarca la autora, ha sido una profunda segmentación de los servicios que refuerza e incluso incrementa las desigualdades sociales y que vuelve a poner la mirada en el Estado para enfrentarlas. Como es sabido, la lógica de la nueva gestión pública solo coloca el foco en la eficiencia y la eficacia, con la consiguiente subordinación y debilitamiento de los valores de la rectitud e imparcialidad así como de los asociados a la seguridad, estabilidad y permanencia. No obstante, el nuevo contexto que se presenta como de mayor intervención estatal y de reclamos por más y mejores servicios públicos, enfrenta el riesgo del aggiornamiento a las viejas prácticas y lógicas imperantes en el entramado institucional público. Este riesgo es lucidamente expresado de la siguiente forma: *“El péndulo está pues moviéndose de nuevo a favor del Estado pero es claro que no cabe esperar resultados contundentes en la construcción de ciudadanía social ni siquiera bajo la apelación a enfoques contingentes o de nuevas políticas sociales, si el juego instituido en el sector público debilita el poder del Estado y crea condiciones adversas para la ayuda mutua y la solidaridad tanto al interior del Estado (entre sus organizaciones y niveles) como entre él y la sociedad”* (Nuria Cunill Grau; 2011. CLAD).

Es evidente que la “Reconstrucción del Estado” reclama una puesta en discusión de los valores que orientan las reformas, valores que si pretenden poseer una dirección democrática deberán impugnar-rebasar las formas de lo instituido (tanto de las estructuras

como de las prácticas) y evolucionar hacia diseños novedosos que den cabida a las transformaciones que se insinúan en el plano discursivo.

Aproximándonos a la tensión de fondo. Democracia e institucionalismo.

Refiriéndose al caso de Argentina, ejemplo si los hay en Latinoamérica de imposición-acatamiento de las reformas de corte neoliberal, Oscar Oszlak advierte que la causa del fracaso de las reformas fue el conflicto entre los valores en los que se fundan las reformas y los intereses que se ven afectados por su implantación. Con lo cual, se corre completamente el plano de reflexión sobre las reformas desde posturas de corte tecnocráticas, preocupadas en los medios, en el “herramental” de la reforma, hacia visiones más bien de tipo políticas centradas en el “para que”, “con quien/es” y “para quienes” de estas reformas.

Es así que, más allá de los diseños y rediseños institucionales necesarios, cada uno con sus fortalezas y debilidades, éstos no deben ser pensadas como un fin en sí mismos, se requiere de una axiomática reforma del *modelo gestión pública*, que como sabemos, implica una larga transformación cultural (Oszlak, 1997), pues existe el peligro siempre latente de que los nuevos dispositivos sucumban ante las lógicas tradicionales de gestión. Lo que necesitamos entonces es un lento, parcial, pero sostenido proceso de reforma de la gestión pública tradicional, en pos del logro una “*cultura de la gestión pública*” (Crozier, 1997) si pretendemos que los diseños institucionales no perezcan en lógicas tecnocráticas y mercantilizadas, donde se reconozca la capacidad intrínseca de innovación que introducen las tecnologías (Grandinetti, 2002) pero teniendo presente los riesgos, siempre latentes, de aggiornamiento a las prácticas tradicionales.

Cabe la siguiente pregunta ¿Cuáles son los mejores mecanismos para implementar la participación social? A lo cual podemos responder mediante otro interrogante: ¿no será mejor (re)reconocer los límites de la esfera estatal y los de la social, a fin de ampliar el “espacio de lo público” sin generar intromisiones desnaturalizadoras de los dominios de ambas esferas? Esta pregunta re-sitúa nuestro punto de vista sobre la relación estado-sociedad, y nos aleja del foco puesto en los “medios” como ocurre con frecuencia desde concepciones instrumentalistas de esta relación, a favor de un esfuerzo por modificar la propia concepción sobre la cuestión, revalorizando el “espacio público” y emprendiendo en consecuencia acciones tendientes a su ampliación.

Esta modificación del punto de partida, es planteada en términos muy claros por Nuria Cunill Grau (1995; CLAD) al postular *“En vez de pretender que ésta (la sociedad) se acerque a él (el estado) creándole canales institucionales en función de sus objetivos y necesidades, lo que estaría planteado es intentar invertir el paradigma buscando apoyo a la sociedad civil, en el marco de la preservación de su autonomía institucional.*

Este giro en el enfoque, al (re)situarnos en la problemática de lo público, nos conduce a considerar que tanto la “animación” de la participación, como el fomento de la organización social, no pueden ignorar la necesidad de asegurar importantes niveles de autonomía a estos fenómenos si perseguimos un modelo con participación genuina. El rol del Estado en este caso, versa en encontrar mecanismos de auto-limitación de su papel de “arquitecto social”, controles que solo encontrará si efectivamente está abierto a la sociedad existente y no espera la construcción de una sociedad nueva “mejor hecha” para abrirse verdaderamente a ésta. Solo así obtendremos efectivas modificaciones de las relaciones de poder, no haciendo a la sociedad o invitándola a legitimar lo que el Estado ya definió, sino animando el disenso y los cuestionamientos de la sociedad que tenemos, lo cual sí implica establecer mecanismos para “favorecer a los desfavorecidos” en pos de una democracia mejor.

Es preocupante en este sentido que, en muchos de los actuales procesos Nacional-populares o progresistas que hemos descrito someramente, la necesidad de esta reforma que postulamos como “condición necesaria” para profundizar los nuevos modelos de desarrollo social post-neoliberales en el sentido de una profundización democrática, muestre un entumecimiento tanto a nivel discursivo como a nivel de la existencia de importantes y robustos planes y programas de reforma en funcionamiento. En algunos países como Argentina, diversos proyectos que cristalizaban las reformas de nuevo cuño, como las oficinas anticorrupción y los programas de transparencia pública, fueron prácticamente desmantelados, otros que se mostraban como importantes esfuerzos en materia de reforma como el aun vigente “Proyecto de Modernización del Estado” transitan sin generar transformaciones “noticiables” en el sentido que venimos mencionando.

Vale preguntarse entonces si la “cuestión de la reforma de la administración pública” sufre un agotamiento en términos discursivos asociado al fracaso de las políticas neoliberales, fracaso en términos sociales con su correlato de repliegue y desguace del Estado que hace

que el discurso oficial actual, al intentar romper con aquel universo de significación, prefiera no hacer mención a estas problemáticas. De ser este el caso, ¿Dónde encontramos hoy a nivel discursivo las preocupaciones por una Administración Pública democrática y capaz?

Otros interrogantes se abren de la mano de los cuestionamientos y críticas a estas nuevas formaciones estatales, críticas que dejan entrever que el tema de la reforma de la gestión pública no es abordada por estos gobiernos debido a su “falta democrática” expresada en el “bajo respeto a las instituciones de la república” y en el hecho de servirse de las viejas estructuras para poder llevar a cabo políticas de tipo clientelares que no suponen ni pretenden un nuevo modelo de gestión de lo público.

Más allá de estas razones, volviendo a nuestra hipótesis de trabajo la cual afirma que a pesar de haber transcurrido aproximadamente una década del vuelco ideológico de las grandes orientaciones políticas que guían a muchos gobiernos latinoamericanos, estos giros no evidencian aún un correlato en el sentido de una transformación en los modelos de gestión pública dominantes que sea consecuente con los contenidos valorativos/sustantivos que dichas transformaciones sustentan. Diremos finalmente que es necesario pensarla teniendo en cuenta que lo que hoy caracteriza a los nuevos Estados latinoamericanos es la novedosa y abierta combinación de lo que Laclau llama la experiencia democrática y la experiencia liberal que está encontrando un nuevo equilibrio caracterizado por la existencia de un respeto/vigencia de las formas parlamentarias del Estado y la existencia de experiencias de democracia de base, fundadas en una acción comunitaria que no encuentra representación en los mecanismos formales del institucionalismo vigente.

En las formas que estas dos tendencias encuentren modos de articulaciones novedosas capaces de reflejarse en nuevas institucionalidades públicas, en novedosas formas de gestión de lo colectivo, es que se juega en gran medida la posibilidad de profundizar el proceso democrático.

Es por ello que intentamos recuperar la discusión sobre la Gestión Pública porque entendemos que la democracia contiene en sí misma la designación de dos campos diferenciados pero de mutua implicancia esto es, tanto la forma de legitimación del poder como las modalidades de su ejercicio. Como nos recuerda Agamben (2010) *“Se ha discutido sobre el hecho de que la reflexión política de la modernidad se esconda detrás de*

abstracciones vacías como la Ley, la voluntad general y la soberanía popular, dejando el problema del gobierno y su articulación de lo soberano. He intentado mostrar que el misterio central de la política no es la soberanía sino el gobierno, no es Dios sino el ángel...o más precisamente, la doble máquina gubernamental a la que éstos le dan forma y mantienen en movimiento.”

BIBLIOGRAFÍA

- Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch “El Estado de Ciudadanía: transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI” / coordinado por Álvaro Pinto y Ángel Flisfisch - 1a ed. - Buenos Aires: Sudamericana, 2011.
- Boron, Atilio A. **Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo**. En publicación: Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina. Boron, Atilio A.; Lechini, Gladys. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2006.
- Cavarozzi Marcelo y Abal Medina Juan, “Del problema del Estado al problema del gobierno, los desafíos de la nueva gestión”. Revista Sociedad, Universidad de Buenos Aires, N° 15, Diciembre de 1999.
- Crozier, Michel “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. Revista del CLAD “Reforma y Democracia” N° 7. Año 1997.
- García Delgado, Daniel “Estado y Sociedad” FLACSO año 2002.
- Grandinetti, Rita “La incorporación de tecnologías a la gestión local: Capacidad para la gestión relacional?” Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Año 2004.
- Guillermo F. F. Schweinheim ¿Un nuevo desarrollo en América Latina? Implicancias en las políticas públicas, el Estado y la Administración. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 49. (Feb. 2011). Caracas.
- Isidoro Cheresky Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina / Isidoro Cheresky ; Fernando Mayorga ; Silvia Gómez Tagle ; compilado por Isidoro Cheresky. - 1a ed. - Buenos Aires : Prometeo Libros, 2011.
- Lechner, Norbert “Estado y política en America Latina”, México, Siglo XXI, año 1981.
- Marcelo Moriconi Bezerra: “Retórica, política y administración pública. Por qué fallan las reformas administrativas”. Universidad Autónoma Metropolitana. 2011
- Nuria Cunill Grau “La articulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos” Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 4. Año 1995.
- Nuria Cunill Grau¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años?. Balance y perspectivas. XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011
- O`Donnell Guillermo y Oszlak Oscar, “Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estrategia de investigación” INAP año 1984.
- O`Donnell, Guillermo “Apuntes para una teoría del Estado”, Kellogg Institute for International Studies University of Notre Dame.
- Oszlak, Oscar “El estado transversal”. Revista Encrucijadas (UBA). Año 2001.
- Oszlak, Oscar “El mito del estado mínimo: Una década de reforma estatal en argentina” IV Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo. Año 2000.
- Oszlak, Oscar “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?” Revista Reforma y Democracia N° 9 de CLAD año1998.
- Oszlak, Oscar “Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras” IX Congreso Nacional de Administración Pública. Mendoza, Noviembre 1992.
- Oszlak, Oscar “La formación del Estado argentino”, Ed. De Belgrano, año 1982.

- Repetto, Fabián “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana” Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 16. Año 2000.
- Rodolfo Mariani “Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina” / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD. 2008
- Thwaites Rey, Mabel; “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina” en OSAL (CLACSO Bs As) Año XI, N°27, abril de 2010.