

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

EL ESTADO FUNCIONAL: SER, MAS QUE APARENTAR

CARL BÖHRTER

Gofrid KONZENDORF

CARL BÖHRTER es catedrático de Ciencias Políticas en la Escuela de Posgrado en Ciencias Administrativas de la Universidad de SPEYER. Gofrid KONZENDORF es colaborador científico en la citada institución.

I. LA FIGURA DEL ESTADO TRADICIONAL

El Leviatán o el Estado como dios mortal, es considerado en la obra de Thomas Hobbes como «una persona... en la que cada individuo de una gran muchedumbre se convierte en el autor de sus acciones a través de un pacto mutuo de cada uno con cada uno, con la finalidad de emplear la fuerza y los medios de todos tal como lo considere conveniente, para la paz y la defensa común.» (Hobbes, Th. 1987, P 188) Mediante la comparación del Estado con una figura similar a la de un dios, «el Estado absoluto se convierte en la instancia que regula y asegura las leyes de convivencia.» (Lenk, K.; Franke, B. 1987, P 183).

El Leviatán guía los destinos de la nación y es capaz de actuar. Conoce por lo tanto las medidas que son necesarias para solucionar un problema, y está en condiciones de adoptarlas. En este modelo, el Estado tiene amplios poderes de decisión para poder planear y actuar desde «arriba». En el convenio preferencial como forma del pacto social, los ciudadanos transfieren al Estado soberano sus derechos políticos y se convierten en súbditos; esto es para Hobbes una condición necesaria para la capacidad de acción del Leviatán (1). Ya en la obra de Locke se limita sobremanera la competencia del Estado, la que en lo esencial consiste en asegurar la libertad y por sobre todo la propiedad. La división de poderes en el Estado sirve para asegurar la libertad de los ciudadanos contra un Estado omnipotente.

Estos modelos responden paradigmáticamente a una anticuada y tradicional concepción del Estado, esbozada de la siguiente manera por Thomas Ellwein:

"El modelo de Estado del siglo XIX con sus tres características: territorio, pueblo y poder, reposa sobre el supuesto de una unidad respetada tanto internamente como en el exterior, que no está amenazada como unidad territorial, pero que dado el caso es capaz de defenderse, protegida como unidad del pueblo de ese Estado por la transmisión nacional y una cultura en común y cuya unidad reposa sobre la capacidad de autolimitación del poder del Estado. El Estado es... ilimitadamente competente, ..." (Ellwein, Thomas 1992, P79).

Hasta hoy este concepto de Estado basado en representaciones de unidad e identidad, determina ampliamente la comprensión del Estado, a pesar de que este Estado tradicional, con un accionar autónomo, y por lo tanto un Estado soberano, comenzó a desaparecer bajo las condiciones de la sociedad industrializada. La autoridad jerárquica del Estado se disolvió en procesos progresivos de pluralización y descentralización.

El Estado negociador («Estado incrementalista» (Inkrementaler Staat)) como par (pendant) de la sociedad

pluralista reemplazó al Leviatán. En el ámbito de las relaciones ínter y supraestatales la interdependencia es cada vez más estrecha, lo que también conduce a una pérdida de jerarquía del Leviatán nacional.

Esto permite decir que:

- La internacionalización de los mercados de capital conduce a una «lucha de posiciones» de los Estados nacionales, lo que puede llevar, por ejemplo en el ámbito de la ecología, a una pérdida de la competencia reguladora del Estado.

- La pluralización y al mismo tiempo la descentralización resulta del desarrollo social, que impulsa y al mismo tiempo transforma la división general del trabajo. Todo esto relacionado con un pluralismo de valores inestable, con un autodesarrollo social y personal y una articulación política cercana a las bases.

- Pero esto también relacionado con la creciente disgregación y especialización del derecho y de los procedimientos administrativos hasta la necesidad de «justicia en cada caso particular» («Einzelfallgerechtigkeit») (Herzog, R. 1991).

- El desarrollo tecnológico (aquí sobre todo por sus consecuencias extra sociales) la puntualización de los conocimientos de los expertos, definen la densidad de los problemas.

- La desregulación realmente efectiva tiene lugar también en la vida diaria, mediante ciudadanos «desestatizados» que priorizan los intereses.

De todo esto resulta aquella mezcla de complejidad complicación y variedad que hace tan difícil dirigir todo en forma centralizada y jerárquica, especialmente cuando a su vez incorpora estos procesos, mediante una instancia determinada por tan elevada pluralidad interna, la verticalidad de las asociaciones profesionales y por los, continuos procesos de disgregación, que ni siquiera puede manejarse a si misma jerárquicamente.

Estos procesos esbozados, al mismo tiempo que crece la presión de los problemas (por ej. mercado de trabajo, situación de la economía, ecología, conflictos de generaciones, nueva pobreza), llevan a una doble pérdida funcional del ya debilitado Leviatán. Los problemas postergados ya no pueden ser resueltos por el Estado tradicional (o sea soberano), es decir el Leviatán perdió su capacidad funcional lo que contribuye al actual malestar político y reduce la legitimidad del Estado.

A más tardar a partir de los años 50 y 60, se reemplaza el Estado tradicional, con capacidad de accionar autónoma por el Estado incrementalista (inkrementaler Staat), ocasionalmente interrumpido por el intento de instalar un Estado con capacidad de mando a largo plazo (aproximadamente a comienzos de los años 70). Sin embargo el Estado del último tercio del siglo XX es preferentemente un Estado negociador incrementalista (inkrementaler Verhandlungsstaat).

II. DEFINICION DEL ESTADO NEGOCIADOR

Momentos determinantes del Estado tradicional fueron su unidad y su capacidad de acción. El Estado negociador (estado incrementalista / inkrementaler Staat) se caracteriza por el contrario, por una alta pluralidad interna y por su capacidad de negociar como parte del proceso de la sociedad pluralista tardía. Su función especial consiste sobre todo en organizar la "arena" de las discusiones políticas. En otras palabras: en el lugar del Estado jerárquico "surge un conjunto de instituciones formadoras de voluntades y conductas político administrativas, sujetas a normas y cuyos actuales campos de acción están estrechamente ligados al desenvolvimiento social. Sería más exacto, si se hablara del «sistema político» o más precisamente del sistema de gobierno, y haciendo referencia, de una manera pragmática, a una sociedad comprometida con sus intereses cuyos miembros han sido legitimados mediante elecciones y unidos de obligaciones y de funciones especiales". (Böhret, C. 1993, P 5)

Este sistema político no se caracteriza ya por una unidad institucional y un mando centralizado, sino que existe una cantidad de agentes «estatales» y «cuasi estatales», cuyo accionar e intereses pueden contraponerse (pluralismo interno), y una conducción orientada a sistemas sectorizados en lo social (por ej. el ámbito de la salud, economía, ciencia) o ámbitos políticos fragmentados, en los cuales en cada caso se desarrolla una lógica propia. El espacio en donde actúan los agentes estatales está estrechamente ligado

con el accionar y los intereses de los operadores sociales. En el espacio político bi - y multilateral, representantes de los sistemas sectorizados y representantes estatales van a preparar para el gabinete o el parlamento, las propuestas a analizar en los correspondientes campos políticos, de modo tal que ya no se podrá hablar de una conducción jerárquica unilateral. Esto no quiere decir que el Estado negociador no tenga ya ninguna influencia sobre los procesos sociales, pero los agentes estatales tienen el mismo rango para negociar que los operadores sociales, de tal forma que se produce una socialización de la política. Los interlocutores sociales y estatales de la negociación, introducen sus intereses en las tratativas. El resultado de este proceso es un compromiso que depende del poder negociador de las partes y que en principio satisface por un tiempo a cada una de las mismas.

De acuerdo al modelo de Estado tradicional la beneficencia aparecía cuando los gobernantes tomaban medidas benéficas orientadas al bien común. Con este fin, el bien común debía ser definido con antelación. En el modelo negociador el bien común se presenta a posteriori (ex post), es decir: Los únicos interlocutores en la negociación provistos de intereses egoístas tratan de lograr sus objetivos y la resultante, o sea el compromiso de estas negociaciones, se acerca a un bienestar óptimo. (comparar Scharpf, FW 1992, P99 ss.; además Fraenkel, E. 1973).

Fritz Scharpf menciona en su artículo "La capacidad de acción del Estado a fines del siglo XX" (Scharpf, FW 1992, P93 ss.) junto con algunos intentos de explicación teóricos (Pareto-Optimum, Kaldor-Kriterium, Coase Theorem), una versión muy pragmática de las tratativas para el compromiso con miras a una aproximación al bienestar óptimo: la coordinación negativa y positiva. (2)

Aquí no nos ocuparemos de los diferentes tipos de redes (por ej. comisiones paritarias, gremios corporativos, negociaciones ad-hoc, regímenes negociadores internacionales), puesto que no es necesario para comprender el modelo progresista de Estado negociador. También, con respecto a la pregunta de la legitimación democrática en una «democracia negociadora», sólo debe bastar una observación: mediante una activa política de administración, es decir requerimientos claros y explícitos del gabinete y el parlamento a la burocracia, podía paliarse aunque más no sea en parte el «déficit democrático» de la «democracia negociadora». (compare Scharpf, EW 1993, P25 ss.)

Para aclarar el proceso político según el modelo del Estado negociador, se puntualizarán diferencias en el «concepto del pluralismo simple». Estas son:

1. La alta pluralidad interna del Estado (comparar Voigt, R. 1993, P9 f.)
2. La interacción entre agentes estatales y sociales ganó una nueva cualidad: no se puede hablar más de la influencia de los intereses organizados sobre el sistema político-administrativo, sino que existe un proceso de negociación y regateo continuo entre agentes sociales y estatales. (3)

Los requisitos para la funcionalidad del modelo negociador son:

1. Debe ser posible la organización de intereses en agrupaciones o partidos⁴ y la organización de intereses del sistema político-administrativo.
2. Debe existir un equilibrio de poderes: ningún interés debe predominar sobre otros en razón de las relaciones de poder.
3. Debe existir un consenso en cuanto a normas de procedimiento.

A menudo estos supuestos pierden validez (son derogados). Las condiciones colectivas de la sociedad capitalista y de la sociedad industrial pluralista, en el marco de las cuales tienen lugar las negociaciones, llevan a una distribución desigual de poder. De ahí se plantea la pregunta, si en semejante modelo hay intereses sistemáticamente perjudicados.

Acá se mencionarán 3 tipos de perjuicios:

1. La desigualdad horizontal.
2. La desigualdad vertical (para diferenciar entre desigualdades horizontales y verticales consultar a Bergmann y otros 1969, P85)

3. La desigualdad temporal.

Con respecto al punto 1: Desigualdad horizontal

Sectores de vida completos pueden verse delimitados por otros sectores de vida. En razón de su potencial de sanción, ellos se encuentran en desventaja con respecto a otros sectores de vida. Ejemplo válido sería aquí el caso de la vivienda enfrentado al del aprovechamiento industrial (cuando se trata del proceso de crecimiento o de remodelación urbanísticos). (5) Esta forma de desigualdad puede denominarse desigualdad horizontal.

Con respecto al punto 2: Desigualdad vertical

Las capas sociales superiores tienen más posibilidades de articularse y de organizarse; las capas sociales inferiores y sus intereses se tienen menos en cuenta. Aquí se pueden mencionar por ej.: jubilados, personas sin techo, asilados, extranjeros, hogares monoparentales. La desigualdad así resultante puede denominarse desigualdad vertical.

Con respecto al punto 3: Desigualdad temporal

Los intereses de las partes negociadoras en la trama política son transversales, es decir referidos al aquí y ahora. Es decir, lo futuro se deja de lado, ya que las partes que negocian deben conformar por el momento a su clientela y los acuerdos y tratados sólo tienen un tiempo de validez bien limitado. Es así que se descuidan ampliamente las perspectivas a largo y mediano plazo y los intereses de futuras generaciones. Esta forma de desigualdad temporal tiene una cualidad especial, pues el mundo de hoy lega al mundo del mañana un medio ambiente. Ni el mundo del mañana, es decir las generaciones futuras, ni el medio ambiente pueden actuar como partes negociadoras en la trama política. Por lo tanto no tienen capacidad negociadora, y es así que no pueden intervenir como agentes en las discusiones. (Böhret, C. 1993, P 21 ss.)

En relación con este tema valga mencionar también un libro de Hans Linde llamado "Dominación de las cosas en las estructuras sociales" (Linde, H. 1972). Aquí lo que interesa, en contraposición a las construcciones del sistema social en las que lo material fue eliminado de las ciencias sociales por considerarlo "nonsocial-objectc", es analizar cómo las cosas estructuran a las sociedades. Como cosas se designan a todos los objetos, producto del trabajo humano. (Linde, H. 1972, P 11) Estas cosas definen por ejemplo, como medio ambiente transferido o heredado las condiciones de vida de futuras generaciones. En este sentido las cosas cobran relevancia como elementos de estructuras sociales, por lo tanto son cuasiactores.

El medio ambiente debe considerarse en este sentido como un cuasi-actor. Cuán significativas pueden ser las condiciones del medio ambiente para las generaciones futuras, se hace evidente con el aumento de "catástrofes insidiosas". (6)

Para poder minimalizar las dos primeras formas de desventajas, el Estado negociador pluralista tiene la tarea de organizar la «Arena» de la discusión política:

- Se hace cargo de vigilar el cumplimiento de las reglas de juego del sistema de negociaciones.
- Debe estar al servicio del equilibrio de intereses y debe cuidar que ningún interés llegue a ser demasiado poderoso y que ningún interés relevante sea descartado.

Las disposiciones que el Estado negociador ha tomado hasta el presente, lo caracterizan en lo esencial como partícipe del proceso con especiales funciones sociales reconocidas (interesado, moderador) en el discurso político de la sociedad pluralista tardía. Mediante negociaciones se crea un compromiso y de esta forma el Estado logra una mínima capacidad de acción en sus procedimientos. Pero este modelo comunicativo, nivelador de intereses, con participación estatal se vuelve problemático.

1. cuando se oponen intereses incompatibles (**conflictos sociales**). Por ejemplo, no debería negociarse siquiera un compromiso local con los habitantes al tramitarse el permiso para una planta nuclear o una instalación de quema de desechos especiales. Por lo tanto el modelo de negociación discursiva sólo se adecua para proyectos en los que cabe la posibilidad de un compromiso.

2. si los miembros de un proceso quieren **frenar una decisión** o si intereses contrapuestos llevan a un «discurso interminable». Esto es cada vez más dañino pues los procesos sociales, económicos y ecológicos (sobre todo las «catástrofes insidiosas») no se detienen, pueden empeorar y hasta producir catástrofes si la toma de decisiones es demasiado lenta o trabada.

3. Cuando se debe actuar bajo fuerte presión temporal (fenómenos de crisis con urgente y rápida necesidad de acción. (por ej. Chernobyl)

Bajo estas condiciones, el sistema político debe poder alcanzar un nuevo tipo de capacidad de acción, independiente, amplia, que dé seguridad y alejada de intereses individuales de los agentes sociales. En especial teniendo en cuenta la 3ª forma de la desigualdad, la **temporal**, la función "Arena" (Arenafunktion) del Estado no es suficiente en la práctica para manejar el nuevo Estado de cosas, por ej. la «sociedad en proceso de envejecimiento» (ver Konzendorf, G. en equipo con Fröhlich, G. 1994) o la sobrecarga sobre el sistema ecológico. (ver Böhret, C. 1994) El Estado negociador se vuelve disfuncional enfrentado a los requerimientos del desarrollo social y de la gran mayoría del extra-social. El imperativo de los nuevos problemas impulsa al Estado a una nueva funcionalidad y a una nueva actividad (consultar para esto figura 2). Es así que partiendo del tipo de Estado negociador aún existente, el Estado debe hacerse cargo de funciones de comunicación y mando adicionales y de ahí demandar y recuperar autonomía. Se transforma en Estado funcional; se vuelve fuerte en el doble interés de la sociedad y de la posteridad.

III DESCRIPCION DEL ESTADO FUNCIONAL

Este movimiento evolutivo significa ante todo "reactivación de la política activa". Bajo las condiciones de transición de los modelos pluralistas tardíos aún predominantes, esto puede ser sin embargo eficaz sólo como proceso puntual, determinado y flexible. Este proceso debe tener lugar inducido por objetivos, por una visión, un ideal programático.

EL Estado funcional es responsable de los intereses separados y también de los originados en la desigualdad temporal. Debe ser abierto y capaz de aprender y de centrar su interés constantemente en nuevas situaciones problemáticas, para que los respectivos grupos de intereses, si los hubiere, puedan ser integrados en las redes de la negociación. Es por eso que debe actuar "esclareciendo" permanentemente (ver Böhret, C. 1993, P28 y P57 s.) Es así que debe hacerse cargo cada vez más de los problemas no negociables en el modelo «Arena». Por eso debe representar, por ej. los intereses y los grupos aún no organizados, pero sobre todo también a las futuras generaciones.

La funcionalidad específica del Estado en la transición al siglo XXI se demuestra entonces en su capacidad para solucionar en forma flexible y siempre activa los problemas fundamentales a corto, mediano y largo plazo de la sociedad actual, de la naturaleza y de la posteridad al mismo tiempo.

La tarea del Estado funcional consiste en integrar **todos** los intereses y situaciones problemáticas a las redes negociadoras (función-Arena), o sea que también debe integrar tanto a los grupos directos, activos y las situaciones problemáticas como a aquellos sistemáticamente relegados (no representados, débiles, futuros), hasta contra el letargo o la oposición de la sociedad negociadora pluralista tardía.

Tal concepto sólo puede ser fructífero si se lo comprende como un proceso permanente, en el cual se pueden incluir en las redes negociadoras existentes, a los nuevos intereses, surgidos de nuevos problemas o que han originado nuevos problemas. Como ejemplo de intereses hasta ahora ampliamente relegados y que deben ser incluidos, deben señalarse aquí la prolongada falta de trabajo y la necesidad de ahí resultante de órganos políticos que representen a los desocupados (por ej. comisiones asesoras de desocupados). En este caso, el Estado tiene la obligación de integrar en el discurso político a este grupo social en crecimiento, y dado el caso obtener «a todo trance» este objetivo. Sin embargo, los intereses de las generaciones futuras debe representarlas mediante una especie de procuración, ya que por un tiempo ningún agente representa (o puede representar) ampliamente los intereses de la posteridad.

El Estado funcional actúa en adelante (tal como el Estado negociador) en los roles del segundo y tercer miembro (comparar figura 1). Pero más allá de esto asume las funciones de un cuarto miembro, por ej. como el enérgico abogado defensor de intereses diferenciados, aún débiles o de una situación problemática tapada que recién se vislumbra («insidiosa») pero definitoria del futuro. Esta función adicional no se puede cumplir sólo con el papel del miembro negociador; para esto debe conquistarse una base de poder propia, capaz de asumir para el futuro la especial «representación de intereses» en nombre de los no participantes

en la arena de las negociaciones. Está basado en la idea de un «contrato social ficticio» entre el Estado funcional y los «no representados». El Estado funcional elabora este contrato social mediante información constante con base científica y mediante la formación de pactos innovadores político-comunicativos (ver Böhret, C.1982). De esta forma se transfieren al Estado funcional, intencional y premeditadamente, derechos de acción no atendidos o no perceptibles, que allí serán elaborados de diversas maneras. (ver también capítulo IV)

Si el Estado es capaz de obrar **arbitrariamente**, se demuestra su funcionalidad. Es decir, si las constelaciones sociopolíticas y socioeconómicas lo demandan, el Estado debe decidir y actuar en forma autónoma, y dado el caso aún en contra de los intereses (individuales) de miembros de la sociedad. Esta tarea del Estado surge de los requerimientos inherentes al desarrollo social, tecnológico y ecológico.

De esta manera, el Estado funcional puede iniciar arbitrariamente una negociación a prueba para dominar nuevos desafíos (por ej. leyes a término) para

1. tratar el problema inmediato y
2. (re)tomar el proceso discursivo con otros agentes bajo condiciones colectivas modificadas.

De todos modos, las situaciones problemáticas actuales y las que se perfilan, sugieren que el Estado funcional debe asumir diferentes tareas en su rol de cuarto miembro (interlocutor). El siguiente esquema (figura 2) define nuevamente las formas de Estado mencionadas, según el tipo ideal, e histórico y según su modo de operar (simplificado).

La capacidad de funcionar del Estado funcional se demuestra por lo tanto en el dominio de los desafíos del presente y del futuro (por ej. ecología, endeudamiento del Estado, desarrollo demográfico). Un espíritu conservador institucionalizado, que fomenta en forma excluyente la acción del Estado según el modelo «incrementalístico», y que por lo tanto interviene únicamente con una conducción marginal y reactiva, ya no puede satisfacer ni a mediano ni a largo plazo las condiciones de una política orientada hacia la posteridad y no puede evitar «catástrofes insidiosas». También según los parámetros internacionales, el incrementalismo «alemán» del modelo negociador ya presenta desventajas enfrentado a las políticas modernizadoras de otros países.

«A pesar del buen Estado inicial, y teniendo en cuenta la política incrementalista, del «ir tirando» sin visión ni consecuencia de los años 80, la tendencia modernizadora de Alemania entra en retroceso. Enfrentado a esto, están los países comparables más importantes, con consecuentes estrategias modernizadoras. La política y la administración estatal en Alemania representan, cada vez menos, una posición ventajosa internacional («Factor de competencia estructural»).» (Naschold, F 1993, P67)

Íntimamente ligado a esto, el nivel de legitimidad del Estado; la radicalización del paisaje político y el malestar político, son **también** consecuencias de la creciente disfuncionalidad del mero Estado negociador.

IV REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO

1. Situación inicial

En esta situación, a la cual contribuye además una crisis de reestructuración económica, surge por derecho propio un nuevo debate sobre la modernización del sector público. Nuevo, porque en efecto trae a la memoria la etapa de la «euforia de planificación» de los años 70; pero a diferencia de entonces, la discusión actual se origina en las crecientes carencias, en el continuo aumento injustificado de las cuotas del Estado y en el presentimiento de desafíos globales.

El nuevo debate renovador está sistemáticamente fundamentado, se refuerza en la crisis de reestructuración y en vista de la integración alemana, gana un impulso adicional lleno de oportunidades. Para estos impulsos prioritariamente relativos a la actualidad el desafío proviene del futuro: la responsabilidad por el mundo del mañana, al cual hay que legarle por lo menos «oportunidades». Esta responsabilidad a largo plazo sobrepasa la competencia del modelo negociador, y por eso no es tomada en cuenta ni transferida al socio

Estado». Pero justamente en esta "arena" pluralista tardía, el «Estado incremental» sólo puede desarrollar modestas competencias y tampoco puede equiparse institucionalmente en forma suficiente.

La próxima modernización y su rol formador como Estado funcional, sucumbe entonces ante una doble presión: a una justificada exigencia actual (tecnológica, económica y estructural interna), tanto como ante un **futuro desafío** (justificado ecológica e innovadoramente). Es por eso correcto e importante, comenzar y continuar ahora la modernización del Estado y la reforma del sistema político-administrativo. La transformación del Estado negociador en el Estado **funcional**, promete tener éxito

1. porque lamentablemente la presión de los problemas crece (por ej. daños del sistema ecológico a largo plazo),
2. porque a través de un análisis científico perfeccionado, las causas y consecuencias de fenómenos relacionados son mejor conocidos que en los años 70 y
3. porque las condiciones para la exitosa implementación de programas y reformas institucionales son mejor investigadas.

2. Operatividad del Estado funcional: definición de tareas

La política incrementalista no está estructuralmente en condiciones de reaccionar en forma adecuada a los intrincados desafíos a largo plazo. Pues estos desafíos hacen necesario que el Estado planifique su actuación a mediano y a largo plazo.

Con esto son necesarias reformas en varios campos políticos - por ej. medio ambiente - como transformaciones internas del Estado. La reforma como principio político del centro (entre el mantenimiento de las reservas y los cambios fundamentales), no puede operar en el Estado incrementalista, sólo como adaptación estatal curativa (a menudo inevitable), ni como reacción a cambios sociales y naturales, sino que como «principio lateral del centro» (Böhret, C.1987, P436), debe rastrear activamente y con visión de futuro las tareas de los tiempos venideros y elaborarlas en forma conceptual y óptima en cuanto a los procedimientos. A1 mismo tiempo, la reforma también debe operar cambios estructurales.

El Estado funcional no puede, en efecto, actuar en forma abarcativa y estructural en su entorno todavía pluralista tardío, pero sin embargo puede alcanzar una autonomía puntual y determinada («overboost»). Pero esto significa, que no puede (ni debe) realizar todo al mismo tiempo. Si quiere convertir la oportunidad de autonomía latente en política concreta, entonces debe circunscribirse.

Naturalmente no existe ninguna definición unánime y definitiva de las tareas del Estado. Lo que la mano pública puede hacer y lo que debe dejar de hacer, sólo puede ser determinado por demandas actuales y futuros desafíos; el si y el cómo (7) debe ser finalmente concretado en el proceso político - también mediante la participación ciudadana (8) -. No obstante, puede y debe ponerse de acuerdo sobre oportunos parámetros.

Primera medida: Descompresión en favor de tareas urgentes

El Estado funcional debe arrojar lastre, separarse de tareas no urgentes o ya solucionadas en forma extra-estatal, para recuperar espacios de acción. Debe ignorar ámbitos menos importantes o que requieren soluciones secundarias y concentrarse para eso en otras actividades no evidentes y/o formadoras del futuro.

Segunda medida: Representación de intereses débiles, pero significativos

Lo que «no es negociable», o bien porque falta un interlocutor directo o porque ningún «interés» puede ser representado en forma eficiente y en un lapso razonable por tales interlocutores, debe ser solucionado principalmente como una tarea estatal funcional. Con esto deben reducirse perjuicios horizontales y verticales. Pero esto concierne también a aspectos que influyen el porvenir, o sea el perjuicio temporal.

Tercera medida: Monopolio procesal

El Estado se ocupa de los temas por lo pronto sin competencia, por ejemplo el desarrollo de la técnica ecológica o de la política de la tercera edad (ante el segundo plano del desarrollo demográfico). Para ello se

vale del "monopolio procesal": atiende la tarea que le ha tocado hasta tanto pueda ser «socializada» paulatinamente en competencias no estatales.

Cuarta medida: **Reservas en cuanto a la conducción**

Resulta relevante, que un cuidado regular, abarcativo, social y pro ecológico, lo mismo que un control efectivo de la correcta implementación de las tareas no estatales sea realizado. Si se logra el resultado buscado por medio de competidores privados (no mediante semi monopolios privados), debe controlarse continuamente el standard de rendimiento y llegado el caso exigirlo. Para lograr esto, debería más que antes, ser implantado el elegante instrumento del "compromiso público": El Estado permanece como controlador final en interés y en representación de los «clientes» (aquí resulta correcto el uso inflacionario del concepto). Llegado el caso en que los rendimientos ya no se correspondan con los standards y no se alcancen a cumplir las tareas óptimamente, la tarea debe ser terminada por la mano pública. Entonces se debe proceder a la "desprivatización". Esto es válido para aquellos casos en que la concreción de ciertas tareas nuevas (especialmente las que influyen el futuro), han sido dejadas de entrada en manos privadas o en el caso que se dé una situación, en la que una actividad soberana se vuelve apremiante (tal vez en el caso de nuevas tecnologías de riesgo). Ciertamente, resulta sumamente difícil recuperar una tarea ya delegada o entregada a la sociedad. Pero en interés de los ciudadanos y de la posteridad, esto debe ser posible. La aceptación del Estado funcional será determinado por este «poder de restitución». La desestatización es una posibilidad, para reducir y así hacer más flexible el sistema administrativo, pero no es de ninguna manera una panacea ni una finalidad absoluta en sí misma.

3. Reglamentación optimizadora

El dinámico reordenamiento de tareas (flexibilización) debe conectarse con el repaso de las disposiciones legales. La densidad y profundidad de las reglamentaciones aumentaron tanto que o bien, los largos y tediosos procedimientos de permiso y la maraña de disposiciones retardan la actividad comercial, o bien se soslayan las leyes (Acuerdos en lugar de los usos legales del derecho, por ej. el derecho del medio ambiente).

Por una parte se puede renunciar a muchas disposiciones legales (simplificación legal); porque en el ámbito de las reglamentaciones originadas hace mucho, estas se desarrollaron de forma diferente (por ej. en el derecho industrial); por otra parte, en otros sectores se necesitan con urgencia reglamentaciones adecuadas (por ej. la ecología, o la equiparación del hombre y la mujer). A fin de optimizar el desarrollo de las disposiciones legales, pueden introducirse las siguientes medidas:

Apreciación de las consecuencias legales y leyes a término. ¿Qué consecuencias tienen las reglamentaciones? ¿Son complacientes con el ciudadano? ¿Existe déficit de ejecución?

Simplificación de la terminología legal (si esto no fuera posible, la ley debería reformularse adicionalmente como «norma pública»).

Casos de menor cuantía pueden ser pasados a jueces legos (= descompresión de los juzgados).

4. Modernización de la administración por medio del Estado funcional

Para mejorar la capacidad de acción del Estado funcional, debe implementarse una modernización administrativa mediante una activa política administrativa. El rendimiento, sobre todo en las tareas flexibles estatales redefinidas y la proximidad de la administración con el ciudadano deben garantizarse. Los empleados - a pesar de la opinión generalizada en contra - están dispuestos a participar en la modernización. Pero debe quedar en claro, cuál es la finalidad del cambio y qué aumento de actividades deben esperar para ellos mismos. La modernización alcanza los ámbitos:

a) Organización y procedimientos

b) Flexibilización de los presupuestos

c) Conducción administrativa, desarrollo individual y legislación del servicio

d) Proximidad civil y participación civil

a) Organización y procedimientos

Aquí se requieren los siguientes cambios (figura 5):

Para la **formación relevante** del Estado funcional, se pueden sugerir otras pautas para el cambio en el plano ministerial:

(1) Flexibilización de las jurisdicciones:

- Reagrupamiento de jurisdicciones (por ej. salud hacia trabajo y sociales).
- "Organización regresiva" de ministerios.
- Gremios de coordinación interministerial y equipos en común de "look-out".

(2) Revisión de la reestructuración a diferentes niveles (desde el nivel federal hasta el municipal):

- Disolución de distritos (sobre todo en pequeños países).

(3) Concentración de los ministerios en tareas estratégicas y de organización programada; las tareas operativas pueden ser solucionadas en 'profundidad'.

(4) Programación de nuevas tareas, separadas del conjunto paralela y temporalmente (Ventajas: jerarquía horizontal y fácil comunicación).

(5) Intercambio regular de colegas entre la organización de programas y el ámbito operativo (Ventajas: conocer (o volver a conocer) problemas de ejecución o bien de programación).

(6) Aplicación dinámica y flexible de procedimientos e instrumentos, para detectar tempranamente momentos de cambio (de tipo social, ecológico y económico) y analizar las consecuencias. Como ejemplos deben ser nombrados aquí: grupos de trabajo, círculos de calidad, encargados de programas, alianzas para innovar, gestión de procesos de negocios, estimación de las consecuencias legales, juegos estratégicos.

Pero cuanto más importante es la modernización administrativa, tanto más se debería actuar cuidadosamente ante una mera "economización" de la administración. Lo que aún puede tener sentido para los ámbitos cercanos a la economía (por ej. empresas de abastecimiento municipales), no tiene por qué ser de ninguna manera valedero para la administración general interna. La administración no es y no será solamente una empresa prestataria de servicios "con orientación hacia el cliente". también está encargada de asumir funciones soberanas y de promover el bienestar común. Con el control y adjudicación de permisos también asume una responsabilidad que asegura la calidad. En efecto la modernización es posible y necesaria hasta en la actividad soberana (incluso en los juzgados): pero no en todas partes se pueden satisfacer los severos criterios (privados) de economía empresarial.

b) Flexibilización de los presupuestos

Las estructuras presupuestarias heredadas obstaculizan a menudo el efectivo accionar de la administración. Deseable es una responsabilidad presupuestaria propia de las unidades administrativas (globalización; responsabilidad descentralizada sobre los recursos descentralizados). Así también se puede elevar la rentabilidad y además permite impulsar la reflexión administrativa. Para que la modernización de la administración no fracase, y ante límites inflexibles de financiación, se pueden emprender las ampliaciones representadas en la figura 6:

Instrumentalmente, también se puede alcanzar todo esto con las formas modernizadas de la cameralística; no necesariamente se debe introducir la contabilidad comercial. El cálculo de costos y la evaluación son más importantes. Los índices y exámenes intermedios de los standards de rendimiento alcanzados, son más urgentes. El control (controlling) y un organismo informador moderado, pueden apoyar estas estrategias de flexibilización.

c) Conducción de la administración, desarrollo personal y legislación del servicio

La modernización sólo tendrá éxito cuando tanto la conducción de la administración (el management administrativo) como también los colaboradores se sientan motivados para aprender y dispuestos para actuar con autoresponsabilidad. Para esto se requiere una organización laboral significativa y relacionada, conversaciones entre colaboradores y una planificación confiable del desarrollo personal. Que estos logros son posibles, lo demuestra entre otros el proyecto de reforma "Oficina de recaudación 2000" (en Renania - Palatinado). Para esto son necesarios planes adecuados de perfeccionamiento.(9) Esto podría enriquecerse aún más mediante "ocasionales estadías" de los empleados en otros ámbitos de trabajo, tal vez en economía, en los medios o en la ciencia. En un sistema flexible de administración es realmente oportuno ocupar posiciones elevadas sólo a plazo fijo. El regreso puede resultar en novedosas intervenciones (movilidad transversal) y también puede ser amortiguado financieramente.

La legislación de servicios debe adaptarse además al movimiento modernizador. Por lo pronto se puede generalizar: El tipo de empleado de por vida se va a reducir cada vez más a pocas tareas esenciales y ámbitos de trabajo especiales (por ej.: policía). (10)

Pero también aquí: ¡Cuidado! No se pueden aplicar en forma general las medidas de la economía. En el servicio público hay otras tareas a realizar de diferente manera. Y la aptitud para ello (hasta resistir frente a "ofertas ventajosas"), debe aprenderse después de una socialización especial, para que la independencia siempre esté ligada también a la responsabilidad pública y a una alta motivación. Ni para la motivación, y ciertamente tampoco para la autotransformación de los empleados públicos, resulta útil la crítica áspera de todos lados (también desde la política) que los considera burócratas anquilosados. También - y tal vez especialmente - para el servicio público es válido: La alabanza moviliza y vuelve servicial. ¡La crítica hace perder el interés, paraliza!

d) Acercamiento y participación ciudadanos

En tren de modernizar, se fomenta el acercamiento ciudadano en el sector de la prestación de servicios mediante la oferta de "services" cada vez más amplios (cargo civil / negocio civil / cargos directivos etc.). Asimismo, la creciente creación de delegados de grupos y actividades honorarias (por ej. consejos consultivos / asesores para jubilados), atraen directamente el interés de la ciudadanía hacia los proyectos administrativos. Esta consideración directa de los intereses de los ciudadanos pensando en el "cliente", es un elemento importante de la modernización administrativa.

5. Transformación ("implementación") a través de la política administrativa

La sola voluntad de modernizar la administración, no produce resultados. Junto con el anuncio de una declaración de intenciones y de la elaboración de propuestas modernizadoras, se debe reflexionar sobre la implementación, sobre potenciales trabas y sobre efectivas estrategias de implementación.

El punto de partida para una modernización de la administración y el éxito de su implementación da lugar a una activa política administrativa entendida como activa acción de la conducción política, para ejecutar adecuadamente las metas y los propósitos político-administrativos por ella formulados. Esto requiere la óptima realización de un programa político - administrativo acorde con los objetivos: o sea, la correcta transformación o estabilización de principios, procedimientos y estilos de la actividad administrativa, tanto como de las estructuras organizativas y personales afectadas (Böhret, C. 1985, P279). La potencia de la política administrativa consiste en un claro liderazgo de la política frente a la administración. Esto quiere decir, la conducción política debe guiar y ser útil a la administración en todas las etapas del proceso político - administrativo. Por eso, una activa política administrativa se dirige a:

- **Estructuras de programas:** Claros requerimientos conceptuales para realizar los programas. Control de la transformación administrativa y de los resultados alcanzados.

- **Estructuras de procesos:** La política se encarga de llevar a cabo el negocio político, lograr el consenso en proyectos importantes. Con esto la administración gana tiempo, como para poder concentrarse en sus tareas propias.

- **Estructuras personales:** Por medio de una flexibilización en el planeamiento y en la conducción personal (por ej.: Remuneración acorde al rendimiento, perfeccionamiento orientado hacia los problemas), se puede aumentar la eficiencia de la administración.

- **Estructuras de organización:** Aumento de la capacidad operativa mediante cambios organizativos (por ej.: programación y ejecución de una medida en una sección, y su separación funcional en un término fijo).

Estructuras públicas: La política debe expresar críticas justificadas a la administración, pero también debe protegerla de la crítica injustificada y, dado el caso, alabarla públicamente. La imagen de la administración debe ser acorde a su trabajo. La imagen ideal puede actuar modificando para adentro o para afuera.

La implementación exitosa de semejante activa política administrativa, con la mira puesta en el centro de la "relación triangular" de política, administración y sociedad, puede contar con una oposición de los tres ámbitos:

(1) **Oposición social:** Ya que los miembros de la sociedad consideraron siempre a la administración como su interlocutor válido, seguirán eligiendo como interlocutor a la administración antes que a la política

(2) **Oposición política:** La modernización administrativa es más bien una tarea a mediano y largo plazo, poco apreciada públicamente. Partiendo de la lógica de la cosa política orientada al éxito político, se plantea entonces la pregunta de cuál será el rédito para un político, si moderniza la administración. A primera vista esto sólo le trae problemas con una parte de la administración. Un político calculador y racional tiene por lo pronto poco interés en una modernización administrativa, sobre todo porque la política está acostumbrada a trabajar en estrecha colaboración con la administración.

(3) **Oposición de la administración como interesada:** Según el «modelo ideal» de la «conducción de programas legislativa», la política entrega a la administración la transformación (legal, económica, operativa) de los programas de articulación política. Si se confía a la administración (por encargo de la política) la modernización de la administración, entonces ella misma debería gestionarla reforma de sus propios principios y modos de operar (Síndrome de Münchhausen). En contra de la «autoreforma» se debe contar con opositores dentro de la propia administración (por ej. los que sacan ventaja, aquellos a los que sólo les interesa asegurarse beneficios, a los tradicionalistas: «Esto lo hicimos siempre así, y así se continuará haciendo»). Esta oposición se ve reforzada, porque la política administrativa quiere modificar la relación de política y administración a costa de la administración. Por consiguiente, la política debe realizar la modernización de la administración en forma «independiente»

Frente a estas oposiciones y problemas que son de esperar, las reflexiones y estrategias para su superación se hacen necesarias. Las siguientes proposiciones para esto, deben considerarse como estímulos; justamente, el Estado funcional debe servirse de la estrategia de política administrativa, para representar un «papel que exceda la arena».

(1) El interés del Estado funcional en una efectiva modernización administrativa, puede residir en la mejor forma de imponer las metas por él fijadas. Lo mismo que las modificaciones sustanciales de los campos políticos orientados hacia el futuro. Esto presupone en realidad que la política define prioridades y posterioridades (optimización de tareas): La política no puede dejar satisfecho a todo el mundo y en todo momento; debe solucionar los problemas más apremiantes de nuestro tiempo y sobre todo del porvenir. El elector sabrá valorar esto, pues el malestar político surge, como ya se ha dicho antes, de la disfuncionalidad del sistema político - administrativo enfrentado a los problemas fundamentales históricos y el temor latente al futuro.

(2) Puesto que la conducción política, por falta de experiencia (pero también por motivos funcionales), apenas estará en condiciones de implementar ella sola la modernización de la administración y la política administrativa, la administración debe asumir su propia modernización. Esto quiere decir: la modernización de la administración debe ser un proceso cooperativo de política y administración (en la administración hay muchos colaboradores interesados en una labor administrativa más innovadora y más eficiente). ¡Estos deben ser promovidos! Esta cooperación ya debe comenzar en el momento de formular los programas. Para esto el Estado funcional debe tratar de ganar el apoyo de muchos miembros, por ejemplo: de la ciencia y de organizaciones sociales.

(3) Los miembros sociales reconocerán a sus interlocutores en la política, a más tardar con la

reestructuración de la relación de administración y política.

EPILOGO

La reforma del Estado es necesaria. Por un lado, el Leviatán ya no es un miembro adecuado de la sociedad. Por otro lado, en vista de urgentes desafíos y evidente responsabilidad hacia la posteridad, el accionar del mero Estado negociador ya no es adecuado. Sería erróneo entonces, si el Estado necesariamente orientado hacia el porvenir, permaneciera encadenado a una política «incrementalista». Es por eso que ahora ha llegado el momento de un renacimiento de la «política activa», que necesita de un agente que destape problemas y que sea capaz de actuar, o sea, el **Estado funcional**. Con una estructura interna reformada, este socio de la sociedad, interesado y que a su vez representa y cuida los intereses de la posteridad:

- esté en comunicación con operadores sociales (ciudadanos, organizaciones)

- pero asume también una conducción política autónoma, orienta y guía programáticamente, con lo cual ayuda a aflojar progresivamente la creciente tensión social y la creciente tensión entre el mundo actual y el futuro. Por cierto: ¡Toda reforma necesita tiempo! Pero el Estado funcional debe recibir instrucción ahora, y volverse activo antes «que el futuro ya no se pueda rescatar».

FIGURA 1: ROLES DIFERENCIADOS DEL ESTADO FUNCIONAL (SEGÚN BOHRET, CARL 1993)



FIGURA 2: FORMAS DE ESTADO (TIPOLOGIA IDEAL)

Tipo ideal	Modo de operar	Coordinación histórica
Leviatán (Hobbes) (Estado autoritario tradicional)	- Soberano; - con plena capacidad operativa ilimitadamente responsable	Siglo XVIII / XIX Comienzo del siglo XX
Estado mínimo (neo) liberal con transferencia a la comprensión de Estado pluralista (Estado protector de la libertad y de la propiedad de Locke/neo pluralismo de Frenkel)	- Competente en los convenios colectivos (seguridad) de la sociedad (Estado "vigilante", protección de la propiedad, sector no controvertible)	Segundo tercio del siglo XX
Estado negociador pluralista (también "Estado incrementalista")	- Negociar en lugar de actuar ("pluralismo acabado"); el Estado como moderador, miembro, catalizador.	Ultimo tercio del siglo XX
	El Estado como moderador,	Transición al siglo XXI

Estado funcional	miembro, catalizador y adicionalmente como abogado del mundo del mañana (rol de 4° miembro) negociación y actuación y autónomas (puntual, determinado, flexible) pero que apunta al objetivo (visión)	
------------------	---	--

FIGURA 3: ESTRATEGIAS MODERNIZADORAS DEL ESTADO QUE COMPITEN EN PAISES COMPARADOS DE OECD (ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y DESARROLLO ECONOMICO) (SEGUN NASCHOLD, F 1993 P66).

1. Modernización estatal conforme a estrategias racionalizadoras de la economía de mercado: EE.UU., Gran Bretaña, Nueva Zelandia;
2. "Estado magro" aún en caso de la expansión del consumo económico interno: Japón;
3. Reforma del Estado social por medio de "mercados planificados" y de "competencia pública" sobre la base normativa del Estado social: Suecia;
4. Modernización mediante el incrementalismo/ el "ir tirando" sin visión ni consecuencia: Alemania

4: MEDIDAS PARA EL ACCIONAR DEL ESTADO

Primera medida Concentración de tareas para (re)conquistar espacios en donde actuar

Segunda medida Procuración estatal en caso de perjuicios horizontales, verticales o temporales.

Tercera medida Monopolio procesal:

Tarea estatal a término y si fuese posible y oportuno "socialización" de la tarea. Es decir: descompresión en favor de tareas urgentes y significativas para el futuro

Cuarta medida Reservas en cuanto a la conducción: (mediante "compromiso público", prueba y control del rendimiento de la percepción de tareas no estatales; eventual "desprivatización" (des-socialización)

FIGURA 5:

De	con	hacia
Reorganización jerárquica	- compleja coordinación temprana	- agrupamientos orientados hacia las tareas
	- doble trabajo	

	- "cuasi - vigilancia (por ej. informes paralelos)	- diferenciación en actividades próximas al programa y a su ejecución
- proceso administrativo sujeto a reglamentaciones	- independización de procedimientos	
	- problemas al reestructurar las tareas	

FIGURA 6: ASPECTOS DE LA FLEXIBILIZACIÓN DEL PRESUPUESTO

Palabra clave Presupuesto para varios	Organización primordial orientado hacia la acción	Método presupuestario un presupuesto estará preparado periodos para hacerse cargo de las consecuencias y de los gastos que se gestarán en el futuro y, efectivamente con una posibilidad de traspaso objetivo y temporal, de título en título y de periodo en periodo
Presupuesto eventual	Orientado hacia los problemas	Otra parte más se dejaría preparada para hacer frente a acontecimientos inesperados y que aparecen tardíamente (con posibilidad de traspaso al "presupuesto para varios periodos")
Presupuesto para el éxito	Orientado hacia las innovaciones	Para alentar proyectos innovadores, se asignará una parte del presupuesto a los que ofrezcan/ implementen las mejores ideas

(1) En el concepto del "pueblo que existe políticamente" en la obra de Carl Schmitt, se encuentra un pensamiento similar. Aquí, un pueblo, en la lucha incesante de los pueblos, debe agruparse para poder subsistir como tal. "Si una parte del pueblo declara no conocer más ningún enemigo, se coloca según el estado de las circunstancias del lado de los enemigos y los ayuda, pero la diferenciación de amigo y enemigo no esta descartada de esta manera." (Schmitt, C. El concepto de lo político 1987, P. 245). La idea de una comunidad nacional homogénea, que enfrenta al enemigo exterior, se puede deducir de estas palabras. Pero también aquí, y en interés de la subsistencia del pueblo, el ciudadano se convierte en súbdito del estado. se integra a la comunidad.

(2) Coordinación positiva, designa una negociación explícita entre las partes (negociadoras), y la coordinación negativa se refiere a la anticipación y el respeto a la oposición o veto, ejercida por aquellos excluidos de las negociaciones por razones practicas (por ej. cantidad de negociadores).

- (3) Derlien hace notar correctamente que la cooperación e interacción entre el Estado y organizaciones sociales privadas no es ninguna innovación del Estado negociador (ver Derlien, H. U. 1993, P.26J. Determinante es sin embargo la frecuencia, y tendenciosa la exclusividad de estas relaciones.
- (4) Esto quiere decir también: los partidos deben representar los intereses de determinados grupos, clases, etc. La tendencia de los modernos partidos de masas, de representar a todos, significa por consiguiente, que no representan a nadie.
- (5) Este proceso se produjo por ejemplo en la zona oeste de Frankfurt y está actualmente en pleno desarrollo en la nueva capital federal.
- (6) Esta sucesión de acontecimientos a largo plazo, encadenados con causas poco claras e imprecisas, y con cursos y fenómenos sorprendentes (Böhret, C. 1993, P.37), pueden destruir los principios de vida del mundo del mañana. Ejemplos de estas "catástrofes insidiosas" son la mortandad de bosques, el agujero de ozono y el recalentamiento de la tierra.
- (7) ¿Qué debe hacer el Estado? ¿Cómo y por quien deben ser realizadas las tareas? ¿Quien debe "participar" en la selección? ¿Quién (cómo y cuándo) debe controlar la ejecución?
- (8) Tanto antes como después, esto debe suceder prioritariamente en y con los partidos. La formación de voluntades sobre el modelo de estructura similar al de un consejo es al menos dudosa, y presupone tal vez menos situaciones complejas a decidir.. El escepticismo es conveniente, cuando en la sucesión de la crítica barata partidaria y reprimendas parlamentarias, se requiere una ampliación discrecional de la decisión ciudadana, la inmediata y amplia participación, no sólo en asuntos locales, sino en asuntos estatales. Esto lleva por consiguiente a otro sistema de formación de voluntades, de todos modos aún no probado en su forma pura y que de ninguna forma es "moderno". Su historia se sitúa más bien en los siglos XVIII o XIX. Los ciudadanos tienen en la "sociedad abierta" muchas posibilidades de articulación adicionales, también a través de los medios que a menudo se convierten en "aliados". Para una participación intensa, duradera y políticamente determinante parece aún adecuada la participación reforzada y comprometida en los partidos democráticos. Estos deben adaptarse a requerimientos transformados.
- (9) La dirección administrativa al menos, debe estudiar nuevos procedimientos y adquirir nuevos saberes para poder asumir la función de mediador, catalizador y abogado del Estado funcional Requisito para ello es poseer un pensamiento capaz de negociar y de mediar y responsable de las consecuencias. Esta actividad puede aprenderse y practicarse en Juegos de planeamiento estratégico.
- (10) La legislación de los servicios se define menos desde el punto de vista tradicional del status de los empleados que de las funciones y estímulos. Pero es por eso que el bastante rígido sistema legal de los empleados debe aflojarse en forma diferenciada, para que el Intercambio entre los diferentes sistemas sea alcanzable.