

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 18 - N° 30

*DECLARADA DE INTERÉS LEGISLATIVO POR LA
HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS*

Resolución N° 5.363 D - 1997

Y POR EL HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN

Resolución N° 92 S - 1998

*DECLARADA DE INTERÉS CULTURAL
POR LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE
BUENOS AIRES*

Resolución N° 289 / 2003

Publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales

Registro de la Propiedad Intelectual N° 340.511

ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

AUTORIDADES

Presidente

Gustavo Daniel Martinovich

Vicepresidente

Jorge Kukulas

Secretaria

Silvina Andrea Campisi

Prosecretaria

Irene Saccone

Tesorero

Eduardo Miguel Fernández

Protesorera

Diana Bello

Vocales titulares

Horacio Cao

Viviana Gaviola

Jorge Muñoz

Vocales Suplentes

Héctor Schargorodsky

Norberto Oneto

Clelia López

Revisores de Cuentas

Fernando Duarte

A. Fernando Ciancio Costa

Es una entidad civil sin fines de lucro creada por los integrantes del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Su propósito es llevar adelante las acciones necesarias para asegurar el desarrollo profesional de sus asociados y la vinculación con entidades afines, nacionales o extranjeras, buscando la promoción y divulgación de valores éticos en la gestión pública como instrumentos de la democracia.

Esta Asociación ha asumido el deber de contribuir al desarrollo de una eficaz y eficiente gestión del Estado, favoreciendo la profesionalización de la función pública, la mejora continua de sus procedimientos y la innovación tecnológica. Asimismo procura que los valores que fundamentan al Cuerpo de Administradores Gubernamentales se extiendan a todos los niveles de la administración.

La Asociación institucionaliza el compromiso de sus socios con el Estado y con la Sociedad; reforzando su labor con actividades complementarias de orden cultural y científico, vinculadas a su campo de acción en el desarrollo de políticas públicas.

Uno de los pilares del funcionamiento de la Asociación es la reflexión y el debate acerca del sector público, a través de la organización de congresos, seminarios, jornadas, ciclos de conferencias, concursos de ensayos y la edición de publicaciones.

APORTES

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Año 18 - N° 30 - Diciembre de 2012

Editor responsable
Gustavo Martinovich

Director Ejecutivo
Fernando Duarte

Compiladores de esta edición
Gustavo Blutman
Horacio Cao

Consejo asesor
Carlos Acuña
Dora Orlansky
Bernardo Kliksberg
Roberto Martínez Nogueira
José Nun
Enrique Oteiza
Oscar Oszlak
Jorge Remes Lenicov
Ernesto Villanueva

Venezuela 634, 8° P. Of. 33 (C1095AAN)
Buenos Aires 4342-1989 / 4345-1347
asociacionag@asociacionag.org.ar
www.asociacionag.org.ar

Diagramación:
María Guadalupe Copello (02244)
15 448731 / (011) 15 62198175
mguadalupecopello@gmail.com

Impresión:
GRAFIK
Tel: 4265-2202
Paso 47, Avellaneda
Pcia. de Buenos Aires

Los artículos y comentarios firmados reflejan exclusivamente la opinión de sus autores. Su publicación en este medio no implica que APORTES, PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL comparta los conceptos allí vertidos. La reproducción total o parcial de los artículos publicados en esta revista está autorizada a condición de mencionar el origen.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
DE LA "NUEVA GERENCIA PÚBLICA" A UNA CONCEPCIÓN DISTINTA SOBRE EL ESTADO Juan Manuel Abal Medina	9
REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: REPASANDO ALGUNOS TÉRMINOS DEL DEBATE. Gustavo Blutman y Horacio Cao.....	15
INSTITUCIONES: NI TANTO, NI TAN POCO. Carlos M. Vilas.....	45
LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA? Roberto Martínez Nogueira	55
DESARROLLISMO Y NEODESARROLLISMO. UN ANÁLISIS POLÍTICO. Arturo Claudio Laguado Duca.....	71
NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA. Isidoro Luis Felcman.....	89
LA OCUPACIÓN DEL ESTADO Y LAS SUBJETIVIDADES A-ESTATALES. Sebastián Abad y Mariana Cantarelli.....	101
CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA FORMACIÓN PARA EL GOBIERNO Y LA GESTIÓN DE LO PÚBLICO. Claudia Bernazza - María Celeste de Pascual.....	111
NOTAS PROPOSITIVAS PARA AVANZAR EN LA INTEGRALIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA. Fabián Repetto	119
HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y POPULAR. Maximiliano Rey.....	129
MOMENTOS Y PROCESOS PARA UNA HISTORIA DEL ESTADO EN ARGENTINA. Patricia Berrotarán - Elsa Pereyra	143
LOS AÑOS KIRCHNERISTAS: RECENRALIZAR AL ESTADO Sergio De Piero.....	171
UN NUEVO PARADIGMA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Pablo A. Fontdevila	183



www.asociacionag.org.ar

PRESENTACIÓN

En los últimos años, diferentes trabajos realizados en el país y en el mundo han postulado el regreso del Estado. Después de que por décadas las voces más difundidas del mundo académico y político, de izquierda y de derecha, sostuvieran que el Estado era progresivamente impotente frente a la globalización, y crecientemente ajeno a la sociedad civil, ahora las voces mayoritarias subrayan su regreso y sus capacidades, más que su retirada y sus falencias.

Un jalón de peso en esta crítica a la retirada del Estado se sostuvo desde las vertientes neoinstitucionalistas, que ponían en entredicho la visión del Estado Mínimo. En tal sentido, la adopción de estas posturas por parte del Banco Mundial –es clave el anuario publicado en 1997, “El Estado en un mundo en transformación”- las convirtió en políticas hegemónicas frente al sector público a nivel mundial.

La vigencia de las ideas acerca del “Regreso del Estado” se retroalimentan con el lugar central que asignaron históricamente los movimientos nacional populares del subcontinente al ámbito estatal. En efecto, en varios países de América Latina los movimientos de tal signo depositan en el accionar del Estado buena parte de sus esperanzas y posibilidades de transformación.

Esta perspectiva rebasa los límites de la aproximación neoinstitucionalista, al menos en la versión que propugna el Banco Mundial. Desde esta visión se considera que los elementos que configuran al desarrollo –incremento del producto, más poder para actores políticos y sociales de raigambre popular, redistribución de riqueza, incorporación de tecnología, modernización de los hábitos sociales, etcétera- no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores y elementos, involucran al Estado y la Administración Pública en la producción y en la organización social.

Frente a estas perspectivas, siguen vigentes una serie de textos que proponen sólo variaciones menores a la Reforma del Estado desde la perspectiva del ajuste estructural.

La vigencia de este tipo de enfoque se demuestra cabalmente en la respuesta que se ha dado a la crisis internacional desarrollada entre los años 2009 – 2010 (ver, al respecto, el anuario del FMI del año 2009, “La lucha contra la crisis mundial”). No es casual, entonces, que en otros países del subcontinente se observen cambios menores en el lugar que ocupa el Estado desde la década del 90.

Así como está en disputa el lugar del Estado, también se disputan los instrumentos de desarrollo concreto de la esfera administrativa.

Con algún grado de paralelismo con lo detallado párrafos atrás, la amplia hegemonía del New Public Management (NPM) durante los 90, con sus recomendaciones

tomadas de la administración privada y su valorización de los cuadros gerenciales, son puestas en entredicho por una importante cantidad de estudios. En particular, se revalorizan trabajos de Max Weber, que habían sido objeto de despiadadas críticas por la ola managerialista.

La pregunta que circula a partir de estos textos es si estamos realmente frente a un nuevo paradigma, o si se trata de políticas que están consolidadas y sólo precisan reajustes frente a los cambios ocurridos en la sociedad y el Estado. No es ajeno a esta discusión un revival del instrumental desarrollista que, paradójicamente, sostiene una perspectiva profesionalista que genera tensiones y contradicciones con la necesidad de preeminencia de la política.

En esta tracción entre la construcción de instituciones que estructuren una sociedad de mercado y las políticas que propugnan un sector público activo y presente que **retoma dispositivos keynesianos y hasta de planificación-**; entre la vigencia del NPM y las heterodoxias neoweberianas, es que se despliegan los trabajos que presentamos.

Hoja de ruta: cerrando caminos y abriendo otros

El trayecto que recorre el presente número de la Revista Aportes incluye presentar algunos términos, conceptos e ideas que están en la marquesina de la discusión y que son parte del debate sobre la Administración Pública en América Latina y el mundo.

Abal Medina hace una descripción del rol del New Public Management sin caer en la crítica simplista y asociando procesos que contemplan cambios combinados e integrales de aplicación de medidas positivas para el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, Carlos Vilas nos plantea con astuta agudeza las miradas supuestamente acríicas del papel de las instituciones y en su versión moderna el campo de estudio del neo-institucionalismo. No reniega de ellas, pero las pone en un lugar diferente al tradicional.

Martínez Nogueira rescata, en el mismo orden que Vilas, la institucionalidad, y la hace jugar con las nociones de capacidades y gobernanza “... una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos.”

Para Felcman, estamos en presencia, en lo público, de un proceso de cambio de paradigmas “el big bang paradigmático” que deberá estar acompañado de un cambio organizacional, que requerirá intervenciones en variables organizacionales de las ha-bitualmente denominadas soft, entre ellas, la cultura y el liderazgo.

En el marco del fortalecimiento de las capacidades estatales, Fabián Repetto nos introduce en la temática de las políticas sociales a partir de reforzar las acciones de integración y coordinación poniendo como caso de estudio la protección social estos

últimos años y el rol jugado y a jugar por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Las políticas sociales desplegadas en apuntan a fortalecer el foco universal de las mismas. Fontdevila destaca este elemento y discute sobre la base del rol de algunos organismos públicos centrales (ANSES) el papel a cumplir por la Modernización del Estado, no desde la perspectiva de recetas puntuales que en las épocas del neoliberalismo nos eran impuestas.

Abad y Cantarelli esparcen cuasi filosóficamente la preocupación respecto a la- es casez de pensamiento sobre el Estado y cómo se habita ese mismo Estado. Desde allí desandan tres tipos a-estatales de subjetividad de funcionarios y agentes del Estado: el héroe resistente, el yuppie estatal y el asambleísta deliberativo. Estos tres modelos se representan espacial y temporalmente en la Argentina.

A la par de esa mirada filosófica aparece la mirada historiográfica de Berrotarán y Pereyra que nos remite a momentos determinantes en la configuración del Estado analizando ideas y creencias que motorizaron su empuje.

¿Cómo se podría pensar un nuevo agente del Estado distinto a los planteados por Abad y Cantarelli? ¿Cómo reconocer al Estado no como organización sino como arena y actor en los planteos de Berrotarán y Pereyra? Bernazza y de Pascual nos proponen un análisis de la formación de cuadros dirigenciales y gestores públicos por fuera del sistema educativo formal en el marco de las transformaciones que se vienen operando desde el 2003 y desde una impronta netamente política.

Sergio de Piero, investigador del INAP, desarrolla su texto a partir de la clásica triada elaborada por Oscar Oszlak: el análisis del Estado en términos de funcionalidad, materialidad y dominación. Allí describe los profundos cambios en las perspectivas sobre el Estado que se observan en la última década y anota que la complejidad de la sociedad y su heterogeneidad, ha generado que estos cambios deriven en medidas más de tono “incrementalista, que racionalista... esto es a un acrecentamiento de ciertas líneas políticas, que a seguir una planificación racionalista, estrictamente definida”.

Rey descansa su postura a partir de analizar las virtudes y dificultades de los mo-dos burocrático y “managerialista” de administración, no quedándose exclusivamente en la crítica sino aportando líneas concretas a desarrollar.

Por último, y después de ir de lo macro a lo micro para volver a lo macro, nos concentraremos en elementos centrales de la discusión para países de la región y que nos tocan de lleno. Es la observación respecto de términos que han sido utilizados hasta el cansancio, como los de desarrollo y sub-desarrollo y su nueva vertiente el neo-desarrollismo planteados por Arturo Laguado Duca. Podría pensarse el abordaje desde una observación meramente economicista, lugar que ha ocupado la tinta de los escritos sobre esta temática. Pero el punto focal es político y allí se plasma la idea de

un tipo de Estado dando señalamientos provocadores que vinculan los marcos teóricos con las realidades de América Latina.

La complejidad de las miradas es la complejidad del Estado. La multidimensionalidad de los acercamientos nos direcciona a entenderlo como un fenómeno que tiene mutaciones dispersas y de distinto calibre pero que obligan necesariamente a su entendimiento. En esta tarea está la Revista Aportes en este, su Número 30.

Los Editores

DE LA “NUEVA GERENCIA PÚBLICA” A UNA CONCEPCIÓN DISTINTA SOBRE EL ESTADO

Juan Manuel Abal Medina (*)

A partir de los años '80 y '90, en nuestro país y otras latitudes la Nueva Gerencia Pública (NPM, por sus siglas en inglés) se presentaba como hegemónica a la hora de guiar los procesos de reforma administrativa. Si bien no existe una única manera de definir a esta corriente, su visión general era la de orientar a la administración pública por los valores y los instrumentos del sector privado. En sus versiones más fuertes, las relaciones jerárquicas tradicionales de la burocracia son reemplazadas por contratos flexibles; los organismos públicos pasan a competir entre sí y con organizaciones privadas para la prestación de servicios (de los cuales los ciudadanos son “consumido-res”); se establecen incentivos para elevar la productividad de los trabajadores, como las remuneraciones según desempeño; y se premia el emprendedurismo en la función pública (ver Pollitt y Boukaert 2011; Kamarck 2007; Kettl 2005; Rosenbloom, Krav-chuk y Rosenbloom 2002).

Pocos países aplicaron estas ideas de manera integral. Pero versiones más atenuadas del NPM fueron dominantes a nivel mundial, y en ellas encontramos técnicas como la “gestión de la calidad total”; la preferencia por organizaciones públicas desagregadas y especializadas (a diferencia de los organismos multi-tarea tradicionales), separando las áreas de provisión de servicios de aquellas que formulan políticas y son órganos de aplicación de normas; y la atención por medir los productos generados para mejorar el desempeño de los organismos. En tal sentido, este paradigma concibe que la consecución de resultados debe ser el nuevo eje del accionar estatal, en reemplazo de la rigurosa observancia de normas y procedimientos burocráticos característicos del modelo tradicional “weberiano” de la administración pública. El énfasis en la medición de los resultados impone la necesidad de definir claramente los programas de políticas y sus objetivos, y establecer estándares e indicadores que permitan medir si se han alcanzado las metas y si se lo ha hecho de forma eficiente.

(*) Doctor en Ciencia Política y Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación

Finalmente, las versiones más “duras” del NPM buscan generar una redefinición del propio ámbito de actuación del Estado, cuyo tamaño buscaba reducir mediante privatizaciones, outsourcing y descentralización. La contraparte de este proceso es el crecimiento del mercado y la privatización de lo público. En estas versiones, las consecuencias de la aplicación del NPM no se limitan a la esfera de la administración pública, ya que también implican modificaciones sustantivas respecto de la frontera entre la sociedad y el Estado.

La aplicación del NPM

Haber centrado el accionar estatal en el logro de resultados concretos ha sido en algunos países un adecuado mecanismo para remediar la excesiva auto-referencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas. Pero es importante entender que ésta era una problemática de contextos muy específicos, en los que el predominio del paradigma “weberiano” devino en una fuente de rigideces que obstaculizaban, en determinadas situaciones, la eficacia en la implementación de las políticas. Es decir que el cambio de paradigma apareció en países donde el modelo anterior, con sus virtudes y sus vicios, había sido aplicado plenamente. Pero ése no era el caso de la Argentina. ¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante histórica en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se había consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática antes de las reformas del NPM? Quizás sí, en algunas áreas, pero indudablemente no en muchas otras.

Avanzar en forma exclusiva en la consecución de una administración orientada a resultados, sin un trabajo complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo “weberiano”, puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, es decir, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático. Schick (1998) señala que, en Estados con amplios “sectores públicos informales”, la flexibilidad del NPM tendrá consecuencias negativas. Se trata, por tanto, de no adoptar acríticamente programas que surgieron en contextos diferentes, y de encontrar las soluciones apropiadas a nuestros propios problemas.

Al mismo tiempo, si analizamos los más recientes debates, tanto académicos como al interior de las administraciones, en los países donde el NPM (en su perspectiva “neo-empresarial” más extrema) se aplicó con mayor vigor, como, por ejemplo, en Nueva Zelanda, Gran Bretaña o Australia (Bresser-Pereira, 2001) se observa que la búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada consecuencias negativas, entre las que se cuentan:

- Desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos.
- Discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas, como por ejemplo en la selección de contratistas para

hacer outsourcing de actividades (nótese, por ejemplo, la actual tendencia hacia el insourcing de la administración Obama en EEUU; ver Joyce 2011, Gansler 2012).

- Falta de coordinación y trabajo conjunto en-tre las áreas.

- Excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

Las falencias mencionadas revelan, en conjunto, que el Estado resulta eficiente siempre y cuando oriente sus acciones en base a la vinculación interinstitucional, es decir, que establezca mecanismos de coordinación para el conjunto de la organización, y no solamente para unidades separadas.

Una debilidad adicional que surge de la visión neo-empresarial es su desconocimiento de las diferencias que median entre la esfera pública y la privada. Sin pretender agotar la cuestión, podemos identificar algunos aspectos centrales que evidencian que la administración de lo público es -y debe ser- cualitativamente distinta a la administración privada:

- En los objetivos que persiguen: mientras que las empresas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa fundamentalmente en la consecución del bienestar social;
- En el modo de funcionamiento: mientras que en el sector privado es asimilable la idea de que prime lo técnico por sobre lo político, dentro del Estado estos dos elementos resultan difícilmente dissociables. En tal sentido, las decisiones estatales contienen una lógica irreductiblemente política;
- En cuanto al receptor o beneficiario de las acciones: El sector privado orienta sus acciones a satisfacer las necesidades de sus clientes, valorados primordialmente por su poder de compra. El sector público, en cambio, debe destinar sus esfuerzos a garantizar la provisión de bienes y servicios de manera universal para todos sus habitantes, en virtud de que todos son ciudadanos con derechos (y a la vez obligaciones) por igual.

En estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país.

Finalmente, y derivado del punto anterior, el enfoque neo-empresarial propició un nuevo tipo de relación entre la burocracia y la política. En esta concepción, los problemas de gestión observados en el funcionamiento estatal tenían su origen prin-

principalmente en la excesiva “politización” de la burocracia, que recortaba los márgenes de acción de los funcionarios políticos que incorporaba cada nuevo gobierno. Por tal razón, la única manera de garantizar la eficacia y eficiencia en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas consiste, según esta versión del NPM, en la promoción de un aparato burocrático capaz de gestionar en base a criterios exclusivamente técnicos, libre de influencias y responsabilidades políticas. Como afirma Prats i Català (2008) se sobredimensiona la racionalidad técnica y se ignora que los procesos de toma de decisiones y las opciones de reforma son procesos políticos en los que intervienen diversos actores, con recursos de poder disímiles y que realizan también juicios valorativos.

En definitiva, en su versión más radical, el NPM subvalora la importancia del contexto en el cual se implementa la reforma, y no reconoce la particularidad de lo público con respecto a lo privado. Por eso en estos años nos hemos guiado por otra concepción, una que valora el logro de resultados pero que también sienta las bases de un verdadero Estado weberiano, basado en principios propios del ámbito público y que reconoce la fundamental importancia del Estado en la vida económica y social del país. Este camino, que se ha ido construyendo en la práctica más que desde un paradigma teórico, es el que está dotando al Estado argentino de las capacidades necesarias para llevar adelante las políticas de enorme trascendencia adoptadas durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

Referencias

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “A New Management for a New State: Liberal, Social, and Republican”. Ponencia presentada en la Conferencia John L. Manion 2011, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- Gansler, Jacques (2012). “Give A-76 a chance”, en *Federal Times*, 08/01/2012.
- Joyce, Philip G. (2011). “The Obama administration and PPB: building on the legacy of federal performance-informed budgeting?”, *Public Administration Review*, 71(p.356-267).
- Kamarck, Elaine C. (2007). *The End of Government... As We Know It: Making Public Policy Work*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press, Washington DC.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis. New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford.
- Prats i Català, Joan, (2008) “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Rosenbloom, David, Robert Kravchuk y Deborah Rosenbloom (2002). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, McGraw Hill.

Schick, Allen (1998). "Why most developing countries should not try New Zealand reforms". *The World Bank Research Observer*, 13(1): 123-31.



www.asociacionag.org.ar

HOJA DE RUTA SOBRE REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: REPASANDO ALGUNOS TÉRMINOS DEL DEBATE

Gustavo Blutman (*) y Horacio Cao (**)

1. Introducción

Como en un caso típico de *corsi e recorsi*, el debate del sector público en la argentina de hoy está signado por la idea del retorno del Estado.

Un primer movimiento ocurrió a partir de la crisis del 30, cuando las sucesivas administraciones del país asignaron al Estado un lugar central en la tarea de conducir la economía, operar sobre la cuestión social y dar racionalidad a la organización general del país.

Con la dictadura militar impuesta por las armas en 1976, pero sobre todo a largo de los años 90, se hizo hegemónica una perspectiva diferente: el Estado era parte del problema –no de la solución- y su ajuste era imprescindible para que pudieran surgir potentes sociedades civiles y dinámicas economías de mercado.

No puede dejar de vincularse la enorme ascendencia de este discurso –cuya implementación se desplegó no sólo con gobiernos de la derecha liberal, sino también con la llegada al Estado de muchas corrientes que históricamente habían sido refractarias a las ideas de achicar el Estado¹– con un contexto signado por la debacle del mundo soviético y del Estado Benefactor.

Los contenidos concretos del ajuste estructural han quedado resumidos para la historia con un decálogo conocido como Consenso de Washington. Su vigencia adquirió tal vigor que se llegó a sostener que sus principios –como los derechos humanos o el racismo- debían ser sustraídos de la controversia entre partidos (Vilas, 2009: 32 y 33).

(*) Secretario Académico CIAP-FCE-UBA / Co Director UBACyT N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado

(**) Administrador Gubernamental / Co Director UBACyT N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado 1 Ver, por ejemplo, la socialdemocracia europea, que más allá de las palabras, terminó convalidando la continuidad del ajuste estructural.

En torno a estos puntos también se construyó una aquiescencia negativa: independientemente de las intenciones originales, la intervención del Estado en general -y las ideas socialistas, populistas y desarrollistas en particular- siempre terminaba generando políticas de carácter prebendalista, clientelar, predatorio, corrupto y demagógico.

Con la megadepresión que atravesó Argentina a principios de siglo XXI se dispara otro momento del proceso de *corsi e recorsi*. En efecto, al ponerse en entredicho el consenso sobre el ajuste estructural, se abrió la posibilidad –política, fiscal, cultural- de instalar la citada idea de retorno del Estado.

Más allá de esta fractura en el consenso, ya de partida, la propia crisis del 2001 en Argentina es catalogada de manera desigual. Por un lado, es vista como el momento del ocaso del régimen de acumulación desplegado a partir de la segunda mitad de los 70 y que se caracterizó por la hegemonía del capital financiero y por el despliegue de políticas pro mercado. Según esta visión, la crisis de principios de milenio abre una nueva etapa en todo el subcontinente, en donde se suceden gobiernos que, con características propias en cada caso, comienzan a construir un sendero de ruptura con el orden neoliberal.

Otros análisis, en cambio, dan un carácter más episódico a la crisis, que habría obedecido a “errores de apreciación, de decisión y gestión cometidos durante la ... Alianza, y por ello en alguna medida evitables (...)... la crisis económica, si bien aguda, podría haber tenido un desarrollo muy diferente si no hubiera sido por el rosario de despropósitos que fue dejando a su paso el gobierno (...) Ésta ha sido la tesis sostenida por... los analistas financieros y los economistas ortodoxos” (Novaro, 2002: 19 y 20).

A partir de este diagnóstico veremos que se postulan como aún vigentes una serie de textos que proponen variaciones menores a los principios y recetas de Reforma del Estado que se propusieron en la era neoliberal. Quienes los sostienen, plantearán que no estamos realmente frente a un nuevo paradigma, que las variaciones son mínimas sobre políticas que han sido convalidadas en todo el mundo y que sólo hay un *aggiornamento* a los tiempos actuales. Una contracara de los primeros, se plantean la tarea de renovar el *herramental* conceptual para aprehender lo que, es una nueva etapa del Estado.

Sin embargo -y más allá de las encendidas disputas que se han producido en derredor de la aplicación de determinadas políticas públicas- ha quedado poco sedimento en términos del papel que debe ocupar el Estado, de la morfología de la Administración Pública y de la forma de gestionar la modernización del Estado.

La situación que comentamos tiene puntos de contacto con la crisis del 2008 en el mundo desarrollado. Se observa una suerte de perplejidad e irresolución, no siendo

2 - Ver, por ejemplo, el Numero 212 de la Revista Nueva Sociedad (Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Mayo/Junio 2009), realizado bajo el título “¿Volver al futuro? Estado y mercado en América Latina”, en donde renombrados intelectuales de América Latina discuten el tema.

claros tan siquiera los términos del debate. Es que más allá de que prevalezca el ajuste estructural -sobre todo en Europa- es claro que la hegemonía neoliberal se debilitó, abriéndose la discusión acerca de las políticas requeridas y el lugar del Estado en ellas.

La centralidad de la gestión hace relevante re-señalar el debate en torno de las continuidades y rupturas en las ideas sobre el Estado y su modernización a partir del 2001; esto es, cuáles son las ideas que están en juego en la discusión acerca del papel y la forma en que debería organizarse el Estado.

El trabajo que presentamos, una síntesis de un proyecto de investigación³, parte de la idea de relevar y analizar las ideas sobre el Estado y la Administración Pública con particular énfasis en sus impactos en Argentina y Sudamérica, tratando de poner al día los debates en curso y trabajar sobre algunos posibles desenlaces.

Para ello desarrollaremos dos capítulos; en el primero, describiremos los distintos principios básicos a partir de los cuales se analiza la cuestión estatal. En el segundo, analizaremos las ideas en torno a las cuales se discute la organización de la Administración Pública en la etapa y los distintos clivajes, en algunos casos contradictorios, que se están produciendo.

2. Las ideas del Estado en debate

2.1. El Estado mínimo

Durante los 90 la Argentina llevó adelante un conjunto de políticas recomendadas desde el ideario neoliberal y sugeridas por los organismos multilaterales de crédito. Como dijimos, la síntesis más recorrida de estas recomendaciones fue el decálogo conocido como Consenso de Washington, que postulaba (Williamson, 1990):

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Tasa de cambio competitiva

3 - Ubacyt N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural. Blutman – Cao 2011 – 2014.

Sin embargo -y más allá de las encendidas disputas que se han producido en derredor de la aplicación de determinadas políticas públicas- ha quedado poco sedimento en términos del papel que debe ocupar el Estado, de la morfología de la Administración Pública y de la forma de gestionar la modernización del Estado.

6. Liberalización del comercio internacional
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatizaciones
9. Desregulación
10. Fortalecimiento del derecho de propiedad

Uno de los reconocimientos más emblemáticos al cumplimiento taxativo de estas medidas fue la participación del Presidente de la Argentina en la Asamblea del FMI: “En un hecho inédito... Carlos Menem hablará en la asamblea inaugural del Fondo Monetario Internacional que se realizará el martes próximo en Washington. Allí compartirá la tribuna con el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton. (...) La distinción fue interpretada como un premio por parte del FMI a Menem por haber aplicado a rajatabla las recetas del organismo multilateral” (Marcelo Bonelli en Clarín, 01/10/98).”

Los supuestos más generales del abordaje neoliberal fueron planteados de manera directa por Francis Fukuyama con su provocadora conceptualización del “fin de la historia”. En ella se postulaba a la democracia liberal como una “aspiración uniforme compartida universalmente”, la economía de mercado como el orden económico “le-gitimado en todo el mundo” y el triunfo absoluto del “Estado débil... un Estado cuyos poderes están estrictamente limitados... tanto en la esfera de la economía como de la política”. De estos supuestos se deducían los tópicos relativos al Estado mínimo y sus derivadas políticas públicas de ampliación de la mercantilización, desregulación y privatización (Fukuyama, 1993:15, 16 y 17)⁴.

La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos basados en las expectativas racionales demostraban matemáticamente el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos son intrínsecamente eficientes y no dependen tanto del Estado como de las decisiones particulares de los administradores financieros. El determinismo económico radical encontró su auge en los modelos de Gary Becker, en los cuales la esfera económica no sólo se separó del Estado y de los demás aspectos de la sociedad, sino que incluso pasó a determinarlos: toda la vida personal se puede analizar a partir de la oferta y la demanda⁵.

Si los mercados son el elemento clave, la apertura al comercio internacional es la forma en que este elemento modernizador llega a las sociedades atrasadas; una vez

4 - En trabajo posteriores, este autor virará hacia posturas neo-institucionalistas, sosteniendo la necesidad de construir instituciones estatales que sostengan el funcionamiento mercantil y quitando énfasis a sus recomendaciones sobre la necesidad de que el Estado sea débil y limitado (Fukuyama, 2004). La paradoja del Estado fuerte –para construir instituciones mercantiles- y débil –para reducir las posibilidades de intervención en la economía- será tratada en extenso en el presente trabajo.

5 - El extremo puede verse en Becker (1981), en donde el análisis de mercado sirve para explicar el devenir familiar y la forma en que los humanos forman pareja. Sobre la autorregulación de los mercados, ver también Friedman (1962) y Becker (1983). En este análisis y el del párrafo siguiente tomamos elementos de Bresser Pereira (2009: 94 y ss).

introducido en ellas el germen de competencia, el automatismo de mercado hará el resto. De allí que una de las políticas centrales promovidas estén vinculadas con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores.

Dicho de otra forma: los abordajes neoliberales consideran que si bien los mercados de los países subdesarrollados son muy imperfectos, sus Estados son todavía peores, por lo que las intervenciones públicas sólo agravarían las cosas. El corolario es que hay que dejar que surja el mercado y luego su carácter autorregulado y auto-propulsado expandirá la sociedad de mercado –y la modernización y bienestar consecuente- a todo el país.

Como complemento de este análisis, la teoría de la elección pública utilizó este instrumental para analizar el funcionamiento del Estado. Las obras liminares en este sentido (Buchanan y Tullock, 1999, edición original 1962, Downs, 1957) sostienen que el funcionario público, como ser racional, busca maximizar la utilidad de su cargo, es decir, obtener el máximo provecho para sí mismo. De esta forma, el comportamiento de los burócratas y políticos es maximizador del presupuesto público, principalmente en lo que concierne a sus propios intereses y sólo después en busca del bienestar social.

De este supuesto se desprende que hay una diferencia central

entre el mercado económico y el mercado de la política, y cómo en cada uno de ellos se sigue el interés egoísta. En el primero, se impulsa la optimización de la producción y el consumo. El segundo, en virtud de la asimetría en la información -pues el ciudadano común normalmente permanece desinformado sobre el total de aquellas áreas de la política gubernamental que afectan sus gastos e ingresos- termina generando que los políticos reasignen recursos en su propio provecho lo que hace que, indirectamente, el gobierno se apropie de recursos de los contribuyentes.

De estos razonamientos, se desprenden dos recomendaciones de política:

- Por un lado, se sostiene que los ciudadanos deberían tener la posibilidad de controlar e intervenir de forma directa en las decisiones de los actores públicos, y, por otro,
- se anatemiza a la política, a la que se considera intrínsecamente como el espacio

La teoría económica neoclásica y sus modelos macroeconómicos basados en las expectativas racionales demostraban matemáticamente el carácter autorregulado de los mercados. Según esta visión, ellos son intrínsecamente eficientes y no dependen tanto del Estado como de las decisiones particulares de los administradores financieros

en donde se compite por la apropiación de recursos de los contribuyentes.

Desde este último razonamiento se pasa a considerar al Estado como un lugar intrínsecamente caracterizado por los fenómenos de rent-seeking, con un accionar centralmente dirigido a captar privilegios por medio de la regulación gubernamental de la competencia o de la asignación y reasignación de derechos de propiedad (Krueger, 1974).

En síntesis, se argumenta que la existencia de fallas de mercado no justifica la intervención estatal, ya que la intervención correctora tiene costos que son, por regla general, más altos que los ocasionados por una falla de mercado. En tal sentido, se evalúa que la intervención del gobierno es superflua y generalmente el responsable de los problemas macroeconómicos. Para la solución de las fallas de mercado se propone “más mercado”, clarificando derechos de propiedad y desarmando la estructura burocrática del Sector Público para instalar circuitos con formas mercantiles; estas posturas vinculan directamente este enfoque con los abordajes del New Public Management, tema que trabajaremos más extensamente en la tercera sección de éste trabajo.

2.2. La perspectiva neo-institucionalista

Avanzada la década de los 90 comenzaron a tener cada vez mayor influencia posiciones neo-institucionalistas que criticaban varios de los axiomas relativos al Estado mínimo.

Según esta perspectiva, las instituciones –a las que se define como “reglas de juego en una sociedad”- son las que terminan estableciendo la configuración de los mercados político y económico. Hay configuraciones que incentivan el crecimiento y la organización productiva de los agentes económicos, mientras que otras llevan a la desorganización y a costos que reducen la competitividad del todo social.

El salto desde la posición de Estado mínimo a la perspectiva institucionalista, puede ser expresado de la siguiente manera: “...antes se afirmaba que la regulación estatal y la del mercado eran antípodas; ahora... que el Estado y el mercado se complementan uno al otro. Antes... que era importante que el mercado actuara libremente, ahora que es significativo escoger una estrategia económica correcta del Estado. Antes, la burocracia se percibía como un obstáculo para... la economía de mercado; ahora se afirma que es muy importante formar una burocracia profesional (...) Antes se pregonaba que la tarea principal...era la creación de una economía de mercado; ahora que... es la creación de un Estado eficaz” (Tarassiouk, 2008: 45)

El neo-institucionalismo es un abordaje fecundo que ha generado perspectivas y aproximaciones diferentes de la problemática que nos ocupa, pero que en la versión de mayor influencia en nuestro país -la que estuvo inscripta en los trabajos del Banco Mundial- sólo presenta variaciones menores frente a la ortodoxia neoliberal.

En esta visión se matizan las proposiciones relativas a que la falla de Estado es siempre peor que la falla de mercado, se rechaza el supuesto de la autorregulación de los mercados y se reconoce el carácter de construcción histórica de las sociedades de

mercado⁶, pero se sigue pensando en una sociedad liderada por el capital, en donde se deben limitar las intervenciones desde afuera del ámbito mercantil.

De esta forma, el Banco Mundial en el que es, tal vez, el trabajo más difundido sobre el tema (1997: 46) estableció "...cuatro mensajes básicos para los encargados de formulación de políticas:

1. Todos los Estados... deben respetar fomentar y aprovechar la iniciativa privada y los mercados competitivos.
2. Los Estados con escasa capacidad institucional deben ante todo dedicarse a proporcionar los bienes y servicios puramente públicos que los mercados no pueden ofrecer (...)
3. La credibilidad es fundamental (...) Los Estados deben... (garantizar, BC) a las empresas y los ciudadanos que... las organizaciones estatales... se mantendrán dentro de los límites fijados por los medios fiscales disponibles.
4. (...) A medida que se desarrolla la capacidad institucional, los Estados pueden emprender programas colectivos más difíciles (programas encaminados a promover los mercados, por ejemplo) y aplicar a las acciones de interés colectivo instrumentos eficientes pero difíciles de administrar como mecanismos normativos de vanguardia"

Este tipo de abordaje neo-institucionalista coloca en el centro del análisis estatal su función de bajar los costos de transacción: "... únicamente en ausencia de costos de transacción el paradigma neoclásico produjo buenos resultados implícitos; con costos de transacción positivos, las asignaciones de recursos son alteradas por estructuras de derechos de propiedad"

Este tipo de abordaje neo-institucionalista coloca en el centro del análisis estatal su función de bajar los costos de transacción: "... únicamente en ausencia de costos de transacción el paradigma neoclásico produjo buenos resultados implícitos; con costos de transacción positivos, las asignaciones de recursos son alteradas por estructuras de derechos de propiedad" (North, 1993: 45).

Sobre el particular, Moe (2007) aclara:

- La existencia de principales múltiples: no hay un principal (teoría de la agencia) sino múltiples principales (legisladores, presidentes, jueces).

6 - La obra de Karl Polany -y en particular a su trabajo "La gran transformación"- es previa al abordaje neo-institucionalista. En ella, a partir de elementos económicos, sociológicos y antropológicos se analizan los complejos procesos históricos y conceptuales que permitieron el surgimiento socio-histórico de economías de mercado (Polanyi, 1989, edición original 1944).

- Existe una multidimensionalidad: no hay una única dimensión y los resultados pueden variar del caos a la democracia independientemente de las preferencias.
- Costos de transacción: los costos de transacción pueden ser enormes. En el Congreso, en las negociaciones, en la coordinación, en los compromisos, etc.

La función principal del Estado es, entonces, facilitar y expandir las relaciones mercantiles; no casualmente el Informe del Banco Mundial del año 2002 se llama “Instituciones para los mercados” (no para el desarrollo, para bajar la pobreza, para alcanzar objetivos nacionales). El ideal es el mercado, ya que sus características generales minimizan los costos de transacción; el Estado está subordinado a aquél y sólo tiene razón de ser en la medida en que lo protege y favorece.

No deja de resaltarse –tanto por críticos como por defensores de esta teoría- una paradoja: al comprometer al Estado en un diseño institucional que preserve los mercados y la propiedad privada, se está pensando en una organización potente –lejos del Estado débil que proponía Fukuyama (1993)- pero al hacerlo, tiene que encontrar la forma de garantizar su autolimitación en términos de la discrecionalidad política respecto de la economía.

Para el abordaje neo-institucional, el papel de la política es resolver esta tensión: la que va de la necesidad de un Estado mínimo y las necesidades de construcción y reconstrucción institucional, cuya forma concreta es contingente de cuestiones que tienen que ver con las características socio económicas, políticas, culturales de cada lugar (ver Calame, 2009: 15 y ss). Con tensión nos referimos concretamente a cómo se consiguen los recursos para sostener las instituciones y cómo limitar la voracidad de actores políticos o burocráticos por incrementar el presupuesto.

En concreto: estos institucionalistas tienen como punto de llegada una sociedad de mercado, por eso en muchos de sus comentarios se considera que los “avances” de los 90 han sido provechosos. En un trabajo significativamente nominado como “Libertad económica y desarrollo” se comentan los núcleos de interés de este abordaje que, como se verá, son muy diferentes de los tópicos que se plantean desde las heterodoxias post 2001: “Uno de los factores más importantes para la creación de empleo es la facilidad para realizar negocios y crear nuevas actividades en el país (...) En Guatemala son necesarios quince procedimientos... en cambio, en los países desarrollados la media es de seis procedimientos.” (Oriol Prats, 2006: 341).

2.3. La crítica y la perspectiva post 2001

A partir de la crisis de principios de este siglo se despliegan en Argentina y buena parte de toda América del Sur una serie de ideas y conceptos que impugnan la experiencia neoliberal y rebasan la crítica que esbozan las aproximaciones neo-institucionalistas.

Estas aproximaciones parten de considerar que el crack económico, social y político de varias de estas sociedades están indicando una nueva situación epocal, asimilable

a otras, tales como las disparadas por la crisis del comercio exterior en el 30 ó del petróleo a inicios de los 70, y que demarcan, simbólicamente, la separación de fases cardinalmente diferentes.

Hay, indiscutiblemente, un clima de época diferente, como lo reseñan diferentes encuestas que demuestran otra valoración para la política y el Estado. Por ejemplo, investigadores de IPSOS-Mora y Araujo comentaban que "...si en los años 90 se preguntaba a la gente en manos de quién debían estar las empresas claves, el 80 por ciento decía que en manos privadas y sólo el 20 por ciento decía que en manos del Estado. Ahora es exactamente al revés (...) existe un fuerte acuerdo -90 por ciento- en cuanto a que el Estado debe estar presente regulando la economía: es más, la mitad de la población dice que debe intervenir mucho." (Página 12, 05/08/12)⁷.

En un trabajo de relevamiento (1990 – 2012) realizado⁸ en la prensa escrita desde la década del 90 a la actualidad tomando como referencia la cuestión estatal, los primeros resultados de un análisis de las editoriales y los textos de opinión de los diarios Clarín, La Nación y Página 12, muestran que en los 90 se verifica un sesgo hacia una posición subsidiaria del Sector Público. A grandes rasgos –y con el carácter provisorio que puede darse a un informe de avance- las críticas a los programas de Reforma del Estado se dirigían a cuestiones instrumentales o a temas vinculados con las sospechas de corrupción, pero omitían, aceptaban a regañadientes –sobre todo Página 12- o apoyaban con énfasis –en particular el diario La Nación- la direccionalidad estratégica de construir una sociedad de mercado.

Como en un negativo, a partir de mediados de la década pasada, las notas de opinión dejaron de sostener el programa de Estado Mínimo y, con mayor o menor adjetivación, reconocen la necesidad de fortalecer el Estado, tanto en línea con una perspectiva institucionalista como en pos de políticas de corte neo-desarrollista.

La crítica a los supuestos neoliberales no eran nuevos: "Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido ampliamente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fun-

Para el abordaje neo-institucional, el papel de la política es resolver esta tensión: la que va de la necesidad de un Estado mínimo y las necesidades de construcción y reconstrucción institucional, cuya forma concreta es contingente de cuestiones que tienen que ver con las características socio económicas, políticas, culturales de cada lugar

7 - Ver también los trabajos de Analía del Franco, Hugo Haime y Roberto Bacman en el Segundo Seminario de Inter-nacional sobre Modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado, 2007: 55/75).

8 - Ubacyt N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural. Blutman – Cao 2011 – 2014 con la colaboración de Daniela Navarro Brandan, Carlos Pacho, Verónica Gimenez y Josefina di Filippo.

damentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes. No podían haber externalidades..., ningún bien público, ninguna cuestión de aprendizaje, mercados de capitales perfectos... Pero si esto no era suficientemente malo, Greenwald y Stiglitz... demostraron que no debía haber ninguna imperfección en la información... Estos problemas son serios en cualquier economía, pero hacen al corazón del desarrollo. No existe ningún fundamento teórico para creer que en las etapas tempranas del desarrollo los mercados por sí solos, lleva-ran a resultados eficientes. La experiencia histórica... también ofrecía poco apoyo” (Stiglitz, 2005:128).

Birdall (2001) comenta que Williamson (como vimos, padre teórico del Consenso de Washington) observó que las medidas planteadas estaban orientadas hacia la eficiencia, no hacia la equidad. Para ello planteó diez medidas más una para revertir los efectos de las políticas primigenias del Consenso a las que denominó el disenso de Washington:

1. Disciplina fiscal reglamentada.
2. Atemperar las expansiones y contracciones del mercado.
3. Redes automáticas de protección social.
4. Escuelas también para los pobres.
5. Gravar a los ricos y gastar más en los demás.
6. Dar oportunidades para la pequeña empresa.
7. Protección de los derechos de los trabajadores.
8. Abordar abiertamente la discriminación.
9. Sanear los mercados de tierras.
10. Servicios públicos al servicio de los consumidores.

Más 1. Reducir el proteccionismo de los países ricos.

Por otro lado, le evidencia empírica contradice las supuestas ventajas de la liberalización: “La sabiduría convencional establece que si bien en el corto plazo la liberalización puede tener efectos negativos sobre la pobreza, a largo plazo los efectos serán indudablemente favorables porque la liberalización comercial incrementará el potencial crecimiento de la economía. Pero los datos económicos no van inexorablemente en este sentido. Un informe de la UNCTAD muestra entre datos mixtos que si bien, parece haber alguna correlación con el crecimiento productivo –aunque al no tocar la tasa de ahorro, su sostenibilidad en el tiempo es más que dudosa- el aumento de las exportaciones tiene un efecto nulo sobre la inclusión social” (Prats, 2006: 344).

La nueva época tiene como sustrato material tanto elementos de orden mundial -el fin del ciclo de hegemonía de la valorización financiera hacia otro en donde la irrupción de China posibilita una re inserción con un perfil más industrial en el mercado mundial- como otros vinculados a proceso propios de América del Sur, en donde finaliza la etapa de reflujo - social, abriéndose un nuevo ciclo de movilización y presencia ciudadana que se traduce en el triunfo electoral de varios gobiernos de izquierda y centro izquierda.

Una presentación estilizada del esquema que han desarrollado los gobiernos que rechazan el ajuste estructural se caracterizaría por dar al Estado el rol de centralizador y asignador de la renta del recurso nacional básico; a la “sociedad civil” se le cede la tarea del “desarrollo endógeno” y esto se combina con la interpelación a una “burguesía nacional”, que además de pequeños y medianos empresarios de base local incluiría a empresas grandes y, en particular, a las transnacionales de base regional (las denominadas “multilatinas”), que han crecido en las últimas décadas en la región (Thwaites Rey, 2010: 32).

Como puede observarse, en este esquema se han recuperado muchos elementos de la etapa desarrollista, con la diferencia de poner énfasis en los equilibrios fiscales, la integración sudamericana y promoción de la inserción activa en el mercado mundial, por oposición a la visión de economía cerrada del periodo 1930/1976.

En lo que hace al Estado, estas propuestas presentan una diferencia importante con las que se desarrollaron décadas atrás: ni aún en sus proposiciones más radicalizadas sostienen modelos de trabajo a la cubana, basados casi exclusivamente en la administración estatal. En todos los casos, y sin dejar de considerar al sector como elemento clave, se postulan diferentes formas de intervención estatal más allá de la gestión directa: asociación público/privado, gestión mixta, apoyo a la gestión social, promoción, regulación, planificación, concertación, e inclusive instancias de mercado.

Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado (Evans 2007), diferente al predatorio y al desarrollista en donde el Estado está presente para la transformación estructural (casos de Japón, Corea, Taiwán). Es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones

Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado (Evans 2007), diferente al predatorio y al desarrollista en donde el Estado está presente para la transformación estructural (casos de Japón, Corea, Taiwán). Es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados. Hay una relación simbiótica entre autonomía estatal y competencia de mercado.

de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados. Hay una relación simbiótica entre autonomía estatal y competencia de mercado⁹.

En la base de toda esta construcción está el dilema acerca de si este Estado –y la Administración Pública como la ejecutora de sus mandatos- se podrá convertir en un contrapoder que discipline el capital y proteja a las grandes mayorías de las tendencias más agresivas de la globalización.

Y en ese sentido, está en discusión si en el nuevo período se ampliarán los rangos de autonomía del Estado. En efecto, reiteradamente se habló de la poca capacidad de los Estado para desplegar políticas diferentes de las que dictaba la globalización neoliberal, dada la interdependencia de los flujos internacionales. El vicepresidente de Bolivia, García Linera planteó con crudeza el tema: "...la intensidad (refiere a las políticas estatales, C/B) depende... de las mercancías que vendemos. Es distinta la soberanía de un Estado (exportador de petróleo) con el precio del barril a 185 dólares que a 60 ó 30 dólares." (2010: 5).

3. El lugar de la administración Pública

3.1 Las ideas sobre la administración pública necesaria: Los elementos en debate

A grandes rasgos, puede decirse que desde hace más de una década el escenario conceptual sobre la modernización estatal está atravesado por el paradigma del New Public Management (NPM) y los aportes neo-institucionalistas. Más recientemente, se incorpora a este debate la crítica neo-weberiana.

Hacer un análisis crítico del NPM excede a los objetivos de este trabajo, sobre todo cuando bajo su nombre se han realizado razonamientos y desarrollos diferentes e inclusive contradictorios. En nuestro caso, la definiremos a partir de dos fuentes¹⁰:

- Una perspectiva gerencialista que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. En términos prácticos, implica un énfasis en la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. Esta perspectiva se postula como una alternativa al paradigma weberiano.

10 - El enfoque de Evans es tributario de una perspectiva más amplia, que resalta que la estructura epocal hace imposible volver al modelo estado céntrico. De esta misma instancia se derivan los análisis de "gobernanza" que no tenemos tiempo de tratar aquí (al respecto, ver por ejemplo Calame, 2009).

10 - Esta definición restringida del NPM – construida sobre la base de Ormond y Löffler (1999: 3) y Schröeder (2001: 7)- trabaja a partir de las reformas de la gerencia pública llevadas a cabo en Nueva Zelanda -y en menor medida en Australia, Dinamarca y el Reino Unido- por oposición al modelo japonés de NPM, que incluye discusiones más amplias sobre el gobierno y la política (Barzelay, 2003: 244). Otros trabajos que se consultaron sobre el tema fueron: López (2003), Aucoin (1996), Charith y Daniels (1997); Mathiasen (1996), Barzelay (2003), Estévez y Blutman (2004), Felcman y Blutman (2011). Una de las propuestas más difundidas desarrolladas bajo el signo del NPM es el clásico trabajo de Osborne y Gaebler (1994). Ver en particular los Capítulos 6 y 10.

- La otra posición deriva de la nueva economía institucional que discute nuevos principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor.

Como ya adelantamos, estas dos concepciones conllevan tensiones –si no contradicciones- en la implementación de sus ideas. Es que la búsqueda de implementación de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre

la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes, que según la vertiente gerencialista era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales.

La discordancia que describimos se inscribe dentro de las dificultades de articulación del ámbito administrativo con el liderazgo político, tema que históricamente ocupó un lugar central en el análisis del Estado y la Administración Pública.

La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado / Administración Pública, que se emparenta con el par

La búsqueda de implementación de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes, que según la vertiente gerencialista era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales.

política/administración y reforma del Estado / reforma administrativa – Blutman, 2009) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios.

Se describe la tensión entre estos polos a partir de (Falcao Martins, 1997:8):

- a. El creciente predominio decisorio de la burocracia en temas que fueran atributos de la mecánica democrático-representativa, y simétricamente
- b. la política se mete con la racionalidad instrumental de la burocracia, en función de sus intereses políticos.

Siguiendo los análisis de Downs (1957), estas intromisiones muchas veces no se realiza en pos de objetivos propios de cada sector - los políticos, para cambiar el

equilibrio de poder / los burócratas, para alcanzar mayor eficiencia- sino en pos de apropiarse de recursos escasos (políticos, financieros, simbólicos, etc.).

Como se está viendo, las tensiones que describimos son inherentes al Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen éstas en cada caso (Aucoin, 1996: 494).

En el caso argentino, se desarrolló esta operación apelando a un enfoque administrativista¹¹ para el análisis y operación sobre el aparato público; esto es, colocando el eje de atención sobre objetivos de eficiencia más que en un análisis sistémico u holístico sobre su lugar y función en el Estado y el sistema político.

El abordaje administrativista al que se recurrió en nuestro país es tributario de una larga tradición de origen norteamericano. Esta tradición tiene dos momentos:

- Aísla la política de la administración, y
- plantea para esta última instrumentos de gestión que se sostiene son universales.

En la historia de las ideas sobre Administración Pública en EE.UU., se le suele asignar a Frank Goodnow¹² un papel crucial en la idea de separar la política de la administración: "... existen en los sistemas gubernamentales dos funciones primarias o básicas de gobierno, o sea, la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de dicha voluntad. También existen en todos los Estados, órganos independientes, cada uno de los cuales se ocupa principalmente del cumplimiento de una de estas funciones. Estas funciones son, respectivamente, Política y Administración." (1980: 247, edición original 1900).

Leonard White, por su parte, sostuvo que la dirección científica era igualmente aplicable a los negocios y al gobierno: "la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración (...). Relaciona la dirección de los asuntos gubernamentales con la dirección de los asuntos de cualesquiera otras

11 - El enfoque administrativista es la antítesis del abordaje que analiza la Administración Pública como parte del Estado y del proceso político, con análisis más marcadamente históricos que toman nota especialmente de los fenómenos de poder y conflicto. Los estudios que se desarrollan en esta línea tienden a considerar el desempeño de su unidad de análisis en términos del resultado político global; en este sentido, se está pensando más en la eficacia que en la eficiencia y valora más el resultado político que el resultado organizacional.

12 - El clásico trabajo de Woodrow Wilson -el que inicia la tradición de estudios sobre administración pública en Norteamérica- ya cita la división entre política y administración. Sin embargo, a diferencia de Goodnow que hace eje en las diferencias entre ambos polos, Wilson remarca las múltiples vinculaciones entre ellos (1980, edición original 1887). Por esa época, Max Weber (1996, edición original 1918) realizaba un análisis con algunos puntos de contacto con los que transcribimos, pero que según nuestra opinión, tuvo menor influencia sobre la construcción de la conceptualización estatal de la cosmovisión neoliberal.

organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas, en todas las cuales se reconoce que la buena administración es elemento esencial para el éxito” (1999: 128 -edición original 1926).

Más allá de la importancia de esta línea de análisis, otros autores de esta misma tradición marcaron los límites de esta división política-administración:

“... en la práctica la línea divisoria entre política y administración frecuentemente se entrecruza; por un lado, los administradores pueden tener voz en la determinación de

la política y, por el otro, los estadistas pueden ser empleados en la administración (...)... un ministerio, como su nombre lo indica es principalmente un órgano administrativo; pero el ministerio –la administración- está interesado primariamente en la formulación de políticas.” (Moreland, 1980: 262/263. Edición original 1921).

A lo largo del tiempo, los enfoques de época marcan mayor o menor proximidad entre ambos conceptos. Vilas ha hecho notar que la máxima diferenciación política – administración suele aparecer en “... coyunturas en donde, independientemente de sus tonalidades ideológicas y de

sus contenidos concretos, el tema del poder se considera resuelto –por lo menos desde la perspectiva de los que ganaron- y por consiguiente la atención deben centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y las herramientas a través de los que se operan” (2009: 30-34).

En este sentido, vale recordar que la crítica de los enfoques administrativistas se

Como se está viendo, las tensiones que describimos son inherentes al Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen éstas en cada caso

despliegan luego de largas hegemonías: los esfuerzos hoy vigentes por desautorizar la visión “técnica” neoliberal estuvieron precedidos por la pelea contra la tecnocracia desarrollista, que fue, por ejemplo, uno de los principales objetivos de la reforma de Margaret Thatcher (Machiavelli y Proux, 2006: 196). Esta disputa, a su vez, reconoce como antecedente la llegada de republicanos a la Casa Blanca en 1953, luego de 20 años de gobiernos demócratas¹³ (Henry 1999: 46).

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política

13 - Asunción del presidente Eisenhower en 1953 luego de las presidencias de Roosevelt (1932-1945) y Truman (1945/1953).

se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos (Vilas, 2009: 38 y 40).

El corrimiento hacia la técnica, genera un ciclo que tarde o temprano termina por empobrecer la mirada sobre la realidad. Varias décadas atrás, O'Donnell comentó los resultados de este proceso: “Lo que no entra en el esquema... es 'ruido' que un tomador 'racional' de decisiones debe tratar de eliminar de su cuadro de atención. El tejido de la realidad social es radicalmente (en algunos casos uno tal vez debería decir “brutalmente”) simplificado...” (1972: 95). Los resultados de gobiernos que hacen de la mirada técnica su centro de acción tienden a tener este sino¹⁴.

Volvamos una vez más a las tensiones entre Estado y Administración Pública que marca Moreland -y que ya habían planteado Weber y Wilson- y que en nuestro caso toman la forma de articular decisores políticos con administradores a los que se les busca dar amplia libertad. Aún sin poner en entredicho el paradigma administrativo –cuyos límites ya describimos- se han hecho notar las dificultades que genera este planteamiento. En primer lugar, diferentes estudios remarcaron las tensiones que pro-duce la diferenciación entre quien gestiona y quien toma decisiones estratégicas a partir de que¹⁵:

- Sólo desde la gestión se puede captar la información necesaria para la formulación estratégica.
- La formulación estratégica se empobrece si no reúne pensamiento y acción.
- Los procedimientos de construcción de estrategias es un proceso dinámico de ajuste continuo, que si no es realizado pari passu con la gestión, se retrasa en comparación con la velocidad de cambio del entorno.

Por otro lado, se generan también problemas operativos en el propio despliegue del ordenamiento de la configuración administrativista. La búsqueda de mayor cercanía entre los ciudadanos/clientes y la organización tiende a justificar el empoderamiento de cargos de confianza de los funcionarios electos, esto es, personal consustanciado con las políticas de gobierno. En este caso “... emerge como cuestión el tema de la ‘responsabilidad’: ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos ‘nuevos gerentes’ o ‘burocracias flexibles’?; ¿a los funcionarios políticos? Adicionalmente, ¿las burocracias ‘paralelas’ poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando- la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración?” (López, 2003: 18)

14 - Acerca de la tecnocracia existe una amplia literatura que, por motivos de espacio, no podremos comentar aquí. Remitimos a la compilación de Ochoa y Estévez (2006) para una aproximación al tema.

15 - Ver, por ejemplo, Mintzberg (1994) quien sostiene que formulación de la estrategia no puede separarse del pro-ceso de dirección.

*Los neo-weberianos*¹⁶

En diferentes lugares del mundo se está promoviendo una revisión de las recomendaciones del NPM en clave de refundar el estado weberiano burocrático (algunas corrientes denominan a este modelo New Weberian State). Esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión, llamado también el big bang paradigmático de los modelos de gestión (Felcman en Felcman y Blutman, 2011: 43).

En el caso de América Latina la crítica neo-weberiana ha sido disparada por:

- La inexistencia de burocracias racionales legales que sean el punto de partida para las políticas de NPM, y
- el bajo resultado de la implementación de modelos gerenciales.

En efecto, se considera que en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “burocracias”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”

La racionalidad de la burocracia como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales:

- (b) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público por la conducción política,
- (c) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general, y
- (d) el problema que ya citamos de articulación entre políticos y burócratas.

La conclusión fundamental a la que llegan los neo-weberianos es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos

16 - Este acápite toma diferentes elementos del trabajo de Prats i Catalá (1998).

que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado.

Ante esta situación y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático. En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver - imperfectamente- los tres problemas citados más arriba.

La tesis principal es que, dada la posición monopolista que generalmente ocupan los organismos y agencias de regulación e intervención, la mejor oportunidad disponible para influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios es la ordenación de su promoción estructurada en régimen de carrera administrativa.

Ahora bien, el new weberian state se plantea como agenda renovadora de la burocracia, los siguientes puntos:

- Instalar valores compartidos que sean un camino hacia los objetivos estratégicos de la administración pública,
- Tomar nota de los fenómenos de captura por parte de corporaciones –internas (sindicatos, colegios profesionales) y externas (empresas reguladas)- que se valen del formalismo para reproducir su poder, y
- Promover la participación ciudadana como espacio que contrapesa la tendencia hacia la tecnocracia.

3.3 Ideas post 2001 en la Argentina

Con obvias vinculaciones con las corrientes que plantean nuevas visiones para analizar al Estado, también se encuentran replanteos en el ámbito de la Administración Pública. Esta vinculación se origina en que “...el aparato institucional del Estado tiende a expresar las contradicciones subyacentes en el orden social que se pretende instituir” (Oszlak, 2007: 123); y si bien algún grado de autonomía relativa puede generar procesos dispares, también habrá fuerzas tendientes a cerrar las eventuales brechas que pudiera haber entre ambos: “Antes o después, los cambios en las relaciones de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública.” (Vilas, 2009: 25).

En resumen, si hubo cambios en el balance de poder, es de esperar que también se observen situaciones de cambios en la faz operativa del Estado y también en el hermenéutico y la perspectiva con que se lo analiza. A estos temas nos dedicaremos en la siguiente sección. Con el carácter provisorio que debe darse a cualquier aseveración, en virtud de procesos de investigación que se están llevando a cabo, es que trataremos de aproximarnos a un somero análisis de las ideas sobre la administración pública en el presente siglo.

3.3 Cambios en el Estado, cambios en la administración pública

Como dijimos, hay poco sedimento de una discusión que tiene dificultades para llegar a lo conceptual, por fuera de la crítica y discusión de medidas concretas.

En un trabajo presentado en el Congreso del CLAD del año 2009 Abal Medina -a la sazón Secretario de la Gestión Pública- realizó un análisis del lugar del NPM en el desarrollo de las políticas del Estado argentino (Abal Medina, 2009: 12 y ss).

En primer lugar resalta sus aspectos positivos al haber “centrado el accionar estatal en el logro de resultados concretos” lo que ha sido “un adecuado mecanismo para remediar la excesiva autorreferencialidad de un Estado dirigido casi ritualmente a la observancia de las normas.” Pero inmediatamente destaca que el NPM surgió en países con sólidas burocracias cuyo predominio generaba “fuente de rigideces que obstaculizaban... la eficacia en la implementación de las políticas.” Este razonamiento no puede trasladarse directamente a nuestro país, en donde el paradigma burocrático nunca tuvo vigencia completa: “¿Acaso podemos creer que el apego estricto a ciertos procedimientos normativos ha sido la constante en nuestra Administración Pública? ¿Acaso se ha consolidado a lo largo del tiempo una verdadera burocracia profesional y meritocrática?” El peligro de avanzar con instrumentos del tipo NPM sin un trabajo complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo weberiano “puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático.”

Se considera que en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”

Adicionalmente a lo planteado, Abal Medina (2009: 12 y 13) hace notar que la búsqueda de resultados y de mayor flexibilidad en la gestión trajo aparejada consecuencias negativas, entre otras:

- La desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, y
- la excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

Este razonamiento es consistente con los contenidos del de Plan de Modernización en la Argentina, que retomó algunos de los puntos del NPM -Carta compromiso con el ciudadano, Gestión por Resultados, Planeamiento Estratégico, Reingeniería de Procesos, etc.- complementados con otros de tinte neo-weberiano -institucionalización del sistema de compras, capacitación del empleado público, fortalecer la coordinación con gobiernos provinciales y municipales- (Blutman, 2012).

Vale remarcar que la perspectiva citada encuentra paralelos en propuestas que se realizan en el subcontinente en donde se sigue un hilo conductor dado por el objetivo de encontrar una especie de síntesis entre el NPM y el paradigma burocrático. Al respecto, por ejemplo, citamos la agenda que plantea Lustosa da Costa, de la Escuela Brasileña de Administración Pública / FGV, para su país (2007:61 y ss):

1. Terminar con la despolitización de la agenda de gestión pública. El Estado y el gobierno enfrentan problemas de naturaleza política.
2. El involucramiento del Estado en la garantía de derechos (individuales, políticos, sociales) básicos.
3. La responsabilidad (accountability) vertical y horizontal como forma de constituir nuevas formas de control social sobre las políticas públicas.

De los trabajos relevados, quien ha avanzado en una propuesta acerca de cómo hacer operativa esta nueva agenda es Schweinheim, quien considera que será necesario reconstruir "... organizaciones burocráticas, profesionales y grandes organizaciones divisionales...", trabajo que se plantea realizar a partir de "...rediseñar los núcleos operativos, líneas medias y tecnoestructuras burocráticas orientadas por la prestación de servicios universales y tender a la reducción al mínimo de los staff ad hoc" (2012a: 60).

En un trabajo posterior, completa esta visión hablando de varias tendencias simultáneas: "Por lado, es altamente probable que sobrevivan... sistemas administrativos y de gestión... originados en los paradigmas de los años 90. Pero, al mismo tiempo, es altamente probable que asistamos a un reaparición de formas organizativas burocrático funcionales... Pero, no es menos posible que muchas de las lógicas de desarrollo local o de promoción de la comunidad, siguen teniendo naturaleza de organización adhocrática por programas y proyectos" (2012b: 42).

Consideramos que estos trabajos, valiosos de por sí y por su capacidad de construir una respuesta concreta, tienen la debilidad de no prestar debida nota de las tendencias hacia la fragmentación y de la necesidad de reformulación de la tensión Estado – Administración Pública como elemento teórico clave. Esto es particularmente relevante si, como también sostiene Schweinheim, las configuraciones estructurales de la administración pública son contingentes de los valores, objetivos y diagnóstico que se realicen.

Considerando esta situación es que a partir de ellas quisiéramos hacer algunas apreciaciones provisorias.

Nos preguntamos, qué elementos se deberían plantear para que, se articule la dimensión del Estado como relación social con la instancia estatal operativa.

Siguiendo los análisis que transcribimos de la crítica neo-weberiana al NPM, la burocracia es un piso que debe construirse, una estructura básica imprescindible para desde allí plantearse abordajes post-burocráticos. Más allá de esto, los cambios en la sociedad, los procesos de fragmentación, las nuevas tecnologías basada en las TICs, generan condiciones que hacen necesario superar estructuras organizativas pensadas a partir del disciplinamiento de masas de trabajadores.

Si bien el abordaje tecno-burocrático tiene alguna presencia en la discusión de ideas en la administración pública, hay elementos para pensar que esta perspectiva no es la más relevante para la época.

Ahora bien, dijimos que en términos de instrumentos se estaban retomando de forma crítica mucho del instrumental desarrollista clásico. En esta dimensión, el desarrollismo promovía un componente tecnocrático bastante marcado: los expertos ocupaban un rol importante y decisivo en el frente nacional que se oponía a gobiernos oligárquicos sostenidos por los sectores agro exportadores.

Si bien el abordaje tecno-burocrático tiene alguna presencia en la discusión de ideas en la administración pública, hay elementos para pensar que esta perspectiva no es la más relevante para la época.

En primer lugar, no debe perderse de vista la conflictividad desatada en varios países de gobiernos de izquierda o centro izquierda entre cuadros profesionales y la conducción política¹⁷.

En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, debe remarcar que es central en el dispositivo discursivo del gobierno la idea de preeminencia de la política como último ordenador del todo social del país¹⁸.

17 - Un caso emblemático fue el paro de la empresa estatal venezolana PDVSA de 2002-2003 -considerada la mayor huelga general de la historia latinoamericana y que tenía por objetivo desplazar al presidente de Venezuela- en la que tuvieron participación principal directivos y expertos de la empresa. En otro registro, pero pivotando sobre los mismos actores, fue la ríspida pugna entre el gobierno del Uruguay y la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE), a partir de la intención gubernamental de regular la carrera profesional de los empleados públicos. En algún sentido, también tuvo este cariz de expertos enfrentados a la conducción política la rebelión policial "profesionalista" -devenida en golpe de Estado- de los policías de Ecuador en octubre de 2010.

18 - En tal sentido, es demostrativo el discurso presidencial en ocasión de asumir la nueva conducción de YPF nacionalizada: "...yo les dije en este mismo lugar, el 16 de abril, cuando envié el proyecto de ley al Parlamento que íbamos a tener una YPF y una empresa con un perfil absolutamente profesionalizado, lo cual no quiere decir que no tenga dirección política. Porque es mentira que pueda haber en ninguna parte del mundo, por lo menos cuando el mundo andaba bien, las empresas estaban alineadas con los intereses de sus países, cuando las empresas se desprendieron de los intereses de sus países fueron finalmente cuando implosionaron esos países. Por eso yo creo que no hay que confundir política partidaria con política de un país en materia de recursos naturales y estratégicos. Por eso dije una YPF alineada con los intereses del país y absolutamente profesionalizada." (Fernández de Kirchner, 2012).

En suma, si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es como reconstruir una estructura burocrática sin debilitar la conducción política¹⁹.

Considerando estas cuestiones, pensamos que la construcción de un espacio de articulación entre lo operativo y lo político está en curso implícitamente a partir de dos estrategias²⁰:

- a. Se somete la burocracia instrumental al control político, incrementándose el poder de control y dirección de la política sobre la gestión, y
- b. se construye una burocracia no puramente instrumental, sino integrada y permeada por la racionalidad de fines del sistema político, no sólo guiada por su propia racionalidad técnica²¹.

Si esto es así, el trabajo que aparece como central en el escenario de análisis -la coordinación- se debería llevar a cabo a partir de:

- El empoderamiento de la política que conlleva a un fortalecimiento de la coordinación a través de la jerarquía. La recomposición del poder presidencial y, desde allí, de los cargos de conducción, permitirá alinear actores estatales y no estatales.
- La llamada coordinación por “doctrina”, que “pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores: la convergencia de comportamientos es producto de comprensiones y orientaciones compartidas” (Martínez Nogueira, 2010: 21)

Vale aclarar que se habla como tendencia general para un proceso que se caracteriza por su complejidad. Tanto el saber experto, como el peso de la sociedad civil, como las otras formas de coordinación –siguiendo el texto citado: orden, programa, y ajuste mutuo- seguirán siendo importantes y se complementan con las pautas fijadas en virtud de las condiciones contextuales, los recursos susceptibles de movilización y las demandas de las circunstancias.

4. Hoja de ruta: cerrando caminos y abriendo otros

Todo lo anterior tiene opinión y por lo tanto es opinable. El trayecto recorrido incluyó presentar algunos términos, conceptos e ideas que están en la marquesina de la discusión

19 - Es de resaltar que buena parte de los trabajos nacionales que buscan construir nuevos conceptos sobre administración pública hagan eje en este punto. De esta forma Vilas, 2009; López, 2003 (cuyo trabajo le dedica una sección al tema); varios de los trabajos de la compilación de Ochoa y Estévez, 2006; Cao, 2011, Thwaites, 2010; etc. remarcan que es allí donde se encuentra una de las claves para empezar a pensar (y a diseñar estrategias de reconfiguración) de la administración pública argentina.

20 - Estas ideas se inspiran en el análisis de Falcao Martins, 1997: 9.

21 - Esto es, se está pensando en un sistema administrativo estatal fundado en ambas racionalidades: sustantiva e instrumental.

y que son parte del debate de los artículos que constituyen el presente volumen escrito por algunos de los principales especialistas en la temática.

Como ya se planteó más arriba, Abal Medina nos semblantea acerca del rol del New Public Management sin caer en la crítica simplista y asociando procesos que contemplan cambios combinados e integrales de aplicación de medidas positivas para el funcionamiento del Estado.

Por otro lado, Carlos Vilas nos plantea con astuta agudeza las miradas supuestamente acríti- cas del papel de las instituciones y en su versión moderna el campo de estudio del neo-institucio- nalismo. No reniega de ellas, pero las pone en un lugar diferente al tradicional. De ello hemos hablado más arriba.

Martinez Nogueira rescata, en el mismo orden que Vilas, la institucionalidad, y la hace jugar con las nociones de capacidades y gobernanza "... una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del siste- ma de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos."

Para Felcman, estamos en presencia, en lo público, de un proceso de cambio de paradigmas "el big bang paradigmático" que deberá estar acompañado de un cambio organizacional, que requeri- rá intervenciones en va- riables organizacionales de las habitualmente denominadas soft, entre ellas, la cultura y el liderazgo.

En el marco del fortalecimiento de las capacidades estatales, Fabián Repetto nos introduce en la temática de las políticas sociales a partir de reforzar las acciones de integración y coordinación poniendo como caso de estudio la protección social estos últimos años y el rol jugado y a jugar por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

Las políticas sociales desplegadas en apuntan a fortalecer el foco universal de las mismas. Fontdevila destaca este elemento y discute sobre la base del rol de algunos organismos públicos centrales (ANSES) el papel a cumplir por la Modernización del Estado, no desde la perspectiva de recetas puntuales que en las épocas del neoliberalismo nos eran impuestas.

Abad y Cantarelli esparcen cuasi filosóficamente la preocupación respecto a la- es casez de pensamiento sobre el Estado y cómo se habita ese mismo Estado. Desde allí

Podría pensarse el abordaje desde una observación meramente economicista, lugar que ha ocupado la tinta de los escritos sobre esta temática. Pero el punto focal es político y allí se plasma la idea de un tipo de Estado dando señalamientos provocadores que vinculan los marcos teóricos con las realidades de América Latina.

desandan tres tipos a-estatales de subjetividad de funcionarios y agentes del Estado: el héroe resistente, el yuppie estatal y el asambleísta deliberativo. Estos tres modelos se representan espacial y temporalmente en la Argentina.

A la par de esa mirada filosófica aparece la mirada historiográfica de Berrotarán y Pereyra que nos remite a momentos determinantes en la configuración del Estado analizando ideas y creencias que motorizaron su empuje.

¿Cómo se podría pensar un nuevo agente del Estado distinto a los planteados por Abad y Cantarelli? ¿Cómo reconocer al Estado no como organización sino como arena y actor en los planteos de Berrotarán y Pereyra? Bernazza y de Pascual nos proponen un análisis de la formación de cuadros directivos y gestores públicos por fuera del sistema educativo formal en el marco de las transformaciones que se vienen operando desde el 2003 y desde una impronta netamente política.

Rey descansa su postura a partir de analizar las virtudes y dificultades de los modos burocrático y “managerialista” de administración, no quedándose exclusivamente en la crítica sino aportando líneas concretas a desarrollar.

Por último, y después de ir de lo macro a lo micro para volver a lo macro, nos concentraremos en elementos centrales de la discusión para países de la región y que nos tocan de lleno. Es la observación respecto de términos que han sido utilizados hasta el cansancio, como los de desarrollo y sub-desarrollo y su nueva vertiente el neo-desarrollismo planteados por Arturo Laguado Duca. Podría pensarse el abordaje desde una observación meramente economicista, lugar que ha ocupado la tinta de los escritos sobre esta temática. Pero el punto focal es político y allí se plasma la idea de un tipo de Estado dando señalamientos provocadores que vinculan los marcos teóricos con las realidades de América Latina.

La complejidad de las miradas es la complejidad del Estado. La multidimensionalidad de los acercamientos nos direcciona a entenderlo como un fenómeno que tiene mutaciones dispersas y de distinto calibre pero que obligan necesariamente a su entendimiento.

Bibliografía:

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009) “Estrategias de Coordinación en el Estado” Presentación en el XIV Congreso del CLAD, publicado por Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros – Argentina.

AUCOIN, Peter (1996) “Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, en Lecturas de Gestión Pública, selección de textos de Brugé y Subi-rats, INAP, MAP, España.

BANCO MUNDIAL (1997) “El Estado en un mundo en transformación” Banco Mundial, Washington DC, EEUU.

- BARZELAY, Michael (2003) “La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita” Revista Gestión y Política Pública, 2do. semestre, Volumen 12, Número 2– Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) – México DF
- BECKER, GARY (1981) “Tratado sobre la Familia” Alianza Editorial, Madrid, España.
- BECKER, GARY (1983) “El capital humano” Alianza Editorial, Madrid, España.
- BIRDALL, Nancy et al (2001) “El Disenso Washington” Fondo Carnegie para la Paz Interna-cional y el Diálogo Interamericano. Washington, USA.
- BLUTMAN, Gustavo (1998) “Aproximaciones a la Reforma del Estado” Eudeba Buenos Aires, Argentina.
- BLUTMAN, Gustavo (2012) La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional. Editorial Académica Española: LAP LAMBERT Academic Pu-blishing GmbH& Co. KG Heinrich-Böcking-Str. 6-866121, Saarbrücken, Germany Número: 11450 ISBN: 978-3-659-01111-5. www.eae-publishing.com
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2009) “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica” Nueva Sociedad No 221, Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires.
- BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., (1999) “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”, Collected Works Vol. 3, USA (edición original 1962).
- CALAME, Pierre (2009) “Hacia una revolución de la gobernanza” LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- CAO, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, publicado en Realidad Económica No 260 - IADE – Buenos Aires.
- COASE, Ronald (1992) “El problema del costo social” Estudios Públicos N° 45, Centro de Estudios Públicos, Chile (Edición original 1960).
- DOWNS, Anthony (1957) “An Economic Theory of Democracy” Boston Adisson Westley – USA.
- ESTÉVEZ, Alejandro y BLUTMAN, Gustavo (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. Revista Venezonala de Gerencia Venezolana - Universidad de Zulia – Venezuela.
- EVANS Peter (2007) “El Estado como problema y como solución”.
- enLecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Argentina.
- FALCAO MARTINS, Humberto (1997) “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9 (Oct. 1997). Caracas, Venezuela.
- FALCAO MARTINS, Humberto (2007) “Experiencia estadual en gestión pública: cualificación y evaluación de algunas innovaciones” en “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública

Contemporánea” Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado y Fundación Getulio Vargas - Buenos Aires.

FELCMAN, Isidoro (2010) “Nuevos modelos de gestión Pública” Documento de trabajo CIAP – Facultad de Ciencias Económicas, UBA – Buenos Aires, Argentina.

FELCMAN, Isidoro y BLUTMAN, Gustavo (2011) “Nuevos Modelos de Gestión Pública” Temas Grupo Editorial, Buenos Aires, Argentina.

FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina (2012) “Palabras de la Presidenta de la Nación Cris-tina Fernández con motivo de la promulgación de la ley que declara de interés público, nacional y como objeto prioritario del país el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, en casa rosada” 5 de mayo del 2012 - Presidencia de la Nación, Argentina (tomado de www.casarosada.gov.ar/discursos?start=60).

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2009) “Informe Anual 2009: La Lucha contra la crisis mundial” Fondo Monetario Internacional, Washington DC, EEUU.

FRIEDMAN, Milton (1962) “Capitalism and Freedom” University of Chicago Press, Chicago, USA.

FUKUYAMA, Francis (1993) “Disertación” en “Estado y Mercado. Del enfrentamiento a la armonización” INAP. EUDEBA - Buenos Aires, Argentina.

FUKUYAMA Francis (2004) “La construcción del Estado” Siglo XXI – México.

GARCÍA LINERA, Álvaro (2010) “La Construcción del Estado” – Conferencia Magistral – 2ª Edición – Secretaría de Integración Latinoamericana, FUBA – Buenos Aires, Argentina.

GUIDDENS, Anthony (1998) “La Tercera Vía, la renovación de la socialdemocracia” Editorial Taurus, Madrid, España.

HENRY, Nicholas (1999) “La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro” en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (Compiladores) “Administración Pública. Estado actual de la disciplina” Fondo de Cultura Económica, México.

KRUEGER, Anne (1974). «The Political Economy of the Rent-Seeking Society». American Economic Review Nro 64 – USA.

LÓPEZ, Andrea (2003) “La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual” - Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado - Documento Nro 68 – Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información - Buenos Aires, Argentina.

LÓPEZ, Andrea (2007), Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: revisión teórica y propuesta para su elaboración, Serie Desarrollo Institucional y Reforma del Estado N°71 (2da. Ed.), Buenos Aires, Argentina.

LUSTOSA DA COSTA, Federico (2007) “Modernización de la Gestión Pública. Límites y oportunidades” en “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea” Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado y Fundación Getulio Vargas - Buenos Aires, Argentina.

MACHIAVELLI, Fabiana y PROULX, Denis (2006) “Tecnocracia y decisión política” en Haydee Ochoa Henríquez y Alejandro Estévez (Compiladores) “El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia” Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Zulia. Venezuela

MARTÍNEZ NOGUEIRA Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias” en “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina” Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

MARTÍNEZ SILVA, Mario (1999) “Estudio Preliminar” en “Clásicos de la Administración Pública” Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica – México

MARX, Carlos (1980) “La sociedad, el Estado y la Administración Pública” en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.

MINTZBERG, Henry (1994) “Auge y caída de La Planificación Estratégica” Harvard Business Review. Nueva Gerencia. Summit Febrero. EEUU.

MOE Terry (2007) “La teoría positiva de la burocracia pública

en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Buenos Aires, Argentina

MORELAND, W. H. (1980, edición original 1921) “La Ciencia de la Administración Pública” en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF.

NORTH, Douglas (1993) “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico” Fondo de Cultura, México.

NOVARO, Marcos (2002) “Presentación: lo evitable y lo inevitable de la crisis” en “El derrumbe político. El ocaso de la convertibilidad” en Marcos Novaro (Compilador) Grupo Editorial Norma – Buenos Aires, Argentina.

OCHOA ENRIQUEZ, Haydeé y Estévez, Alejandro (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” Ochoa Enriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro (Coordinadores) – Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de Zulia – Zulia, Venezuela.

O’DONNELL, Guillermo (1972) “Modernización y Autoritarismo”, Editorial Paidós, Buenos Aires.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994) “La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial” Ediciones Paidós Ibérica – Barcelona – España.

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo (1982) “Estado y políticas estatales en América

Latina: hacia una estrategia de investigación”, en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires, Argentina.

POLANYI, Karl (1989) “La gran transformación” Editorial La Piqueta, Madrid (Edición ori-ginal 1944).

PRATS I CATALA, Joan (1998) “Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública” en Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad (www.iigov.org) (Biblioteca Ideas) – Barcelona, España.

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (2007) “Segundo Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Mejores políticas para un mejor gobierno”, publicado por “Proyecto de Modernización del Estado”, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

PRZEWORSKI, Adam: (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva Principal-Agente”, en Acuña, Carlos H. (Comp.): “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” – Programa de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros – Presidencia de la Nación - Buenos Aires, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2012a) “Desarrollo, instituciones y organización pública. Nive-les de gobierno, reglas institucionales y tipologías organizacionales para el desarrollo”, publi-cado en Revista Aportes Año 18 Nro. 29 – AAG – Buenos Aires, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2012b) “Continuidades, rupturas y conjeturas sobre estado, so-ciedad y administración pública en América Latina. ¿Hacia la construcción de un nuevo pro-ceso latinoamericano de desarrollo y reconstrucción de la comunidad?” Mimeo

STIGLITZ (2005) “El consenso post consenso de Washington” en Conferencia “El consenso de Buenos Aires” Documento de Trabajo, Iniciativa for Policy Dialogue – Universidad de Buenos Aires –23 de Agosto de 2005, Hotel Sheraton, Pilar, Buenos Aires, Argentina.

THWAITES, Mabel (2010) “Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?” en OSAL Año XI, N° 27, CLACSO, Buenos Aires, Argentina.

THWAITES, Mabel (2011) “2001 – 2011 de la crisis a la recomposición estatal” en Ciencias Sociales, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales/UBA/N°79 – Buenos Aires, Argentina.

TARASSIOUK, Alexander (2008) “Estado y Desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa” en “Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización” Gre-gorio Vidal y Arturo Guillén (Coordinadores), CLACOS Libros, México, DF.

VILAS, Carlos (2009) “El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno” en “Estado y Administración Pública”, Guillermo Schwein-heim (Coordinador) AAEAP – Buenos Aires, Argentina.

WHITE, Leonard D. (1999) “Introducción al estudio de la Administración Pública” en “Clá-sicos de la Administración Pública” Shafritz, Jay M. y Hyde, Albert C. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Campeche, Fon-do de Cultura Económica – México (edición original 1926).

WEBER, Max (1964) “Economía y Sociedad” – Fondo de Cultura Económica – México – (Edición original 1922).

WEBER, Max (1996) “El político y el científico” – Alianza - Buenos Aires, Argentina (Edición original 1918).

WILLIAMSON, JOHN (1990) “What Washington Means by Policy Reform” en Latin American Adjustment. How much has happened? – Institute for International Economics – Washington DC – USA.

WILSON, Woodrow (1980) “El Estudio de la Administración” en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF (edición original

1887). Diarios:

CLARÍN, 01/10/1998 “La crisis: el presidente Menem hablará el martes en la asamblea del organismo. El FMI quiere poner a la Argentina como ejemplo”, por Marcelo Bonelli, Buenos Aires, Argentina.

PÁGINA 12, 05/08/12 “El Estado y la gestión”, Buenos Aires, Argentina



www.asociacionag.org.ar

INSTITUCIONES: NI TANTO NI TAN POCO

Carlos M. Vilas (*)

*Hay más cosas en el cielo y la tierra, Horacio,
que las que imagina tu filosofía*
Hamlet, acto 1, escena 5

*Cuando le regalás un martillo a un niño,
todo en la casa necesita ser martillado*
Abraham Kaplan, The Conduct of Inquiry

I

Que las instituciones son importantes para el desarrollo y la democracia es algo que se sabe desde hace bastante tiempo; en verdad, formó parte de las preocupaciones y los debates de quienes participaron y condujeron, en el siglo XIX, la organización de las repúblicas de nuestro hemisferio. La novedad de los enfoques neoinstitucionales no obedece tanto a poner el acento en la relevancia de las instituciones públicas, sino en hacerlo de una manera que es compatible con la teoría económica neoclásica –que trata como anatema todo lo que tenga que ver con variables de ese tipo- tiempo que relativiza algunos de sus supuestos fundacionales. Asimismo, el acento puesto en la dimensión institucional le permite cuestionar el conductismo que durante gran parte del siglo XX campeó en los estudios políticos académicos estadounidenses y problematizar ciertos supuestos de los enfoques de la elección racional.

Sintetizando de manera extrema un vasto campo de literatura, el neoinstitucionalismo descubrió que los individuos no tomamos decisiones en el vacío o con libertad sólo constreñida por la libertad de los otros y la escasez de recursos, sino en determinados marcos institucionales que acotan los alcances de nuestra “libertad de elegir”. Las instituciones son caracterizadas como las “reglas del juego” que organizan las interacciones individuales y colectivas. El secreto del éxito de algunas naciones para alcanzar la prosperidad y la democracia, y del fracaso o las tribulaciones de otras, se encuentra en su capacidad/habilidad/sabiduría para crear y respetar esos marcos institucionales y en particular dos: los derechos de propiedad (así, en plural) y el mercado libre. La configuración de esas instituciones y los alcances de ejercicio de la libertad están acotados,

(*) Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno. Su libro más reciente es Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina (Universidad Nacional de Lanús, 2011).

asimismo, por las decisiones que se adoptaron en el pasado (North 1984, 1993; North & Thomas 1973; Williamson 1996; Acemoglu & Robinson 2006, 2012; etc.). Dentro de estos marcos, los seres humanos tomamos decisiones de manera racional, pero se reconoce que la racionalidad que preside las opciones políticas no es exactamente la misma que actúa en las opciones económicas; es más, se admite que en uno y otro caso mucho de lo que se asume como “opción racional” obedece, más que a la satisfacción de un interés utilitario, a la aceptación de determinados patrones culturales, inercias consuetudinarias, y similares (North 2004). La teoría incluye una dimensión normativa: si una sociedad aspira a ser exitosa en lo político (democracia) y en lo económico (prosperidad) debe practicar una respetuosa observancia de las reglas institucionales que la rigen. El cambio, necesario y en algunos casos inevitable, no puede sino ser gradual: “pequeñas modificaciones aportan grandes resultados” (Acemoglu & Robinson 2012:428 y sigs.).

Se aprecia que el neoinstitucionalismo actúa sobre la base de algunas afirmaciones de sentido común; la principal de ellas, que es mejor hacer bien las cosas, de manera prolija, que hacerlas a los ponchazos, desperdiciando recursos escasos, creando confrontaciones fácilmente evitables con un poco más de prolijidad, método y sistema. ¿Quién en su sano juicio podría disentir? De ahí la importancia que se asigna al modo en que se hacen las cosas, a las formas y procedimientos institucionales, más que a las cosas mismas que se hacen, y hacia allí se orientan los análisis de políticas públicas, o deberían hacerlo (BID 2006). La etapa del “qué hacer”, de las recomendaciones de políticas sustantivas tipo Consenso de Washington –desregulaciones y aperturas asimétricas, privatizaciones de bienes y servicios, federalismo fiscal, desestructuración del mercado de trabajo, etc.- estaría completada; llegó el momento del “cómo hacer” bien, para que aquella rinda los frutos prometidos.

Cuando uno sale de la órbita de la economía neoclásica o de la politología conductista, parece claro que es poco lo que el neoinstitucionalismo aporta de novedoso, salvo precisamente el esfuerzo de releer proposiciones derivadas de una amplia variedad de teorías y enfoques precedentes: desde la teoría del atraso económico y las vías de superarlo (Liszt en el siglo XIX, Veblen a principios del XX, Gerschenkron a mediados, Piore y Soyster hacia el final), pasando por la economía del desarrollo (W. A. Lewis, Fishlow entre otros) e incluso esa vigorosa anticipación de la *path dependency theory* que se encuentra en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* de Marx. Raramente se hallará en la literatura neoinstitucional el reconocimiento a su deuda intelectual –su propia *path dependency* teórica- con esos y otros autores –el “olvido selectivo” al que se refiere Portes (2007). Lo “neo” de este enfoque consiste entonces en la reelaboración de un conjunto selectivo de aportes precedentes en clave de la teoría neoclásica y del enfoque de la opción racional. De acuerdo al viejo dictum: “Lo bueno no es nuevo y lo nuevo no es bueno”.

II

Las instituciones son efectivamente importantes, aunque no siempre, ni tanto, por las razones ofrecidas por el neoinstitucionalismo. Ante todo, porque son el producto

o el efecto –según la mayor o menor dosis de intencionalidad que prime en su gestación- de conflictos y competencias entre actores guiados por intereses; de ahí que tan relevante como su explicitación formal es el modo en que esos actores las viven y las practican. Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguiría; cuestionable desconocer la existencia de

El secreto del éxito de algunas naciones alcanzar la prosperidad y la democracia, y del fracaso o las tribulaciones de otras, se encuentra en capacidad/habilidad/sabiduría para crear y respetar esos institucionales y en particular dos: los derechos de propiedad (así, en plural) y el mercado libre. es tan

situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de hacer bien las cosas.

La legitimidad de un determinado entramado institucional, es decir la convicción colectiva en su utilidad para alcanzar ciertos fines puede entrar en conflicto con su mera legalidad cuando las razones que llevaron a su establecimiento dejan de ser tales, o cuando los fines a los que las instituciones sirven ya no son relevantes para el conjunto social o para segmentos importantes del mismo –donde “importante” se define de acuerdo a una variedad muy amplia de criterios. Marx se refirió a la contradicción entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción (la matriz de relaciones y funciones político-jurídico-institucionales y sus respectivas prácticas) como la que abría paso a la transformación social; en el plano del derecho su equivalente es el desfase entre legalidad y legitimidad, o entre la constitución formal y la constitución material –la estructura de poder que sostiene a aquélla. No siempre esa contradicción se supera, como Marx planteó, por la vía revolucionaria; entre ésta y el inmovilismo represivo existe una gama de opciones alternativas cuya factibilidad se vincula a una variedad de circunstancias particulares en las que la calidad del liderazgo político, el tipo de fines que se persiguen, su arraigo en las voluntades colectivas, ejercen una gravitación con frecuencia decisiva. Y no es menos cierto que muy a menudo la adaptación y el cambio discurren por las líneas de menor confrontación, en la coexistencia tensa entre la formalidad y la informalidad donde ésta se cobija en los pliegues de aquélla y aquélla sobrevive gracias a su acomodamiento a ésta – cuestiones bien estudiadas por la antropología y la sociología (Wolf 1966; Adler 1988).

Formales o informales, las instituciones son arreglos colectivos para el desenvolvimiento social; esto no significa un involucramiento universal (o sea de todos y todas) en su elaboración, pero sí observancia (activa o pasiva) por todos y todas. Son arreglos de poder entre actores sociales, que se expresan como derechos y obligaciones. La estabilidad y la observancia de las instituciones dependen de la permanencia de las condiciones que enmarcaron esos arreglos. Cuando ellas cambian, los acuerdos y sus derivas institucionales pierden legitimidad porque se deteriora la creencia pública en su utilidad. Las crisis económicas acarrear enormes remezones en la matriz institucional de las sociedades porque redefinen –independientemente del sentido en que lo hagan– las estructuras de poder y dominación, y ello incluye a las dos instituciones que más interesan al neoinstitucionalismo y en general a su matriz neoclásica: los derechos de propiedad –vale decir, quién se apropia de recursos escasos y puede convocar en su protección el poder coactivo del estado– y los alcances de los procesos de mercantilización –qué transacciones sociales estarán abiertas al despliegue de intereses individuales o particulares, y cuáles deben ponerse a salvo de ellos por considerarse que refieren a bienes públicos–.

III

Si las instituciones son las reglas del juego por las que se rige una sociedad, ¿quién define el juego y sus reglas? ¿Quién determina las restricciones que de ellas se derivan, sus efectos y sus alcances, y en qué condiciones? Las respuestas a estas preguntas son fundamentales para indagar sobre la estabilidad y el cambio institucional. Tengo la impresión de que en este como en otros aspectos los análisis de la realidad rápidamente ceden el paso a proposiciones normativas que prestan poca atención a los datos tozudos de los escenarios y los actores; en otras palabras, a la importación “llave en mano” de formatos y dispositivos teóricos formulados a partir de situaciones, realidades, necesidades y desafíos particulares a los que se reviste de atributos universales (Ibarra 2004; Mato 2005; Vial 2005). Schumpeter admitió que su definición (mucho más que meramente procedimental) de la democracia tributaba claramente al caso histórico particular de Inglaterra y que las condiciones para esa democracia sólo habían existido en esa Inglaterra –una Inglaterra cuyo dimensión colonialista e imperial, constitutiva de su democracia, difícilmente se encontrará en el discurso schumpeteriano. A su turno, la relevancia de las instituciones para el éxito o fracaso de las políticas públicas, que detonó el actual auge del neoinstitucionalismo, fue puesta de relieve en el estudio del Banco Mundial que imputaba a la “mala calidad institucional” el fracaso de sus recomendaciones de política económica en África; también aquí el ejemplo de un buen manejo institucional era Inglaterra, en este caso la de los siglos XVII y XVIII (World Bank 1992; Vilas 2000). Más recientemente, el ejemplo exitoso de Inglaterra reaparece en el intento de análisis comparativo de Acemoglu y Robinson (2006), en contraste con el derrotero histórico de Argentina, Sudáfrica y Singapur –extravagante ramillete de experiencias como base de lo que pretende ser una sólida alternativa al estudio clásico de Barrington Moore Jr.

Estos ejemplos indican que el “olvido selectivo” del neoinstitucionalismo es también histórico: es llamativo que la exaltación de la calidad institucional del modelo británico haga caso omiso del papel estratégico que en la construcción de la prosperidad y la democracia británica desempeñó la expansión imperial y luego imperialista. No me parece ocioso recordar el reconocimiento de Hegel, en sus Principios de filosofía del derecho (§ 247, 248) de la relevancia de la proyección colonial en el desarrollo de esa forma superior de racionalidad que es, en su filosofía, el estado, o las reflexiones de Max Weber sobre cómo carecer de un imperio vulneraba las aspiraciones germanas de predominio internacional y la formación de una democracia firme, a la manera de Inglaterra (Weber 1895). La cuestión irlandesa, respecto

de la que coincidieron un conservador como Burke y un socialista como Marx, parece no existir en aquellos relatos; la exportación de población excedente a destinos de ultramar y, a la recíproca, la extracción o apropiación de recursos de desde esos destinos, tampoco. La información está a mano en cualquier biblioteca (Hamilton 1948; Davis 1973; Ferrer 1996; Wallerstein 1998, etc.), pero el neoinstitucionalismo pasa de largo. Privada de sus capítulos más escabrosos, la historia institucional narrada por el neoinstitucionalismo resulta una caricatura –benevolente, pero caricatura al fin.

La atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan, priva de significado y utilidad sustantiva al análisis, y se presta a mucha picardía y a irse por las ramas. La apelación a las formas y a las instituciones suele ser el subterfugio de quienes no quieren o no se atreven a plantear abiertamente sus propios objetivos o intereses. El argumento de los estados esclavistas del sur de Estados Unidos para ir a la guerra contra la federación no fue la oposición a la decisión del gobierno federal de abolir la esclavitud, sino afirmar que ese era un asunto de decisión soberana de los estados federados; es decir no fueron a la guerra en defensa de la esclavitud sino en defensa de sus propias instituciones... que garantizaban la esclavitud. El mismo argumento fue esgrimido en la década de 1960 para obstaculizar el avance, promovido por el gobierno federal, de la integración racial. En ambos casos el gobierno federal defendió los que consideraba sus derechos constitucionales y una concepción superior de la igualdad y la libertad, y en ambos casos el conflicto institucional se resolvió políticamente, incluyendo el despliegue y ejercicio de la fuerza.

La cuestión institucional es en el fondo una cuestión política, por lo tanto de poder, porque refiere a las pugnas y competiciones por definir el juego y en consecuencia sus

Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de institucionalización (Weber)

reglas, y a la estructura de dominación, autoridad y obediencia que se erige a partir del modo particular en que esas cuestiones se resuelven. Por eso no habría que extrañarse que muchos de quienes hoy se agravan por lo que consideran mala calidad institucional argentina son los mismos que no le hicieron asco al apoyo de golpes de estado y a sus consiguientes tropelías. Las instituciones, guste o no, son terrenos de lucha entre diferentes y antagónicos proyectos políticos de organización y conducción del conjunto social; esto no es bueno ni malo, sino inevitable. De los consensos institucionales puede afirmarse algo parecido a lo que Engels, siguiendo en esto a Lassalle, dijo de las constituciones: son los tratados de paz que, después de la batalla, los vencedores firman con los vencidos. Sospecho que cuando el neoinstitucionalismo habla de instituciones, en realidad está pensando en política y en el poder.

Este carácter político, o si se prefiere, históricamente situado de las instituciones, implica que su sentido y significado, y las prácticas correspondientes, varían con el cambio de los escenarios y los fines que los actores se plantean. Esto se advierte, por ejemplo, en las extensiones y contracciones experimentadas por la expresión “derechos de propiedad”. Los debates respecto de si esos derechos son vulnerados o no en determinadas situaciones por ciertas decisiones de política pública son en realidad discusiones acerca de diferentes concepciones de esos derechos y de su efectiva inscripción en el plexo institucional, concepciones que a su vez refieren a situaciones históricamente configuradas y al modo que ciertos intereses avanzan o son entorpecidos en ellas. Esta discusión está presente, por ejemplo, en torno a las demandas que empresas obligadas a pesificar sus acreencias y a congelar tarifas han planteado contra el estado argentino, al recurrir éste a esas medidas para enfrentar la crisis de 2001-02. Una respuesta afirmativa implica admitir que las expectativas de ganancias futuras son una propiedad en el mismo sentido que lo es la propiedad de un activo físico o financiero; es decir, que es posible ser dueño de lo que aún no se posee. Una respuesta negativa significa reconocer las diferencias entre unas y otras –especialmente entre lo que se tiene y lo que no se tiene, y la multiplicidad de imponderables que usualmente median para que el futuro se convierta en presente- y por lo tanto ofrecer un tratamiento institucional también diferenciado. Del mismo modo, la alegada afectación de la libertad de mercado está ligada a cómo distintas fuerzas conceptualizan al mercado, a sus preferencias normativas respecto de qué transacciones corresponde procesar en él y cuáles no, cuestiones que en definitiva responden al proyecto de organización colectiva que se propone.

Las mejores instituciones son las que prueban ser más útiles a sus sociedades, en cada momento de su desenvolvimiento histórico de acuerdo a esos proyectos. Instituciones que han funcionado bien en algunos escenarios han probado ser desastrosas en otros, y a la recíproca. La incompreensión del neoinstitucionalismo de esta elemental verdad explica el tono predominantemente depresivo de sus análisis de nuestras presentes realidades institucionales. Hay que reconocer que los escenarios actuales son de mucha complejidad. Producto de las crisis del neoliberalismo de los años noventa y de principios de este siglo, Argentina y otras naciones sudamericanas están atravesando por procesos

de reformulación de sus relaciones de poder: movimientos tectónicos que inevitablemente se proyectan sobre sus entramados institucionales: nuevos o renovados actores sociales que entran o regresan a la escena pública, demandan acciones y promueven intereses que chocan con los de los actores del poder establecido, cuestionan derechos y prestigios. La propia denominación convencional que con frecuencia se adjudica a estos momentos – “post neoliberalismo”, “post Consenso de Washington”- indica lo mucho de indefinición, más allá de lo meramente cronológico, de los tiempos que estamos viviendo.

El debate actual sobre la dimensión institucional de nuestras sociedades es tributario de este contexto de incertidumbre. El neoinstitucionalismo pone énfasis en la observancia de los procedimientos y las formas por encima de los objetivos y los fines; los procedimientos y las formas son importantes y es bueno que se insista en ello, pero no más que los objetivos y fines a los que sirven. En escenarios de marcada inestabilidad socioeconómica y política, y derivadamente institucional, no entender cabalmente esa relación tiene como resultado frecuente la serie de pálidas que integran las conclusiones predominantes en el neoinstitucionalismo criollo. Lo que la madurez teórica permite valorar como casos atendibles de creatividad institucional (por ejemplo Cao 2011), el formalismo y la a-historicidad interpretan como antesalas del fracaso. A veces da la impresión de que no está de por medio una insatisfactoria intelec-ción respecto de las cosas que ocurren: las entienden, lo que pasa es que no les gustan.

El “olvido selectivo” del neoinstitucionalismo es también histórico: es llamativo que la exaltación de la calidad institucional del modelo británico haga caso omiso del papel estratégico que en la construcción de la prosperidad y la democracia británica desempeñó la expansión imperial y luego imperialista.

Es una historia sin historia y una sociedad sin seres humanos la que narra el neoinstitucionalismo. Me pregunto cómo harán ahora sus predicadores para explicar el descalabro actual de tantas economías y sociedades institucionalmente correctas del capitalismo desarrollado, ejemplos señeros de cómo hacer bien las cosas, faros radiantes que iluminaban el camino que debíamos transitar si queríamos alcanzar la prosperidad y la democracia de mercado. Prolíficos y hasta parlanchinos, “jugando a ser Dios” (North 2004) con las economías de África y América Latina en los años del neoliberalismo rampante, el silencio presente contrasta con su pretérita locuacidad. En estos escenarios en los que impera lo impensado, lo jamás imaginado, la sentencia de un destacado practicante criollo de este enfoque -en materia de políticas públicas y desarrollo “lo que importa no es tanto qué se hace, sino cómo se hace”-explicita no sólo un inopinado tributo al fetichismo institucional sino también la des-orientación inevitable tras el fiasco de tantas verdades respecto de las cuales se pontificaba que “no hay alternativas”: Pantaleón armado con un martillo.

Referencias

- ACEMOGLU, Daron & James A. ROBINSON (2012) *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- ACEMOGLU, Daron & James A. ROBINSON (2006) *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ADLER LOMNITZ, Larisa (1988) "Informal Exchange Networks in Formal Systems: A Theoretical Model". *American Anthropologist* 90 (1) 1988:42-55.
- BID (2006) *La política de las políticas públicas*. Washington, DC: BID.
- CAO, Horacio (2011) "Cuatro tesis acerca de una gestión pública nacional y popular". *Realidad Económica* 260:123-134.
- DAVIS, Ralph (1973) *The Rise of the Atlantic Economics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- FERRER, Aldo (1996) *Historia de la globalización, I*. Buenos Aires: FCE.
- HAMILTON, Earl J. (1948) *El florecimiento del capitalismo*. Madrid: Revista de Occidente.
- IBARRA David (2004) "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas". *Revista de la CEPAL* 82 (abril) 7-17.
- MATO, Daniel (2005) "Instituciones privadas, empresarios, dirigentes sociales, economistas, periodistas y otros profesionales en la difusión mundial de ideas (neo) liberales". *Estudios de Sociología* 18/19:89-115.
- NORTH, Douglass C. (2004) *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- NORTH, Douglass (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño Económico*. Méxi-co: Fondo de Cultura Económica.
- NORTH, Douglass C. (1984) *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Universidad.
- NORTH, Douglass C. & Robert THOMAS (1973) *The Rise of the Western World. A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MATO, Daniel (2005) "Instituciones privadas, empresarios, dirigentes sociales, economistas, periodistas y otros profesionales en la difusión mundial de ideas (neo) liberales". *Estudios de Sociología* 18/19:89-115.
- PORTES, Alejandro (2007) "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". *Desarrollo Económico*, 184:475-502.
- VIAL, Alejandro (2005) "«Enlatados» o modelos propios. Una hipótesis sobre el estancamiento latinoamericano". *Nueva Sociedad* 200:25-33.
- VILAS, Carlos M. (2000) "¿Más allá del «Consenso de Washington»? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial". *Reforma y democracia. Revista del CLAD* 18: 25-76.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1998) *El moderno sistema mundial, III*. México: Siglo XXI.
- WEBER, Max (1895) "El estado nacional y la política económica", *Escritos Políticos*, edición de Joaquín Abellán. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

WILLIAMSON, Oliver E. (1996) *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press.

WOLF, Eric R. (1966) "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies". En M. Banton (ed.), *The Social Anthropology of Complex Societies*. London: Tavistock Press:1-22.

WORLD BANK (1992) *Governance and Development*. Washington D.C.: The World Bank.



www.asociacionag.org.ar

LA INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA: ¿NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA GESTIÓN PÚBLICA?

Roberto Martínez Nogueira (*)

1. Institucionalidad y gobernanza

1.1. La calidad institucional y la razón de una nueva institucionalidad

Los países de la región deben dar respuesta a desafíos y oportunidades que abre el escenario mundial, con grandes volatilidades, nuevas condiciones del comercio, redistribución del poder entre conjuntos de naciones y crecientes demandas sociales en materia de bienestar y de acceso y ejercicio de derechos. Todo ello exige a los gobiernos visiones estratégicas, coherencia en las políticas, coordinación en su ejecución y actores sociales que operen conforme a reglas e incentivos adecuados para permitir el desarrollo de sus potencialidades y capacidades. Además, implica cambios institucionales y la construcción y consolidación de una nueva gobernanza con mecanismos y procesos de alta capacidad política, analítica y de gestión para generar comportamientos solidarios, innovadores y sustentables. Dar respuesta a esos desafíos y aprovechar las oportunidades moviliza esfuerzos sociales y capacidades políticas para comprender y enfrentar a los nuevos dilemas, la conformación de nuevas alianzas de actores, la incorporación de nuevas cuestiones al debate social y mecanismos de deliberación y de concertación con amplia participación social.

Ambas problemáticas, la calidad institucional y la nueva gobernanza, forman parte del debate actual. En torno a ellas han proliferado diferentes abordajes analíticos sobre la situación y consecuencias de déficits supuestos o reales de los mecanismos establecidos y de las estrategias para superarlos. Por cierto, si bien no existe coincidencia en las conclusiones, se han puesto de manifiesto preocupaciones relevantes que deben atenderse, no sólo para enriquecer los acervos académicos o profesionales, sino para dar mayor efectividad a los arreglos institucionales y a las políticas públicas.

(*) Profesor Universidad de San Andrés. Presidente de FORGES (Fortalecimiento de la Organización Económica y Social y Grupo CEO

Una afirmación que se discute en este trabajo es que una institucionalidad de calidad se manifiesta en la coherencia, estabilidad y legitimidad del sistema de reglas y normas formales e informales, así como en la consistencia, regularidad y ausencia de arbitrariedades en la aplicación de sanciones e incentivos. En lo que sigue se destaca el papel de lo político y del estado en esa construcción de calidad. Por la propia naturaleza de lo político, esa noción de calidad se convierte en una aspiración normativa de concreción siempre incompleta que justifica esfuerzos para superar las reiteradas insuficiencias, fracturas y falta de continuidad de los sistemas de regulatorios de la vida social (incluyendo las políticas públicas) y a promover una nueva dinámica en los ámbitos decisorios, frecuentemente apropiados o colonizados por actores con re-cursos y orientaciones que alejan los resultados e impactos de las políticas de las aspiraciones de equidad, desarrollo, democracia e integración social.

La reformulación de aquella afirmación normativa debe partir del reconocimiento de que los problemas señalados son manifestaciones de procesos alimentados por trayectorias y contingencias históricas y de la cristalización de concepciones, orientaciones y patrones de comportamiento de actores con capacidad de incidir sobre la formulación y la implementación de las políticas públicas. Esos procesos están sujetos a condiciones contextuales de elevada volatilidad, se manifiestan en giros en los regímenes de políticas, cambios en los proyectos de gobierno y en las conducciones organizacionales y en ellos operan lógicas institucionales, políticas y organizacionales frecuentemente contradictorias.

Planteado el tema en estos términos, el objetivo del trabajo es aportar elementos para enriquecer el escenario y las posibilidades para la mejora de la gestión pública en base a consideraciones institucionales y de articulación de actores sociales para la toma de decisiones políticas. En la primera parte se discuten las instituciones y la gobernanza, en la segunda el análisis se detiene en el papel del estado en la construcción de la gobernanza democrática y en la tercera se avanza sobre ciertas temáticas que deben ser incorporadas al debate sobre la institucionalidad. La conclusión reitera la necesidad de atender prioritariamente a las cuestiones de coherencia y coordinación de las políticas públicas.

1.2. Las instituciones

La problemática institucional comprende las cuestiones vinculadas a la coordinación de los intercambios entre actores sociales y a la producción de bienes colectivos. La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos. Estos costos de transacción producen fallas de coordinación de los actores sociales e ineffectividad de las políticas.

El enfoque economicista puede enriquecerse. Si bien las instituciones son sistemas regulatorios y simbólicos que imponen restricciones a comportamientos, conformando los marcos de viabilidad de la satisfacción de las preferencias e intereses individuales y organizacionales, también confieren poder a algunos actores para participar de una manera privilegiada en los procesos de decisión social y, por lo tanto, para dar sentido, persistencia, adaptabilidad y transformación a las mismas instituciones.

La consecuencia es reconocer que los actores, los arreglos organizacionales y las políticas crean y modelan instituciones pues definen conjuntos de prácticas y restricciones al establecer marcos, reglas y acuerdos que contribuyen en muchos casos a la emergencia de nuevas relaciones y capacidades, a la activación de la acción colectiva y a la apertura de oportunidades y canales para que los actores sociales desplieguen en los procesos políticos sus objetivos y estrategias (Pierson, 2006, Ferenjohn, 2006). Es decir, los procesos de creación, transformación, mantenimiento o sustitución de instituciones son de naturaleza interactiva y multidimensional, lo que hace que el equilibrio, coherencia y correspondencia recíproca sean aspiraciones normativas, pero que resultan insuficientes como premisas para orientar el análisis (Lawrence, 2008).

La calidad de las instituciones, de acuerdo al enfoque neoinstitucionalista, es la dimensión mediadora fundamental entre propósitos, procesos y resultados. Un bajo nivel de congruencia en el contexto institucional produce incertidumbres generalizadas, riesgos en las transacciones y elevados costos en los mercados financieros, de insumos y de productos.

Esta afirmación obliga a centrar el análisis sobre los aspectos dinámicos de las estructuras, actores y relaciones. Tanto las instituciones como la gobernanza son parte y productos de procesos evolutivos con relaciones cambiantes y aprendizaje constante de los actores. Los planos institucionalizados a su vez, no deben necesariamente corresponderse: hay instituciones con fuerte regulación estatal, mientras que otras surgen de interacciones sostenidas por identidades, vínculos de solidaridad y marcos cognitivos relativamente compartidos que se incorporan al ámbito público, creando y condicionando restricciones a los comportamientos.

La aspiración normativa la calidad institucional está definida por el cumplimiento de tres condiciones: la coherencia del sistema de reglas y normas formales e informales, por el funcionamiento adecuado y oportuno de los mecanismos que distribuyen y aplican premios o sanciones según el grado de conformidad de los comportamientos con esas reglas y normas y por evidencias de convalidación social ese sistema y de los mecanismos de aplicación. Ello implica, en la vida social y, en particular, en las relaciones económicas, la reducción de la incertidumbre y, por lo tanto, la disminución de los costos de transacción, contribuyen al logro de objetivos sociales liberando recursos

para su uso productivo y facilitando las acciones colaborativas. Pero estas condiciones suponen que la calidad institucional es resultante de acciones del estado y de los comportamientos de la ciudadanía. De ello, varias consecuencias se desprenden para la estructuración y el funcionamiento de un aparato estatal democrático: a) los ciudadanos deben conocer y ejercitar sus derechos, con voz y ámbitos para expresarla y mecanismos para incorporarla en los procesos de decisión política, b) las acciones de gobierno deben ser transparentes y hacer el mejor uso de los recursos sociales y c) los funcionarios y las organizaciones públicas deben dar cuenta de los productos, resultados e impactos de sus actividades, con identificación sistemática de sus beneficiarios. De igual manera, los mecanismos de administración de justicia deben estar al alcance de toda la población, facilitando el acceso a ellos independientemente de su localización o inserción socio-económica. En consecuencia, desde esta perspectiva, la institucionalidad debe estar respaldada por el poder de imperio del estado, pero es legitimada y efectivizada por las respuestas sociales.

Esta perspectiva se asienta en el supuesto de que la relación entre institución y poder es bidireccional (Moe, 2006). Las instituciones afectan la distribución de poder entre actores y son, de una manera circular, el resultado del ejercicio del poder por parte de los actores sociales (Offe, 2006, p.9). Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder. En estos procesos, algunos actores tienen una ubicación central como participantes críticos en la construcción de capacidades y de calidad institucional, como es el caso de la autoridad política y de las organizaciones públicas.

Por esta razón, la elaboración de estrategias para la conformación de una nueva institucionalidad exige, entre otras tareas, la identificación y activación de actores diversos y la evaluación de factores críticos para el diseño de mecanismos que sirvan de marco a procesos de toma de decisión, a acuerdos y a intervenciones sustentables de manera de hacerlos más legítimos, inclusivos y eficaces. Estas estrategias deberían apuntar a los eslabonamientos a desencadenar y estimular y las complementariedades a producir entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo. Para ello, es preciso alcanzar comprensiones adecuadas de los procesos sociales, de las complejidades del poder, del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales, así como un aprovechamiento inteligente del aprendizaje acumulado de manera situada, atendiendo a las especificidades de cada país en lo institucional, productivo y social.

1.3. La gobernanza

La gobernanza es un concepto que ha adquirido una amplia difusión. En particular, alguna literatura sobre la gestión pública lo ha adoptado para caracterizar nuevos modelos

que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. Estos enfoques se centran en los atributos de organizaciones particulares (genéricos para Weber, especificados contractualmente para la NGP) con atención inexistente o muy secundaria a las relaciones interorganizacionales, las dependencias de recursos, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. Es así como los problemas de coherencia de políticas y de coordinación quedan fuera de los análisis, ya tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia, como por el individualismo metodológico y organizacional en que se basa la nueva gestión pública.

La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para el logro de sus objetivos procurando incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Son estas estructuras, actores y relaciones los que viabilizan u obstaculizan el logro de las aspiraciones de desarrollo y equidad. En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión”. Actores, individuales y colectivos, afectan los contextos institucionales a través de su capacidad de agencia y de la movilización de recursos de poder.

Existen distintas aproximaciones a la problemática de la gobernanza. Este término tiene una denotación imprecisa, con debates en torno a su sentido y conceptualización, con acuerdos en algunos aspectos básicos y diferencias en la apreciación sobre el papel del estado en su conformación y operación.

- Una perspectiva se funda en evidencias obvias de que la estructuración de la sociedad y de los rumbos que ésta adopta son resultados conjuntos de las decisiones imperativas del estado, de una red de interacciones y comportamientos autónomos de los actores sociales y de procesos cooperativos de resolución de problemas. En esta perspectiva, se enfatizan los patrones de reglas que posibilitan la coordinación social y el conjunto mecanismos, medios y recursos por los que actores con diferentes naturalezas y orientaciones pueden actuar en “concierto” en el marco de un sistema institucional establecido. Focaliza su atención en la sociedad y en los actores diversos que la componen, sus interacciones y consecuencias.

- Para una segunda perspectiva, la gobernanza sería el resultado del ejercicio efectivo del poder y de la autoridad del gobierno para la gestión de sus políticas y para movilizar y canalizar acciones de actores sobre los que no tiene “imperio” pero cuyos comportamientos son cruciales para la marcha de la sociedad, con referencia particular a la adquisición y ejercicio de la autoridad para definir políticas y proveer servicios y bienes públicos (World Bank 2007, 67). Sería la capacidad para generar acciones y regular comportamientos a través de un conjunto de medios entre los que están la negociación, la coordinación entre agentes públicos y privados y la distribución de roles conforme a sistemas de incentivos y reglas acordados. Incluye la calidad de las prácticas y de las relaciones al interior del estado y horizontales entre actores (Maintz, 2001, Rodees, 1997). Postula la existencia de determinaciones verticales y jerárquicas, ejerciendo el estado una suerte de metagobernanza a través de diseños, definición de reglas formales, poder coercitivo y capacidades de sanción. Desde ambas perspectivas, las interacciones sujetas a restricciones y estimuladas por sistemas de incentivos que interesan a la gobernanza son interacciones orientadas hacia el logro de objetivos sociales.
- Para una tercera perspectiva con aspiraciones de síntesis, la gobernanza es la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas), recursos y capacidades que regulan, guían y movilizan el proceso de desarrollo. De este modo, una buena gobernanza tendría diversas dimensiones: estabilidad política, estado de derecho, efectividad gubernamental, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Esta diversidad de aproximaciones teóricas está asociada a la diversidad de preocupaciones que se plantean en un escenario lleno de tensiones e incertidumbres para cuya superación se demanda coherencia en las respuestas y coordinación entre actores.

Esto se manifiesta en déficits de gobernanza en diversos niveles de la acción social:

- El global, escenario en el que el tránsito hacia la multipolaridad y un cierto debilitamiento de los mecanismos para regular los procesos mundiales hacen que cuestiones nuevas que requieren nuevos bienes públicos globales no encuentren ámbitos y compromisos institucionales que permitan una “acción colectiva” por parte de los gobiernos, como es el caso del cambio climático, la regulación de los mercados financieros o la adopción de respuestas eficaces a los comportamientos delictivos de organizaciones que operan al margen de los ordenamientos de derecho nacionales o internacionales y superando las capacidades represivas de los estados y generando nuevas redes supranacionales que introducen incertidumbres y distorsiones crecientes a la vida económica y social,
- El interregional, por la disimilitud de situaciones y aspiraciones que hacen que, en el tránsito hacia una supuesta globalización, la distribución de oportunidades

y beneficios y la permanente relocalización de actividades y grupos humanos tengan efectos agregados perniciosos para la equidad entre sociedades,

- El regional, en el que se ponen de mani-fiesto conflictos o tensiones que se agravan por la inexistencia o por la debilidad de instancias que puedan

En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

articular las de-mandas nacionales con las condicionali-dades naturales de la colaboración entre países con asimetrías múltiples,

- El nacional en el que, tal como se anticipó, la complejidad de los desafíos enfrentados por los cambios en el comercio mundial, las exigencias en materia de competitivi-dad y la activación social y de participación en ámbitos muy diversos han producido cuestionamientos múltiples a la gobernan-za establecida, con demandas para la crea-ción de nuevos modos y mecanismos que a la vez den respuesta a los desafíos y consoliden las prácticas democráticas de la deliberación y el acuerdo,
- El local, donde una mayor densidad de transacciones y de demandas sociales choca con esquemas centralistas y homogeneizadores, dando lugar a nuevos experimentos que procuran dar mayor incidencia y capacidades decisorias a los actores territoriales. A todo ello, debe sumarse la emergencia de una gober-nanza “multinivel” a través de la operación simultánea de reglas y mecanismos propios de cada uno de los niveles mencionados, con normativas no siempre convergentes, estrategias diferenciadas y tensiones en distintas redes de acto-res y campos de interacción.

3. Gobernanza y gobierno

2.1. Gobernanza, gobierno y gobernabilidad

Las nociones de gobernanza, gobierno y gobernabilidad tienen diferencias significativas. La gobernanza difiere de las capacidades de gobierno, pues afirma la -rele

vancia de autonomías, interdependencias e interacciones que se manifiestan en las transacciones sociales y en las que participan actores no estatales. Las capacidades de gobierno hacen referencia a la calidad y consecuencias de las estructuras y decisiones gubernamentales frente a los problemas que ingresan en la agenda pública, ya sea por iniciativa del estado o por demandas y acciones de actores sociales.

La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad (Reinicke, 1998). Se expresa en la capacidad para producir y efectivizar las regulaciones necesarias para la conducción de la vida social y del proceso de desarrollo. Comprende los aspectos normativos, políticos y de gestión de las políticas públicas requeridos para producir impactos. Sus atributos pueden ser diversos, siendo la gobernabilidad democrática sólo una de las posibilidades lógicas y empíricas. Por cierto, gobiernos con débiles capacidades, sociedades con carencias notorias de gobernabilidad e institucionalidad de baja calidad y con gobernanza problemática, no contarán con normas básicas de funcionamiento que consoliden la integración social, la adecuada distribución de recursos sociales, den seguridad y previsibilidad a las transacciones económicas y canalicen los riesgos.

Por lo anterior, las cualidades de la gobernanza están relacionadas con la naturaleza de los marcos institucionales, los escenarios y procesos políticos y con las capacidades de actores públicos y privados, de sus recursos y de su capacidad de acción colectiva. En primer lugar, la gobernanza efectiva requiere entre otras condiciones el funcionamiento adecuado en distintos ámbitos públicos, como los de formulación de reglas y políticas, de participación, de seguimiento de su implementación, los foros temáticos y territoriales y de mecanismos de información, deliberación y debate para la identificación, deliberación, generación y seguimiento y evaluación de procesos, resultados e impactos. Se ha constatado que la gobernanza tiende ser más débil donde el sector público tiene mayores carencias y deficiencias (World Development Report, 2008).

2.2. El estado como constructor de institucionalidad

Es en estos términos que el estado, las políticas públicas y sus organizaciones superan el plano meramente instrumental y dependiente para poner de manifiesto su extraordinaria relevancia social como constructores o destructores de institucionalidad pues **su diseño y desempeño alteran el escenario de la política, definen, modifican y hacen cumplir reglas, generan expectativas y determinan comportamientos e impactos sociales.** Es el estado el que debe liderar el desarrollo con sus acciones y facilitando el despliegue de las capacidades de los actores sociales. Es, a su vez, el principal responsable de la calidad de las políticas y es el constructor de la institucionalidad que regula actores y mercados.

Cualquier política pública depende para su efectividad de inteligencia en su formulación, voluntad política, acuerdos y coaliciones con grupos sociales que las sustenten, complejos arreglos institucionales, políticos y organizacionales para impulsarla y capacidad de gestión para implementarla. Estos arreglos, los incentivos y capacidades regulan las acciones de los actores, inciden sobre sus objetivos y estrategias, canalizan la legitimidad de las decisiones y explican su viabilidad social y operacional. Es su eficacia

la que permite reducir la incertidumbre en las transacciones, confiar en la seguridad jurídica, garantizar el ejercicio de los derechos, permitir una mejor asignación y distribución de recursos y promover la valorización del capital físico, humano y social.

A su vez, debe señalarse que la gobernanza puede ejercerse en ciertos espacios a través de mecanismos que no son los propios de las capacidades imperativas del estado. Las redes de actores, las asociaciones, las comunidades y los mismos mercados son mecanismos de gobernanza. El diseño institucional debe tener en cuenta esta multiplicidad haciendo que el funcionamiento de estos mecanismos tenga convergencias, con competencias, regulaciones y comportamientos que sean agregables y contribuyentes a patrones deseados de funcionamiento de la sociedad.

2.3. Capacidades políticas, capacidades de organización y de gestión y la gobernanza

Las capacidades estatales (políticas y de organización y gestión) son fundamentales para la construcción de una gobernanza adecuada. Las capacidades políticas hacen referencia al ejercicio de la potestad de definir objetivos y estrategias de política, a ganar y preservar la legitimidad, a construir alianzas y coaliciones que den apoyo y sostenibilidad a su proyecto de gobierno y a la aptitud para definir políticas públicas específicas de calidad y alcanzar los resultados e impactos que éstas se proponen. La capacidad de gestión se fundamenta en dispositivos y recursos organizacionales, técnicos y administrativos que permitan una implementación eficaz, eficiente, evaluables y alineada con objetivos de política, con adecuación a circunstancias específicas y atención a las heterogeneidades sociales, territoriales de las actividades, población o ámbitos territoriales de la acción.

La gobernanza no debe asimilarse a la idea de gobernabilidad. Esta se refiere a la correspondencia entre las intencionalidades de los marcos y de las decisiones gubernamentales, los procesos de aplicación e implementación y las consecuencias sobre la sociedad

La construcción y el fortalecimiento de capacidades estatales tienen antecedentes muchas veces fallidos en sus propósitos. Por ello, hacen falta nuevos enfoques que articulen la naturaleza de los problemas, las estrategias nacionales, la activación social y conocimientos técnicos gobernados por una conceptualización amplia de la gobernanza que atienda al liderazgo estatal y a la calidad relacional del desarrollo.

- En primer lugar, las capacidades políticas deben desplegarse atendiendo a visiones de mediano y largo plazo, con orientación estratégica, construyendo articulaciones sociales que las viabilicen e impulsen. Esas capacidades políticas, a su vez, deben movilizarse para formular políticas coherentes acompañadas por capacidades técnicas y de gestión. Requieren acciones de construcción y fortalecimiento de a) capacidades analíticas para la comprensión y evaluación

de la realidad, que permitan un adecuado diagnóstico sistemáticos de los desafíos y dilemas y que atiendan a la complejidad de los problemas, con perspectivas multidisciplinarias, identificación y ponderación de los actores involucrados y de sus intereses y estrategia, y para formular apreciaciones rigurosas de escenarios alternativos, b) la identificación y evaluación de alternativas de política para alimentar procesos decisorios fundados en evidencias y en el mejor conocimiento disponible de manera que sirvan de plataforma para la deliberación informada y la asunción de compromisos entre actores sociales y involucrados, c) una toma de decisiones a través de procesos de construcción de apoyaturas sociales y políticas que aseguren la legitimidad y la viabilidad institucional, política y social de las orientaciones y de las medidas adoptadas. Todo ello supone actores sociales que puedan articular sus aspiraciones y demandas, así como participar en negociaciones y en los procesos de implementación y control de las acciones estatales. Las capacidades de gestión

- En segundo lugar, las capacidades de organizacionales y de gestión deben superar lomeramente sectorial, alcanzando articulaciones transversales que superen las barreras organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas. A su vez, es preciso la revisión de las estructuras del aparato estatal, para darles flexibilidad y una mayor posibilidad de acción frente a problemas complejos que requieren abordajes integrales, con desarrollo de modelos de gestión en red y con múltiples mecanismos de coordinación, tanto a nivel institucional como gerencial y operativo. En esta revisión estructural y en la implantación de estos abordajes integrales hay algunas cuestiones que están a la espera de diseños adecuados que promuevan una mayor efectividad, como la consideración de las dimensiones territoriales, ambientales y de preservación de recursos. De especial relevancia son también nuevas problemáticas cuya atención no cuenta con antecedentes institucionales y organizacionales que puedan constituir plataformas de punto de partida para su resolución, como es el caso del cambio climático, las grandes urbes o la seguridad ciudadana. Otro tanto puede afirmarse con respecto a la traducción organizacional y en modos de gestión innovadores de las problemáticas de la pobreza, el empleo, la demografía de la población rural, la innovación y la competitividad.

Estas capacidades políticas y de organización y gestión deberían, a su vez, viabilizar nuevos diseños institucionales que, atendiendo a la economía política de cada actividad, permitan el dialogo, la negociación y la concertación, así como una mejor convivencia entre la descentralización del aparato publico con centros de políticas que permitan asegurar el rumbo estratégico, con una revisión profunda de lo establecido.

3. La nueva institucionalidad

3.1. Desde el estado

El gobierno no solo debe brindar el marco y definir la estrategia. En el juego político y en la construcción institucional, el gobierno no es un actor más. Su aporte es fundamental en la construcción de calidad institucional a través del diseño y la aplicación de reglas, sistemas de incentivos y sanciones que sirven de marco a las estrategias de los actores sociales. El Poder Ejecutivo es un determinante central de la calidad institucional, en particular de los mercados. Es un ámbito crítico para la recepción y procesamiento de demandas sociales, para la negociación entre actores y para el arbitraje de conflictos. Su lugar institucional le permite determinar el rumbo de las políticas públicas, proponer acuerdos, definir roles, realizar acciones y utilizar instrumentos para promover, controlar y sancionar comportamientos.

Las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo.

Por lo anterior, las capacidades estatales y en particular las localizadas en el Poder Ejecutivo constituyen un tema central en la determinación de la calidad de la gobernanza, aun cuando ésta no está exclusivamente determinada por el estado, sino que también depende de las capacidades de aquellos actores que pueden ser críticos en el desarrollo. Estos mecanismos de gobernanza son múltiples y deben estar articulados, correspondiendo en esto un papel central a la Jefatura del Gabinete de Ministros.

Una cuestión central está constituida por la multiplicidad de niveles y ámbitos estatales. Los déficits y brechas de grupos poblacionales y territorios, junto a naturaleza actual del funcionamiento del sistema productivo, sus problemáticas específicas en materias comerciales, tecnológicas, de diversidad de actores y de las redes en que estos participan, requieren atender de manera integrada a los niveles locales, regionales, nacionales y supranacionales, identificando sus dinámicas particulares, sus eslabonamientos y determinaciones, y la incidencia de los comportamientos de los distintos actores públicos y privados.

Si bien está en discusión en muchos ámbitos de América Latina la incidencia efectiva de los parlamentos en la determinación de políticas, sin duda su carácter representativo de la población y de las unidades subnacionales, los convierten en ámbitos de recepción y resonancia de las demandas sociales, de evaluación de políticas, de definición de marcos regulatorios y de seguimiento de la acción de gobierno. Deberían ser,

además, ámbitos de deliberación y negociación que faciliten acuerdos y compromisos. Esta contribución de los parlamentos a la construcción de una nueva gobernanza y para la promoción de una mejor calidad institucional y de políticas más eficaces es, en muchos países, una tarea pendiente. Por problemas debidos a los patrones de representación política hay ámbitos territoriales y poblaciones (como las áreas menos desarrolladas y las poblaciones rurales) que suelen quedar postergados ante las necesidades, recursos e intereses de las poblaciones urbanas que cuentan con una mayor densidad organizativa y acceso a canales informales de incidencia, explicándose así los sesgos de la legislación y de las políticas fiscales, de aliento, promoción y financiamiento de actividades productivas y de localización de servicios sociales. El proceso de fuerte urbanización hace además que las estructuras partidarias privilegien en su conformación y acción a los núcleos con mayor densidad poblacional, quedando aquellos territorios y poblaciones también postergados en los mecanismos de agregación de intereses.

Este factor de representatividad puede agravarse por problemas de “voz”. Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses. Esta problemática solo puede superarse a través estrategias de articulación de actores vinculados o interesados en una recomposición de las instituciones y de la representación, con construcción de una visión alternativa del desarrollo.

Los parlamentos tienen centralidad en la concreción de las intenciones políticas en recursos y acciones. El presupuesto es un medio para esa concreción. En ocasiones, los propósitos y las orientaciones sobre el desarrollo de los grupos o territorios postergados enfrentan restricciones dadas por la movilización de recursos efectivos para efectivizarlos o por su disponibilidad efectiva. Las discusiones presupuestarias son de este modo ocasiones para poner a prueba la coherencia y persistencia de tales propósitos y orientaciones. En esto, las discusiones anuales del presupuesto pueden tener consecuencias negativas sobre la adecuada gobernanza y la equidad intertemporal y entre grupos por los riesgos de que se pierdan o diluyan los horizontes temporales de mediano y largo plazo frente a las exigencias circunstanciales y la efectividad de las presiones de actores con mayor capacidad de impacto sobre la asignación de recursos.

3.2. Desde la sociedad nacional

Las organizaciones sociales son actores fundamentales en una mejor gobernanza. Constituyen un universo muy variado y su diferenciación interna es consecuencia de la diversidad y activación de la sociedad civil. Representan visiones alternativas, son expresión de identidades sociales y territoriales, constituyen depósitos de capital social

y de aprendizajes acumulados, son productos de la iniciativa social, constructoras de tradiciones y expresión de deseos o interpretaciones que en muchas ocasiones ponen de manifiesto inercias institucionales, comprensiones parciales de las problemáticas que padecen y limitada apreciación de su articulación con otros actores sociales. Con sus capacidades y sus límites, sus apoyos, acciones, manifestaciones y contribuciones efectivas, son sujeto y objeto de los mecanismos de gobernanza. Pueden asegurar la viabilidad de políticas así como poner en cuestión la gobernabilidad. La ingeniería institucional debe encontrar medios para dar voz y expresión a estas visiones, inquietudes e intereses, procurando el diálogo, los acuerdos y los pactos que den sostenibilidad a las políticas. Los mecanismos que se establezcan deberían tener capacidad para integrar visiones alternativas, mediar en los conflictos y reconciliar la diversidad con la convergencia de orientaciones y comportamientos.

Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades. Ello supone organización social, articulación de intereses y sistemas de relaciones que permitan su inserción en marcos más amplios de acción con efectividad y aprovechamiento de las oportunidades abiertas en planos más amplios de actividad social. Un primer ámbito de reconocimiento de estos actores es el local: las problemáticas y experiencias compartidas, el aprendizaje acumulado, la participación que nace de las interacciones facilitadas por la inmediatez de las actividades, facilitan la organización social con intereses y visiones compartidas. A su vez, esta organización social es un medio para compartir conocimientos y tecnologías, emprender acciones conjuntas y formular demandas a los ámbitos de gobierno. Puede plantearse la hipótesis de que una sociedad con articulaciones más desarrolladas y más integrada debe sustentarse en organizaciones locales de base territorial fuertes, con capacidad de negociación y con recursos que les permitan una adecuada comprensión de sus contextos.

La nueva institucionalidad debe incorporar una gobernanza que no solo incluya a los agentes económicos y a las organizaciones sociales. Una sociedad que hace un

Las organizaciones que expresan los intereses y las perspectivas de los actores más postergados tienen, en muchos casos, capacidades analíticas y estratégicas que las colocan en situación de debilidad frente a otros sectores de la sociedad. Eso hace que sus aspiraciones o intereses queden subsumidos o subordinados al tratamiento de cuestiones en las que se privilegian cuestiones relevantes para la satisfacción de grupos sociales con mayor capacidad de organización y expresión de intereses.

uso más intensivo de conocimientos requiere conocimientos, técnicos formados y profesionales aptos, a la vez que entidades y mecanismos que puedan prestar servicios en materia de asesoramiento tecnológico, de gestión o de mercados a una diversidad de actores, desde los pequeños productores hasta aquellos que participan en redes de negocios locales o internacionales. Esa es la razón que induce a incorporar en los mecanismos de gobernanza a universidades e institutos de investigación como entidades estratégicas para la generación y transferencia de conocimientos en disciplinas diversas y relevantes para la integración social, la productividad y la competitividad.

3.3. *El ámbito global*

El proceso de creciente interdependencia global, así como el desarrollo de un regionalismo de nuevo tipo ha dado lugar a una multiplicidad de organismos y mecanismos vinculados con el comercio, la inversión y la transferencia tecnológica. En ellos, la participación de los gobiernos, así como la intervención de los actores privados, es fundamental para dar voz a las perspectivas e intereses nacionales así como para beneficiarse del intercambio de experiencias y conocimientos, la armonización de políticas y el eventual emprendimiento de acciones colaborativas y conjuntas. De este modo, la gobernanza tiene no solamente un horizonte nacional, sino que también debe atender a los requerimientos de una red cada vez más compleja de relaciones en el ámbito regional y global que imponen restricciones y abren oportunidades. En algunos de estos ámbitos, la personería para la participación está localizada en organismos públicos, pero el involucramiento de las organizaciones relevantes es necesario para el suministro de información, la generación de alternativas, la expresión de demandas e intereses y la formación de consenso que de más peso a las posturas que cada país pueda asumir.

Un mundo crecientemente interrelacionado ha dado lugar al progresivo desarrollo de una institucionalidad supranacional que define y administra reglas que imponen restricciones de diferente tipo tanto a gobiernos como a actores privados. De este modo, cada vez es mayor la necesaria articulación y convergencia de las políticas nacionales con las de otros países de la región y con las decisiones de organismos multinacionales, en especial de aquellos con competencias normativas. Esa institucionalidad es a la vez diversa y fracturada. La multiplicidad de organizaciones, acuerdos, redes y asociaciones de países presenta un escenario complejo que potencia las demandas de coherencia y de gobernabilidad de las relaciones en las que están inmersos y que exigen la participación y el compromiso de servicios estatales y de operadores privados. Este tema, además, exige una elevada coordinación entre actores públicos, productores primarios y agentes de la transformación y comercialización, cada uno de los cuales tienen competencias diferenciadas y actúa en ámbitos territoriales diferentes.

4. La coherencia y la coordinación de las políticas públicas

Esta rápida revisión conceptual de la institucionalidad y de la gobernanza necesarias para hacer frente a nuevos desafíos y para superar los desniveles y asimetrías presentes

en la sociedad pone de manifiesto la necesidad de satisfacer dos requerimientos: la coherencia de las políticas públicas y la coordinación de su implementación (Martínez Nogueira, 2009). Por cierto, ambas cuestiones movilizan capacidades políticas y de gestión. Sin esas capacidades, es probable que todos los esfuerzos dirigidos a superar problemas parciales o locales de coordinación o coherencia sucumban ante la fuerza de lógicas institucionales e inercias organizacionales. Esas capacidades se construyen a través de largos procesos históricos, movilización de actores, construcción de alianzas y disponibilidad de conocimientos rigurosos y adecuados y su utilización sistemática en una toma de decisiones que debe estar inspirada en valores.

No obstante esta última afirmación, existen modos estratégicos de ir ganando en esas capacidades. Siendo el estado un ámbito crítico en la construcción de institucionalidad y gobernanza, su estructuración y consolidación deben constituir prioridades sociales y políticas. Existen caminos intermedios que pueden transitarse, generando procesos y conformando hitos de difícil reversión. Entre ellos, pueden mencionarse, aun cuando se difiera su tratamiento más específico para trabajos posteriores, institucionalizar ámbitos que asuman una mirada de la totalidad del rumbo de la Nación con una visión sobre el desarrollo deseado de manera de dar coherencia a

las políticas públicas, no conforme a viejas y no exitosas experiencias de planificación, sino a resultados de reflexiones sistemáticas sobre modos alternativos – políticos y técnicos – que superen las segmentaciones y sectorialización actuales de ámbitos de competencia y de atención a las problemáticas enfrentadas. Otro aspecto crucial es la coordinación en la implementación de manera de que productos, resultados e impactos converjan en un escenario en el que cada vez la implementación en mas interorganizacional e interjurisdiccional. Esta es una cuestión vinculadas a las relaciones horizontales y transversales que involucran diseños, culturas organizacionales, profesionalismo en la gestión y en el empleo público y mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados organizacionales y de políticas y, por supuesto, de su impacto efectivo sobre la sociedad.

Coherencia de políticas y coordinación en su implementación son objetivos a alcanzar. Superan las cuestiones tradicionalmente incorporadas a los programas de reforma o modernización de la gestión. Remiten a la organización de la sociedad – es decir, a su institucionalidad – y a los procesos por los que se conforma la agenda pública, se manifiestan aspiraciones e intereses de actores sociales y se debaten y acuerdan alternativas de política – la gobernanza -. Por consiguiente, la gobernanza

Un elemento fundamental para una gobernanza democrática es la constitución de actores, sujetos sociales con proyectos e identidad que puedan interactuar con el estado y con otros actores con autonomía de decisión y ejercicio de sus capacidades.

no es un nuevo enfoque de la gestión en oposición al modelo burocrático o a la nueva gestión pública. Reflexionar sobre ella es recuperar el carácter arquitectónico de las políticas públicas en la conformación de las instituciones de la sociedad, recuperando el carácter político de la gestión.

Referencias

- Ferenjohn, J., Practical Institutionalism, en en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006
- Lawrence, T.B. Power, Institutions and Organizations, en Greenwook, R., Oliver, Chr., Suddaby, R. y Sahlin, K, The Sage handbook of organizational institutionalism, Londres, Sage Publications, 2008
- Martinez Nogueira, R., La coherencia y coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias, en Proyecto de Modernización del Estado, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y la gestión pública en América Latina, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete, 2009b.
- Moe, T.M. Power and political institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006
- Offe, C, Political institutions and social power: conceptual explorations, en Shapiro I, et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006
- Pierson, P. Public policies as institutions, en Shapiro I et al., eds., Rethinking political institutions: the art of the state, NY, New York University Press, 2006

DESARROLLISMO Y NEODESARROLLISMO. UN ANÁLISIS POLÍTICO

Arturo Claudio Laguado Duca (*)

La crisis del modelo económico plasmado en el Consenso de Washington sacudió políticamente a toda América Latina. Principalmente en Sudamérica emergieron gobiernos que, al tiempo que desafiaban a las instituciones nacionales e internacionales legadas por la década de los noventa, propugnaron por la reconstrucción de la capacidad de intervención del Estado en la economía y en áreas relacionadas con la reproducción social, recientemente conquistadas por el mercado.

Medidas como la pérdida de autonomía de los bancos centrales, regulación más o menos enbozada de las tasas de cambio, reconstrucción de instituciones de protección social, reestatización de jubilaciones, mayor control de los contratos laborales, renovación de protección del mercado interno, entre otras, se incorporaron en las agendas de los gobiernos de la región.

Fueron llamados populistas, pero su preocupación por la sanidad de las cuentas macroeconómicas, aunque no por la inflación, no encajaba en ese adjetivo. Algunos intelectuales –Aldo Ferrer, Luis Carlos Bresser-Pereira– se ilusionaron con lo que llamaron un nuevo desarrollismo. Sostendremos que esta afirmación implica una lectura errónea del desarrollismo ‘clásico’ y, por tanto, que la propuesta que lo acompaña desconoce los riesgos a que se enfrenta.

I

La hegemonía del pensamiento sobre el desarrollo fue un fenómeno epocal que abarcó el mundo periférico con variados matices. Como tal sus fuentes de inspiración fueron tan disímiles como sus manifestaciones. Intelectuales latinoamericanos, pensadores africanos como Samir Amín, políticos de Tercer Mundo como U Thant o Nyerere o, incluso, las encíclicas papales, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, pusieron en el centro del destino de los pueblos al desarrollo, aunque sus interpretaciones fueron disímiles e, incluso, contradictorias (Rist, 2002; Laguado Duca, 2011).

(*) Instituto de Investigación Política NK-IOG-A / Departamento de Derecho y Ciencia Política. UNLaM

En América Latina dos hitos sucedidos en 1949, marcan el inicio de la ‘era del desarrollo’: la publicación de *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, por Raúl Prebisch y el conocido Punto 4, de la alocución del presidente Harry Truman sobre el Estado de la Unión, pronunciado el 20 de enero de ese año.

Truman proponía poner a disposición de las naciones “insuficientemente desarroladas” los avances de la ciencia y, así, redimir a “más de la mitad de la población mundial” que vivía mal alimentada, enferma y con su vida económica estancada, en las que “su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas”¹. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina – CEPAL-, creada en 1948 para proporcionar asesoría técnica a los países de la región, pronto se convertiría en una usina del pensamiento económico latinoamericano y una decidida impulsadora de la planificación de las economías regionales fundando la escuela que, años después, se conocería como el estructuralismo latinoamericano.

En la década de los ‘50 la CEPAL mantuvo una activa producción teórica, dando a conocer varios estudios sobre la situación económica de la región, desde una perspectiva no ortodoxa². Sus informes tuvieron amplia repercusión, no sólo en el mundo académico, sino también en la prensa latinoamericana³.

La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL- afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir de ‘subdesarrollo’. Como se consideraba imposible repetir las etapas de crecimiento que habían seguido los países centrales, el Estado debería constituirse en el actor principal en la carrera industrializadora para garantizar la correcta asignación de recursos en la construcción de una economía integrada que permitiera la industrialización plena, i.e. pasar de la industria liviana a la pesada. Para ello se confiaba en atraer inversiones productivas y en el papel del mercado interno como soporte a la acumulación.

En América Latina -con obvias diferencias entre sus países- el papel del Estado como planificador del desarrollo, se produjo entre la segunda postguerra y la crisis del petróleo de comienzos de los ‘70. Concibiéndose como un agente modernizador de la sociedad, su intervención no se limitó al campo de la economía. Incluyó también importantes obras de infraestructura, las relaciones de la comunidad política con el Estado –educación para la democracia, organización de la comunidad y de sus organizaciones intermedias-, creación de una burocracia moderna y un importante impulso a la política social, entre otras.

1 - Pocos discursos tienen más fuerza performativa que aquellos que pronuncian los presidentes de los Estados Unidos. El mismo año que Truman hiciera su alocución sobre el desarrollo, el Banco Mundial envió a Colombia una misión de expertos, dirigida por el economista Lauchlin Currie. Era la primera vez que se mandaba una misión de esta naturaleza a un Estado del Tercer Mundo (Laguado Duca, 2011)

2 - En una entrevista con David Pollock, Raúl Prebisch afirmaba que la formación de su pensamiento fue independiente de Keynes aunque, al igual que el teórico inglés, cuestiona la teoría de las ventajas comparativas (Prebisch, 2001)

3 - Para poner dos ejemplos: cada informe de la CEPAL era reproducido en primera página del diario La Nación – y a veces de La Prensa- en Argentina. La visita de Raúl Prebisch a Colombia tuvo una repercusión mayor que la de muchos jefes de Estado en El Tiempo, el periódico más influyente de ese país.

Durante ese período, la mayoría de los discursos con pretensiones de poder se verán obligados a fundamentar sus elecciones con relación al horizonte que proponía el desarrollo. Incluso, aquellos con propuestas contestatarias –como la teoría de la dependencia-, fundaron su crítica en los mismos términos, i.e. en la imposibilidad de alcanzar el desarrollo en el capitalismo dependiente.

En la Declaración Económica de Buenos Aires de 1957, emanada de la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos y leída por el ministro de hacienda de Arturo

Frondizi, Krieger Vasena, se resume en diez puntos los principios que, unos años después, guiarán a la Alianza para el Progreso. En ella se puede encontrar un bosquejo muy general del desarrollo latinoamericano, al tiempo que la llamada al fortalecimiento del Consejo Económico

y Social de la OEA, que tanto protagonismo tendrá en los años siguientes. El desarrollo económico es

elevado a la categoría de “destino” de América Latina y su aceleración, un requisito indispensable para el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos.

Con la firma del Acta de Bogotá –en septiembre de 1960- la OEA estableció un Fondo para el Progreso Social con el objetivo de impulsar medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico. El Acta significó la entrada oficial de toda la América Latina en la era del desarrollismo y las bases para la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, sancionada en agosto de 1961 en Punta del Este (Cisneros y Escudé, 2000). En ella se articularían desarrollo económico, democracia y reformas sociales.

Walt Whitman Rostow publicaba a finales de los años '50 un sonado artículo sobre el crecimiento económico. Poco después daría a conocer *Las etapas del crecimiento económico*, un texto que no casualmente, en su edición en inglés llevaba el subtítulo de *Un manifiesto no comunista*, y que rápidamente se convirtió en una referencia obligatoria para la economía del desarrollo. En su pensamiento, el desarrollo se concebía como un proceso que pasaba por cinco etapas que iban desde la sociedad tradicional hasta el consumo a gran escala (Rostow, 1963). En esta ordenada teleología, para la región tenían crucial importancia dos de ellas: la de transición, que fijaba las condiciones previas para “el despegue económico”, y el despegue propiamente dicho que, a grandes rasgos, consistía en un crecimiento industrial localizado y restringido a actividades manufactureras, acompañado de un desplazamiento de la población campesina hacia actividades fabriles.

Como Rostow o Prebisch, había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición... hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso

La corriente principal del discurso desarrollista –tal fuera interpretada desde la CEPAL- afirmaba que si las naciones periféricas no lograban una acelerada industrialización, no podrían salir de ‘subdesarrollo’.

pensamiento de época. Desarrollo, modernización y democracia fueron usados como sinónimos. Este pensamiento implicaba un diagnóstico: subdesarrollo como déficit de modernización. También una metodología que enfatizaba en la intervención planificada sobre la sociedad por medio de la transferencia de tecnología y capitales, la racionalización de la administración, la intervención estatal y el cambio social dirigido.

En esta perspectiva, el desarrollismo incluía también un compromiso explícito de impulsar la modernización de la sociedad desde el Estado, desplazando los límites, siempre conflictivos, entre el espacio de lo público y lo privado.

En esta lógica, el saneamiento básico, la universalización de servicios de salud, vivienda, legislación laboral, cuidado a la vejez, además de la educación pública en todos sus niveles –tanto para formar ciudadanos ‘aptos’, como cuadros profesionales– fueron considerados requisitos para el desarrollo en distintos sentidos: para promover la integración nacional, legitimar el sistema de dominación, incorporar consumidores al mercado interno, o modificar los patrones culturales de la población.

Las sociedades latinoamericanas construyeron así un modo de regulación híbrido. Se retomaban, de manera limitada, mecanismos ensayados en los países centrales durante las postguerra: la ampliación de la provisión de algunos servicios sociales, la restricción de la autonomía patronal para despedir trabajadores, la defensa de la relación laboral a largo plazo, la intervención en la determinación del salario mínimo –generalmente con arreglo a la inflación– y algunas medidas redistributivas como la obligación de empleadores de aportar para las cargas prestacionales, el cobro de derechos de exportación, etc. Pero al mismo tiempo, se mantenían las relaciones tradicionales de dominación en amplios sectores de la economía –principalmente, pero no únicamente, en los dedicados a la exportación–, mientras que los grupos de poder se resistían al acrecentado rol de “príncipe” que se atribuía el discurso estatal. Este arreglo tendiente a la legitimación del sistema de dominación tuvo una dispar acogida en los grupos de poder y en los sectores populares (Ayala y Reuben, 1996) que se manifestó muy claramente en la implementación de las políticas y en la conflictividad social que marcó el período.

En este marco, el desarrollismo, más que una teoría económica fue una forma de gobierno. Y, sobre todo, fue una forma de regulación de la sociedad tendiente a establecer los prerrequisitos funcionales del desarrollo y una manera de concebir la democracia. Armado de un discurso tecnocrático, el desarrollismo desvalorizó las tradiciones políticas y culturales de los sectores populares. Hipostasiando la racionalidad burocrática, trató de subsumir las organizaciones sociales a los ‘más altos fines del desarrollo’, suponiendo que el éxito macroeconómico se constituiría en garantía de legitimidad. Atrapado en una mirada funcionalista del Estado, fue incapaz de construir un proyecto político autónomo que diera sustento social al proyecto.

II

La Argentina no fue una excepción a la hegemonía continental del pensamiento del desarrollo. Excepto, que fue el único país donde el término desarrollismo hizo referencia tanto a un momento histórico, como a un movimiento político.

Fue, nuevamente, Raúl Prebisch, entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien planteó los términos de la discusión económica y social sobre el desarrollo, con el informe que entregó al presidente Lonardi, donde se evaluaba la salud de la economía argentina (Gerchunoff y Llach, 2003).

El Plan Prebisch, como se lo llamó en la época, luego de un desalentador diagnóstico de la situación económica, recomendaba una devaluación que volviera más competitivo al sector rural. De esta manera, aunque centrado en la industrialización, Prebisch retomaba una vieja idea: debía facilitarse la acumulación en el sector agropecuario para que las divisas producidas por él, contribuyeran al despegue del industrial (Prebisch, 1962).

A pesar de las críticas que Rogelio Frigerio lanzara a Prebisch, a saber: la poca relevancia que le concedía al papel de los monopolios en el deterioro de los términos de intercambio, la tesis de la complementación regional y el papel subordinado que le tocaría a la Argentina en esa división internacional del trabajo (Vercesi, 1999) - críticas que, por otra parte, algunos de los opositores volvieron contra el gobierno de Arturo Frondizi-, ya el estructuralismo cepalino había instalado los principales temas que discutiría el desarrollismo en el poder: el rol del Estado y su relación con la empresa privada en el proceso de desarrollo, el papel del capital extranjero en la economía nacional, el problema de la autosuficiencia energética y las relaciones entre desarrollo rural y crecimiento industrial.

La revista *Desarrollo Económico*, fundada en 1958, se convertiría en un centro de difusión académica de este pensamiento. En 1961, la *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, dirigida por José Luis Romero, le consagrará su primer número al desarrollo. *Criterio*, bastión del pensamiento católico, dedicará varias ediciones al pensamiento cepalino. Unos años después, en 1964, en su conocido discurso en West Point, el general Juan Carlos Onganía sentará las bases de la concepción argentina de la seguridad nacional donde desarrollo y seguridad se articularían.

Había una amplia gama de teóricos comprometidos con las teorías de la modernización o abocados al análisis de la transición... hacia la sociedad moderna, la participación total o la industrialización, conformando un poderoso pensamiento de época. Desarrollo, modernización y democracia fueron usados como sinónimos. Este pensamiento implicaba un diagnóstico: subdesarrollo como déficit de modernización.

Pero el desarrollismo no sólo impuso unos temas en la agenda pública. También instaló una retórica de la modernización y del cambio social que reemplazó a las interpelaciones al pueblo de los regímenes nacional-populares. Esta retórica recurrió al lenguaje técnico en reemplazo del más blando que habían usado los políticos tradicionalmente y el desarrollo, dirigido por el Estado, se tornó una urgencia inaplazable. O, como dice vívidamente Altamirano

Los argentinos conocerían de ese modo una nueva tipificación de su sociedad, una tipificación asentada en índices como el del ingreso per cápita, la tasa de productividad, el grado de industrialización, etc., que la insertaban en un área de países a los que estaban habituados a considerar pobres o lejanos cuando no exóticos, algunos de ellos recientemente constituidos como estados nacionales. En el nuevo mapa socioeconómico, que se ordenaba en torno al eje desarrollo-subdesarrollo, la Argentina ya no acompañaba, aunque fuera a los tropezos, la marcha del lote que iba adelante, el de las naciones industriales, y ni siquiera se aproximaba a aquellos países con los que en el pasado había sido cotejada y que ahora iban incorporándose al grupo delantero como- Canadá o Australia.- Ahora, en virtud de las falencias de su desarrollo económico, integraba la heterogénea clase de las sociedades periféricas. (Altamirano, 1998:7)

Aunque el planteamiento inicial de Prebisch se centraba en la industrialización, la CEPAL rápidamente llegó a la conclusión que ésta exigía una intervención en varios frentes simultáneos: establecer relaciones internacionales de cooperación que garantizaran un constante flujo de capitales en el marco de la confrontación política con el mundo socialista; la consolidación del mercado interno a través del pleno empleo y el fomento del mercado interno y, sobre todo, la planificación como método de diseño de políticas de mediano y largo plazo. Se institucionalizó la economía del desarrollo y la planificación como camino hacia los cambios estructurales deseados (González; 2001: 112).

Aunque en tensión con Raúl Prebisch, declaradamente antiperonista, Arturo Frondizi asumió el desafío de traducir este discurso en un programa político⁴.

III

Partiendo de un diagnóstico que recordaba al revisionismo histórico –al menos en su equiparación de subdesarrollo con colonialismo- el desarrollismo que identificó a la propuesta política de Frondizi, caracterizó la estructura económica del país como subdesarrollada. Para superar esta situación era necesario abandonar un modelo económico que, descansando sobre el sector agroexportador⁵, importaba los insumos necesarios

4 - Arturo Frondizi, primer presidente del régimen semidemocrático instaurado después del derrocamiento del Gral. Perón (1958-1962), por razones de coyuntura política necesitaba despegarse de Prebisch, marcadamente antiperonista.

No tenemos espacio para desarrollar el escenario que motivó muchas de las decisiones de Frondizi –político marcadamente pragmático- ni las críticas que lanzara a Prebisch a quien acusara de antinacional. Pero, sin duda, la necesidad de contar con los votos del peronismo proscripto influyeron en su debate con Prebisch.

5 - En rigor, a esta combinación se la denominaba, entonces, el modelo 'agroimportador'.

[PDF to Word](#)