

## DESAFIOS CONTEMPORÁNEOS DEL ESTADO <sup>1</sup>

Julio César Fernández Toro (\*)

“Antes que nada debo dar un agradecimiento a los organizadores de este V Congreso, primero, evidentemente, al Gobierno Nacional, a la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública; segundo al gobierno de la provincia de San Juan, encabezado por su gobernador, el ingeniero José Luis Gioja; a la Asociación de Administradores Gubernamentales y a la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, por hacer posible que podamos compartir un espacio para reflexionar sobre los temas de reforma del Estado, sobre el mejoramiento de la administración pública, del incremento de la gestión pública.

Creo que este es un evento que ha venido tomando importancia, empezó hace unos años con cerca de 500 personas, y vemos que ya se ha casi quintuplicado, y es un congreso que tiene ya, no solamente referencias nacionales, sino que está empezando a ser un referente internacional.

Mi intervención va a ser un poco provocativa. Lo que trato... voy a tratar un poco durante mi intervención, es de retomar por qué y para qué es que nosotros tenemos que seguir discutiendo estos asuntos sobre la mejora de las estructuras. Y retomar el tema del Estado, de las condiciones de lo público, de los desafíos que las transformaciones de lo público le están presentando al Estado, para provocar una reflexión en la región, en América Latina, sobre qué es lo que estamos haciendo, que es lo que está ocurriendo, y qué es lo que debemos hacer. Por lo tanto voy a presentarles a ustedes algunas reflexiones sobre las nuevas condiciones de lo público como desafío del Estado contemporáneo y las

---

(1) Conferencia pronunciada el 28 de mayo de 2009 en el marco del V Congreso Argentino de Administración Pública, celebrado en la provincia de San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

(\*) Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

posibles alternativas para que efectivamente nuestros estados latinoamericanos puedan enfrentar a dicho desafío. Y lo primero que hay que decir o, sobre lo que tendríamos que trabajar es sobre la transformación de lo público. Este es un tema que nosotros tenemos que retomar. No es lo mismo el ámbito de lo público en este momento que hace sesenta años, ni siquiera es igual que hace diez o hace veinte años. El ámbito de lo público se viene transformando y se viene transformando de manera acelerada de distintas maneras como vamos a ver. Y esto implica evidentemente un desafío enorme para el Estado que tiene que ir adaptándose a estas transformaciones de lo público.

Lo primero que hay que decir es que se está produciendo históricamente una ampliación de lo público y una reducción del ámbito de lo privado. Habría que decir, echando mano tal vez a los teóricos del Estado Social, que efectivamente es ya una tendencia histórica comprobada, la reducción de lo que llaman algunos teóricos el Espacio Vital Dominado y la ampliación del llamado Espacio Vital Efectivo. Se llega a decir que el Espacio Vital Dominado es todas aquellas condiciones que cada uno de nosotros como ser humano requiere para sobrevivir. Es Espacio Vital Dominado porque dominamos esas condiciones, porque nosotros podemos resolver los requisitos que implica nuestra supervivencia individual y se llama Espacio Vital Efectivo a aquellas condiciones que escapan a nuestro control, no las dominamos y por lo tanto se nos imponen desde afuera. Para decirlo de alguna manera y con algún tipo de explicación medianamente pedagógica, imaginémoslo lo que puede ser un indígena hace quinientos o seiscientos años en América Latina, que tenía que resolver problemas tan sencillos, básicos y fundamentales para el ser humano, como es la hidratación. Cualquiera de nosotros sabe que nuestro cuerpo es fundamentalmente agua y que nuestra fisiología funciona en tanto nosotros hidratamos al cuerpo humano. Tenemos sed que es una de las necesidades básicas que tenemos que satisfacer y por tanto tenemos de manera periódica regular, constante, que estamos hidratando, tomar agua. ¿Qué hacía un indígena, hace cuatrocientos, quinientos años en América Latina? Pues simplemente iba al río y tomaba agua. Iba a un pozo y tomaba agua, iba a una laguna, tomaba agua, cortaba una liana y tomaba agua, recogía agua de lluvia y así se hidrataba. Era un problema que podía resolver por sí solo. Sin embargo en la actualidad a ninguno de nosotros se nos ocurre quizás ir al río que pasa por el medio de nuestras ciudades, no se nos ocurriría bañarnos ahí, menos tomar agua. No resolvemos el problema nosotros mismos. La ingesta de agua la resolvemos quizás por dos días o simplemente porque en nuestras casas abrimos la llave de un grifo de agua y por lo tanto entonces tomamos agua de ahí o porque vamos a cualquier mercado, a cualquier panadería, a cualquier venta y compramos agua envasada. ¿Y cómo llego esa agua a nuestras casas?, ¿fuimos nosotros individualmente los que pusimos ese grifo ahí?, no, ¿y esa agua por dónde viene?, por unas tuberías. ¿Pusimos nosotros las tuberías, no. Y esa agua proviene de qué sitio, cuál es la fuente del agua, ¿nosotros fuimos hasta la fuente e hicimos que viniera el agua hasta nosotros?, no, no fuimos nosotros. Y el día que no funcione el

sistema público de agua, no hay agua, no hay ingesta de agua, no podemos tomar agua. ¿Y si vamos al sistema privado? Lo mismo. Tomamos agua para hidratarnos, ¿quién de nosotros puso agua?, ninguno. ¿Quién de nosotros construyó o creó este recipiente para poner el agua?, ninguno. ¿Quién llevó de nosotros esta agua hasta el mercado, hasta la panadería?, ninguno de nosotros. ¿Quién de nosotros la extrajo y la transportó hasta la panadería?, ninguno de nosotros. De manera que un asunto tan sencillo como la ingesta de agua es un problema que nosotros ya no manejamos individualmente, son otros los que trabajan para nosotros para que nosotros podamos tomar agua. Por lo tanto, un problema tan sencillo como la hidratación -que es una necesidad básica de cualquier ser animal y vegetal- en el caso nuestro individual, es un problema que ya no lo resolvemos individualmente, es un problema social, es un problema colectivo, es un problema público. Eso hace que un asunto tan simple como la ingesta de agua pase de un Espacio Vital Dominado a un Espacio Vital Efectivo. Es decir, algo que podríamos resolver de manera individual y privada a algo que tenemos que resolver de manera colectiva.

Con este simple ejemplo, nosotros podemos hacer un enorme listado de cosas sobre las cuales ya no existe un control individual. Y eso se está acentuando.

Cada vez por lo tanto somos más gregarios. Cada vez dependemos más de los demás. Cada vez nuestras actividades son cubiertas por actividades sociales, no por actividades individuales, por actividad colectiva, no por nosotros mismos. Y por supuesto, esto, desde el punto de vista individual, produce lo que llaman los teóricos, una menesteridad social, es decir, un empobrecimiento nuestro, un debilitamiento del individuo y un fortalecimiento de lo colectivo, no somos nosotros individualmente los que podemos resolver muchos de los problemas para poder vivir y por lo tanto nuestras necesidades se resuelven por medio de la producción social y colectiva. Siendo eso así el Estado es llamado a resolver estos problemas del Espacio Vital Efectivo, de todas esas externalidades que son variables que nosotros no podemos controlar, pero que son fundamentales para que nosotros podamos existir. Es el Estado y el Estado por lo tanto e históricamente, viene asumiendo una demanda social producida por esta tendencia donde lo público se amplía, donde lo privado se reduce.

Un segundo elemento y una segunda tendencia histórica de

***Por lo tanto, un problema tan sencillo como la hidratación -que es una necesidad básica de cualquier ser animal y vegetal- en el caso nuestro individual, es un problema que ya no lo resolvemos individualmente, es un problema social, es un problema colectivo, es un problema público.***

esta ampliación de lo público está dada porque además hay una modificación en lo que podríamos llamar las condiciones de satisfacción o de debilidad de lo que significa ser Ser Humano. No es lo mismo el Ser Humano en este siglo, en este milenio, que ser Ser Humano hace cuatrocientos, quinientos o seiscientos años. Entre otras cosas porque las necesidades actuales nuestras, para que nosotros nos sintamos como seres humanos, para que nosotros vivamos con la dignidad del Ser Humano que significa hoy, para que nosotros satisfagamos nuestras necesidades y podamos disfrutar lo que significa Ser Humano, es distinto, hemos cambiado, la Especie Humana ha cambiado. Lo que nosotros exigimos, pedimos, queremos, es distinto.

Por ejemplo, volviendo al ejemplo pedagógico de un indígena de hace cuatrocientos, quinientos años que estaba por estas latitudes, ninguno de esos indígenas se preguntaba o se preocupaba por la falta de electricidad. No existía la electricidad, ahora dependemos de la electricidad. Si no tuviéramos electricidad no tendríamos iluminación en esta sala. Si no tuviéramos electricidad no tendríamos sistema de electrófono, si no tuviéramos electricidad no funcionarían las neveras en nuestras casas, ni los televisores ni muchas radios.

Nosotros ahora tenemos necesidades de comunicación que antes no teníamos. Hace quince años, prácticamente nadie tenía un teléfono celular. Ahora la tragedia personal es si perdemos el teléfono celular, todos dependemos del teléfono celular. Cuando yo me gradué de abogado y empecé a trabajar en la Personería Jurídica de Venezuela, hacíamos los dictámenes en unas libretas. Eran amarillas, las libretas eran amarillas para que no pegara tanto el reflejo blanco sobre negro, azul sobre negro. Y cuando nosotros teníamos que modificar algo recurriamos al corta y pega, pero manual: una tijera y cinta adhesiva. Así agregábamos o quitábamos textos. Y luego había una secretaria que en una máquina de escribir absolutamente manual, pasaba lo que nosotros hacíamos en estas libretas a máquina y me acuerdo yo que lo hacía en papel cebolla de cinco colores distintos porque había que tener copias. La tragedia era cuando teníamos un dictamen de sesenta páginas y había que modificar la página número diez, la pobre secretaria tenía que modificar prácticamente el resto del texto. Ahora tenemos computadoras, y no solamente PC, computadoras de escritorio, el amigo se vale de él para leer el currículum, dependemos de la tecnología, nosotros exigimos de sus funciones. Hace diez años no había Internet, ahora a ninguno de nosotros se nos ocurre vivir sin tener Internet. Somos distintos, nuestras necesidades son otras. Por lo tanto no hay solamente una ampliación de lo público, en el sentido de que cada vez dependemos cada vez más de los demás, somos más gregarios y menos individuales, y el Espacio Efectivo se impone al Dominado; sino que además, la calidad del Ser Humano es distinta, es más exigente. Antes el problema era la hidratación, tomar agua, y lo resolvíamos inmediatamente. Ahora no solamente no podemos resolver el problema individualmente sino que a ese problema de la hidratación le hemos añadido problemas cualitativos. No queremos hidratarnos simplemente con la ingesta de agua, queremos que el agua sea agua potable, es decir,

que no tenga gérmenes de ningún tipo y que además si pudiera tener algunos minerales y fluor para que proteja nuestros dientes mucho mejor. El indígena hace cuatrocientos, quinientos, seiscientos años no estaba preocupado por la calidad del agua, solamente tomaba agua. Nosotros tomamos agua, no controlamos eso, pero además exigimos que el agua sea de una calidad determinada y por lo tanto nuestras necesidades son distintas, son mayores.

Todo lo dicho implica una fuerte presión sobre el Estado. Primera tendencia por lo tanto, reducción del Espacio Vital Dominado, ampliación del Espacio Vital Efectivo, segunda tendencia histórica, esas que cambian la calidad según lo que exigimos en la vida y por lo tanto, cambia la calidad de los asuntos que el Estado tiene que resolver. Esas dos tendencias históricas, que son permanentes, siguen en desarrollo.

La tercera tendencia histórica, es el desarrollo tecnocientífico y su impacto en la vida humana. Y esto es un asunto que nos ha cambiado muchísimo la vida como especie, porque tiene un impacto muy fuerte sobre el individuo. Repito, individualmente dependemos de las computadoras, dependemos del celular, dependemos de muchísimos desarrollos tecnocientíficos. Y eso impacta sobre lo que somos individualmente, sobre lo que necesitamos, sobre lo que deseamos. Pero impacta también sobre la sociedad, porque todos estos desarrollos tecnocientíficos en muchos casos han producido dependencia tecnológica y en muchos de estos casos estos desarrollos tecnocientíficos, además de producir dependencia tecnológica han producido nuevos tipos de desarrollo social, y por lo tanto, nuevos tipos de exclusión social. Antes teníamos desarrollos asimétricos y teníamos exclusiones sociales por distintos motivos. Ahora los tenemos producto del desarrollo tecnocientífico. Entonces ahora se habla de la brecha digital y se habla de la conectividad, y se habla de que hay gente que es más gente porque tiene acceso a la tecnología y hay gente que es menos gente porque no tiene acceso a la tecnología. Esto además está produciendo un fuerte impacto sobre el medio ambiente, no solamente sobre nosotros como individuos y como colectivos sociales, sino además sobre el medio ambiente. Calentamiento global. Los desarrollos tecnocientíficos irracionales, alocados y autodestructivos que tenemos están impactando sobre el planeta y el planeta nos está cobrando eso. Calentamiento

***Por lo tanto no hay solamente una ampliación de lo público, en el sentido de que cada vez dependemos cada vez más de los demás, somos más gregarios y menos individuales, y el Espacio Efectivo se impone al Dominado; sino que además, la calidad del Ser Humano es distinta, es más exigente.***

global: se derriten los polos, aumentas los niveles del mar; esto puede tener problemas de todo tipo y eso nos afecta.

Esta tercera tendencia también influye e impacta sobre el Estado. El Estado también tiene que atender a todas esas cosas.

Cuarta tendencia histórica: ampliación y profundización de la democracia. Y esto pasa por varias cuestiones. Primero: la ampliación de lo que podríamos llamar el concepto de pueblo como titular del poder constituyente y soberano de lo público, la teoría de la soberanía popular. Y esto no es solamente que pasamos históricamente de la famosa teoría de la soberanía real -ya fuera de sus tesis de soberanía divina o por cuestiones hereditarias- a la idea, después de la Revolución Americana y de la Revolución Francesa, de la teoría de la soberanía popular y ahora, por eso, decimos que todas nuestras sociedades son democráticas y que en nuestras sociedades el soberano es el pueblo.

Ahora bien. ¿Qué es “pueblo”? Pues aquí también hay desarrollos. Aquí también hay evoluciones. Inicialmente “pueblo” no eran todos. Inicialmente “pueblo” sólo eran algunos. Por ejemplo, “pueblo” eran los que eran libres. Los esclavos no eran pueblo. “Pueblo” eran los nacionales, los extranjeros no tenían ningún tipo de derechos políticos. “Pueblo” eran los que tenían determinado nivel económico. Esos eran los que en definitiva tenían el derecho activo, el derecho electoral activo o el derecho electoral pasivo. Podían elegir y podían ser elegidos. Ese era el pueblo. E inclusive, por supuesto, pueblo por razones de género. Al principio las mujeres no votaban, las mujeres siempre han llegado tarde históricamente. Llegaron muy tarde a tener alma por un concilio que decidieron en la Iglesia Católica que por fin tenían alma y muy recientemente América Latina a partir de principios y mediados del siglo pasado es que las mujeres tienen derecho al voto, antes no lo tenían.

Entonces resulta ser que hay una ampliación de este concepto de pueblo, ya no solo votan los que tienen dinero, votan los que no tienen dinero, no solamente votan los que saben leer y escribir, votan inclusive los analfabetos. Ya no solamente votan los hombres, votan también las mujeres e incluso en muchos de los casos hemos aceptado en los países latinoamericanos que para elecciones regionales o elecciones municipales, los extranjeros que son residentes permanentes tengan derecho a votar para gobernador o senadores o concejales. Esa es una ampliación del concepto de pueblo.

Y además de esto hay una reafirmación de la política como fenómeno dominante de lo público sobre el mercado. Y esto es algo que también es una tendencia a pesar de que hemos tenido, como veremos luego, algunos paréntesis. Y por supuesto, es dentro de esta tendencia de ampliación y profundización de la democracia, la idea de que la participación política y la participación ciudadana son actividades claves, actividades determinantes en la decisión de lo público. Y esto hace que el Estado tenga que ocuparse de esto y hacen que el Estado por lo tanto, lo público, sea mucho más complejo y sea un asunto que el Estado tiene que atender.

También hay que decir que hemos tenido una quinta tendencia histórica con la identificación de lo público. Hemos pasado de identificar lo público como algo estatal a identificar lo público como un espacio compartido en el Estado. En otras palabras, antes lo público era algo que resolvía el Estado y eso ha venido cambiando paulatinamente, con la aparición de nuevos actores como centro de poder que actúan sobre lo público y que hacen que ya lo público no sea una actividad exclusiva del Estado sino de toda la sociedad. Pasamos inclusive del plano de lo teórico de los científicos sociales, primero trabajamos con la dicotomía sobre Estado y Sociedad y ahora estamos trabajando con la dicotomía de lo público y lo privado. Y en lo público hay gestión pública estatal y hay gestión pública no estatal. Pero en todo caso en lo público están cada vez más incidiendo poderes que compiten con el Estado y que tienen lógicas de conocimiento distintas al Estado. Aparecen así por ejemplo, desde hace algún tiempo para acá, grandes poderes privados trans o supranacionales, grandes complejos económicos no estatales, con problemas serios para los Estados Nacionales. Ustedes saben que cualquier petrolera privada, que cualquier complejo holding tecnológico puede llegar a tener más poder que un Estado Nacional. Si ustedes toman por ejemplo el presupuesto de todos los países de América Central y toman a la Sony, la Sony tiene no solo cien veces más presupuesto, sino que tiene mucha más influencia mundial e inclusive en sus propios países.

Entonces, de un lado se ha producido la creación de grandes centros de poder económico supra o transnacionales que compiten con el Estado Nación. Y por otro lado, como ya hemos dicho, con la democratización de lo público, aparecen también organizaciones públicas no estatales, comunidades y colectivos sociales que actúan, que producen gestión pública distinta a la del Estado y que en muchos de los casos pueden llegar a competir con el Estado. Y estoy hablando de organizaciones públicas no estatales y no utilizo el título ONG que ha sido un poco venido a menos ya que evidentemente muchas organizaciones, ONGs que no son realmente públicas, que son privadas, crean una asociación sin fines de lucro, logran unas donaciones pero en definitiva siguen fines privados y no fines públicos. No estamos hablando por lo tanto de esa Sociedad “Civil”, pónganle comillas a civil, sino que estamos hablando propiamente de comunidades con

***Y además de esto hay una reafirmación de la política como fenómeno dominante de lo público sobre el mercado. Y esto es algo que también es una tendencia a pesar de que hemos tenido, como veremos luego, algunos paréntesis.***

bases territoriales o colectivos sociales con base en algún interés determinado que, en lo concreto o difuso, se organizan con fines propiamente públicos, e inclusive producen gestión pública, y que en ese sentido compiten con el Estado en la determinación de lo público. Pero es más, aparecen poderes públicos supranacionales y ahora tenemos múltiples instancias supranacionales que influyen sobre nuestras sociedades con las cuales tiene que competir el Estado Nación. Los Estados Nación han cedido el poder político a estas instancias supranacionales y esto es un problema real porque esto significa que los Estado Nación no pueden controlar todas las variables y en muchos casos muchas de esas variables de lo público donde las decisiones no están a nivel nacional, están a un nivel supranacional.

Y por supuesto, había que hablar de ellos, el gran fenómeno de los “medios” de comunicación y pónganle comillas a los medios. Ya los periódicos, las radios, las televisiones, como ustedes saben no son empresas autónomas que buscan un determinado, digamos, rédito económico, ya no son un negocio autónomo y en la actualidad están atrapados o por complejos económicos transnacionales del entretenimiento o están atrapados por poderes públicos, perdón, poderes privados trans o supranacionales. No son “medios”. Muchas veces los medios de comunicación terminan siendo algo así como direcciones de propaganda de un centro de poder económico- político internacional, o terminan siendo en todo caso operadores políticos. Operadores mediáticos están muchas veces formando matrices de opinión más que transmitiendo noticias. No transmiten información, crean información, en muchos casos imponen determinadas ideas. Y los Estados Nación tienen que competir con los medios de comunicación. Por supuesto que la aparición de todos estos actores nuevos, están actuando en lo público, hacen que el Estado actúe solo en lo público y tiene que competir con todos ellos. Eso hace que lo público sea más complejo que antes.

Una sexta tendencia histórica es lo que se ha llamado Fenómeno de Aceleración de la Historia. Antes cuando se formaba a un gestor público, a un decisor estratégico, la recomendación que se le daba era ‘no se apure, no decida ya, decida en el último momento’. Usted tiene un tiempo para tomar decisiones, no decida ahora, decida siempre en el último momento, por qué, porque eso le permitía, al decisor estratégico, tener la mayor cantidad de información posible para que él pudiera tener una mejor visión de la realidad y por lo tanto menos distorsionada y por lo tanto tomar una decisión que fuera, digamos, la más adaptada a esa realidad. Entonces dilatar la toma de decisiones era una técnica que se recomendaba. En la actualidad ocurre algo a las diez de la mañana y si el gobierno no ha actuado a las doce del mediodía está frito. No hay manera, tiene que tomar decisiones a una velocidad enorme, la producción de hechos es enorme. Este Fenómeno de Aceleración de la Historia, dicen los teóricos, es la causa por la que se vienen reduciendo los períodos de estabilidad, los períodos de calma. Las transformaciones que ocurrían en la civilización humana en cualquier sociedad, se producían inicialmente pasando siglos. En la actualidad no pasa una década, en cuestión de meses



nos cambia la vida totalmente. Por ejemplo, hoy no es lo mismo la vida antes de la crisis financiera que se inicia en Estados Unidos hace algunos meses, frente a la cual todos los gobiernos tenían que tomar decisiones. Se produce una caída de la bolsa de valores en determinado sitio, se produce el quiebre de un banco, se produce algún desastre natural. Se produce algún escándalo público y la reacción de las autoridades públicas y del Estado tiene que ser inmediata. Esto hace que lo permanente en la actualidad sea la incertidumbre y los espacios de estabilidad, los espacios de calma, cada vez son más reducidos. ¿Y el Estado? También tiene que actuar bajo esa condición.

Y por último, la séptima tendencias histórica es esto que hemos denominando de alguna manera, la Globalización, tanto en lo público como en lo privado. El hecho de que lo nacional está cada vez más impactado por lo que ocurre a nivel internacional y supranacional. Se está produciendo, cada vez más, una interdependencia entre estados. Lo que ocurre aquí impacta al lado y mucho más allá. Lo que diga algún actor de otro país inmediatamente está incidiendo sobre la política nacional o es utilizado para que incida sobre la política nacional. Lo que decida soberanamente un país impacta sobre el resto de los países. Por lo tanto, la globalización es también un desafío enorme para los Estados.

Frente a esas transformaciones de lo público, se ha venido produciendo consciente o inconscientemente, una transformación del Estado que trata de alguna manera de adaptarse a esos cambios que se producen en lo público.

Podríamos hablar, haciendo una especie de periodización un poco arbitraria, de tres momentos distintos. El primer momento que tuvimos, fue el tratar de adaptar el Estado, su organización y su funcionamiento, y por lo tanto la gestión pública, a los cambios de la realidad. Y eso operó cuando empezamos o intentamos darle racionalidad a lo que se hacía en el Estado para atender a los cambios que se producían en la sociedad y en el mundo. Y aparece así el modelo llamado racional normativo que algunos llaman el modelo burocrático. Otros lo han llamado de manera equivocada el modelo weberiano, Weber no lo creó, solamente lo estudió, pero nace el modelo de gestión racional normativo como una manera de racionalizar la gestión de lo público para que tuviera un efecto mejor en su gestión, es decir, que el resultado de la gestión pública fuera mejor, tratar de

***Se está produciendo, cada vez más, una interdependencia entre estados. Lo que ocurre aquí impacta al lado y mucho más allá. Lo que diga algún actor de otro país inmediatamente está incidiendo sobre la política nacional o es utilizado para que incida sobre la política nacional. Lo que decida soberanamente un país impacta sobre el resto de los países. Por lo tanto, la globalización es también un desafío enorme para los Estados.***

optimizar lo que hace el Estado, lo que se hace en la administración pública a través de una racionalidad.

Como ustedes muy bien saben, el Estado Racional Normativo fundamentalmente se sustentó en una burocratización del Estado, en la creación de un estamento de funcionarios públicos estables que permitió establecer una diferenciación entre la racionalidad política de ciertos funcionarios públicos y la racionalidad técnica de otros.

La racionalidad política se debía fundamentalmente a un hecho de legitimación política, democrática. Presidentes, legisladores que eran electos, funcionarios que eran designados por los legisladores o por el presidente de la República, pero que tenían una legitimidad política o que actuaban con una racionalidad propiamente política, mientras había un estamento de funcionarios que más bien trabajaban en el Estado bajo una racionalidad técnica. Y lo que se decide es profesionalizar y darle estabilidad y darle carrera administrativa a los funcionarios que operaban bajo una racionalidad técnica, con dos propósitos, dos finalidades. La primera: evitar el secuestro del Estado por algún sector de poder y hacer que el Estado respondiera al poco interés general. La profesionalización de la gestión pública con base en esta idea de la racionalidad técnica buscaba eso, buscaba que el Estado no fuera apropiado por un sector de la sociedad y que el Estado respondiera en su actuación al interés general al bien común. La idea de que el funcionario ingresaba a la función pública por un concurso de oposición por su propio mérito, hacía que no dependiera de que el cargo lo hubieran puesto por razones políticas, económicas, de padrinazgo, etcétera, etcétera. Se trataba de relaciones primarias en el empleo y establecer procesos objetivos, procesos imparciales, procesos transparentes por el cual se supone, se seleccionaba a los mejores y por lo tanto quien ganaba un concurso de oposición debía el cargo a su propio esfuerzo y no a que alguien lo hubiera designado.

La segunda finalidad o propósito que perseguían con esto era que el Estado, seleccionaba y al mismo tiempo mejoraba su gestión. Si yo seleccionaba los mejores y creaba una carrera administrativa, la profesionalizaba en la gestión pública, porque tenían esta racionalidad técnica, se suponía que el Estado al tener a los mejores, el Estado era mejor. Si los funcionarios públicos estaban muy bien formados, estaban capacitados y además tenían, digamos, tenían una especialización en lo que hacían porque iban a estar toda la vida en la carrera administrativa, pues el Estado tenía que, contaba con funcionarios públicos muy buenos, por lo tanto la gestión pública, la gestión del Estado iba a ser mejor.

Este primer momento de intentar adaptar el Estado a la realidad, en nuestra región de América Latina tuvo un impacto, hay que decirlo, de bajo a medio. Nosotros nunca en la región logramos tener una gestión totalmente racionalizada. El que se haya impuesto en la República Argentina el modelo racional normativo de manera absoluta, es falso. Nosotros hemos estado durante todo el tiempo con una especie de doble realidad, que es

lo que yo digo, o en algunos sitios he dicho, para mí es como la existencia de una cultura esquizoide en lo público. Nosotros tenemos desde el punto de vista normativo, y está en todos los marcos jurídicos latinoamericanos, elementos de esta racionalización de la gestión pública. Sin embargo nuestras prácticas han perdurado y se han mantenido como prácticas patrimonialistas, pues tenemos una doble realidad: en el discurso y en la normas somos racional-normativos, pero en la práctica seguimos siendo patrimonialistas.

No solamente porque los partidos políticos siguen incidiendo muchísimo en el empleo público, sino inclusive por nuestra cultura. Nosotros portamos una cultura muy particular y en la región nos manejamos en lo público como si fuera lo privado. Y en lo público en vez de tener relaciones objetivizadas tenemos relaciones subjetivas. A ninguno de nosotros, como ciudadanos, se nos ocurre resolver un asunto que tiene que autorizar o que tiene que resolver el Estado de manera objetiva, a ninguno de nosotros se nos ocurre ver dónde está el problema, cuál es el órgano competente, cuál es el procedimiento y dónde queda la ventanilla. Eso no es cierto. Lo primero que hacemos es voltear y preguntar ¿tú no conoces a alguien del ministerio tal?. Porque no creemos en los procedimientos, no creemos en las normas y no creemos en los funcionarios que nos atienden, creemos en nuestros amigos. Entonces en nuestra región la relación más cercana entre lo público y el Estado no es la línea recta, es una gran curva que pasa por distintas instancias. Nosotros, por lo tanto, tenemos socialmente una cultura esquizoide en cuanto a lo público. Hablamos y decimos de lo público como algo relativizado, pero sin embargo actuamos de manera subjetiva con relaciones todavía primarias.

Frente a esta racionalización de lo público y a la promoción y consolidación de ese modelo de gestión racional normativa que se da durante todo el siglo veinte, como todos sabemos, producto de la crisis económica mundial de final de los setenta y de principio de los ochenta, se produce un segundo momento de quiebre con lo anterior que pone distancia con la idea de racionalizar la organización y el funcionamiento del Estado, de racionalizar la gestión pública bajo una perspectiva técnica, pero además de lo técnico, enfocado como un asunto público. A final de la década de los ochenta y toda la década del noventa del siglo pasado,

***A final de la década de los ochenta y toda la década del noventa del siglo pasado, nosotros fuimos testigos de la privatización de la gestión pública y del Estado. Y sustituimos la racionalidad técnica, desde la perspectiva pública, por la racionalidad técnica propia de la perspectiva privada.***

nosotros fuimos testigos de la privatización de la gestión pública y del Estado. Y sustituimos la racionalidad técnica, desde la perspectiva pública, por la racionalidad técnica propia de la perspectiva privada. Y además, primó un enfoque fundamentalmente economicista, porque nos dijeron que el Estado no era una herramienta fundamental del desarrollo, que el Estado no solamente había fracasado en eso sino que además el Estado no tenía por qué hacer eso, que el problema del desarrollo no era un problema del Estado, era un problema de la gente. Y que el problema del desarrollo no se resolvía por el Estado sino que se resolvía por el mercado.

Y entonces pasamos con el famoso pensamiento neoliberal y el consenso de Washington, que no sé por qué se llama consenso si es el acuerdo simplemente entre tres. Simplemente se nos dijo que el problema del desarrollo era el mercado y por lo tanto el Estado tenía que abandonar muchas de sus competencias de actuación en lo público y estas tenían que ser transferidas al mercado, porque en definitiva el mercado era el instrumento más racional para el desarrollo. Era el mercado que podía generar riqueza. Y el mercado generando riqueza económica generaba riqueza social. Se llegó a decir la famosa frase aquella de que no había mejor política social que una buena política económica. Y por lo tanto se trató o se pensó que el Estado había que reducirlo al mínimo, en todo sentido. Desde esta perspectiva el Estado no era un instrumento que pueda resolver el problema del desarrollo y, por lo tanto, el Estado debía dejar de intervenir en la realidad, en la sociedad, en la vida social. Había que transferir competencias del Estado al mercado. La reducción del Estado a un mínimo, pasaba por quitarle poderes al Estado. Y esos poderes dárselos al mercado. Y lo segundo, desde un punto de vista cuantitativo, si el Estado ya no tiene que hacer lo que venía haciendo porque el Estado es incapaz de hacerlo y además no debe, es malo que lo haga, pues entonces el Estado no debe tener tanta gente. Incluso se creó la matriz de opinión y la reprodujo todo el mundo en los medios de comunicación. Las organizaciones de esa llamada “sociedad civil”, entre comillas, se la pasaban diciendo que teníamos estados enormes, había que reducir el Estado. El Estado además era costoso. Era un gasto y había que resolver el problema de la balanza de pago, el macroeconómico, etcétera, etcétera. Y entonces había que reducir el Estado, entonces fuimos a despedir funcionarios en todos lados y a reducir servicios en todos lados. Estudios posteriores demuestran que mientras nosotros hacíamos esto en los países desarrollados e incluso en aquellos en los cuales se promovía esto hicieron exactamente lo contrario y además la situación era contraria. Hay muchos estudios que demuestran que el Estado latinoamericano en promedio tenía entre once y doce funcionarios públicos. En ese mismo momento los europeos tenían entre diecisiete y veintidós funcionarios públicos por habitante. Es decir los funcionarios europeos eran el doble del nuestro y sin embargo nosotros aquí nos creíamos eso de que el Estado era muy grande. Por supuesto el problema no era el tamaño del Estado sino lo que hacía el Estado, pero lo cierto es que en ese segundo momento se trató de adaptar los Estados a los desafíos bajo una idea neoliberal diciéndonos que el Estado no tenía que resolver el problema de la menesteridad social, que el Estado no era el que tenía que resolver el asunto del

incremento del Espacio Vital Efectivo y que el Estado en definitiva no era instrumento del desarrollo y todo eso lo tenía que hacer el mercado. Y pasamos inmediatamente por tanto a cumplir con aquella lista de cosas que teníamos que hacer para ser chicos buenos a nivel macroeconómico y por supuesto achicamos el Estado.

Si el impacto en la promoción y en la consolidación de un modelo de gestión racional normativo fue de bajo a medio, desgraciadamente, en este segundo momento, el impacto de la reducción del Estado Latinoamericano al mínimo fue alto y prácticamente todos los países -no tengo que explicarle a los argentinos qué se hizo con eso porque fue uno de los países donde más se hizo- efectivamente achicaron el Estado al mínimo y por lo tanto lo delimitaron.

Después de este segundo momento nos dimos cuenta que habíamos tenido una equivocación tremenda, que nos habíamos equivocado, que nos habían inducido a equivocarnos, que nos habían impuesto algo que no solamente no resolvía nuestros problemas, sino que los acrecentaba. El desastre económico, el desastre social que se produjo en América Latina producto del pensamiento neoliberal fue tremendo, tremendamente negativo. Produjo mayor pobreza, produjo mayor exclusión, produjo mayor injusticia y produjo inestabilidad social.

Pasado ese momento del pensamiento neoliberal pasamos al tercer momento, al actual, en el cual reconsideramos nuevamente al Estado como un instrumento central del Estado y retomamos la idea de que la política era importantísima como forma de definición de cómo hacemos nosotros el desarrollo. Por lo tanto en la región hoy estamos retomando la idea de que tenemos que racionalizar la gestión del Estado. Pero a diferencia del primer momento, no es bajo una idea simplemente técnica sino, bajo una idea técnica y política. Bueno, ya aceptamos que no hay solamente dos racionalidades sino que hay muchas más racionalidades en la gestión pública. Hay que aceptar que los políticos deberían saber de técnica y que los técnicos deben estar orientados por la política. No podemos hacer una especie de disección blanco y negro entre lo técnico y lo político.

En este momento la racionalización que estamos tratando de imponerle a la forma de organización y funcionamiento del Estado, es por lo tanto una racionalización que si bien es técnica,

***Hay muchos estudios que demuestran que el Estado latinoamericano en promedio tenía entre once y doce funcionarios públicos. En ese mismo momento los europeos tenían entre diecisiete y veintidós funcionarios públicos por habitante.***

también es política, y que pasa por la democratización de lo público y por entender que el centro de atención de lo público es el ciudadano y que este, como ciudadano, no solamente es un usuario o beneficiario de la gestión pública. Estamos hablando del pueblo soberano, estamos hablando del pueblo protagónico, estamos hablando de participación política y ciudadana, estamos hablando de que el ciudadano no solamente es el usuario o beneficiario de la gestión pública sino que es el que manda la gestión pública, es el dueño, es el propietario de la gestión pública, es el pueblo como anterior y superior al Estado. Es el pueblo soberano el que transfiere el poder político puro al Estado para que el Estado, identificado con personalidad jurídica, actúe en nombre del pueblo. Es por lo tanto, una relación absolutamente distinta de la que ocurre en el mercado, en las empresas públicas, en las empresas privadas. Se retoma por lo tanto el valor de lo público y el sentido del Estado como instrumento de desarrollo de lo público con una perspectiva política, y sobre todo bajo la perspectiva política de un Estado democrático, en el que el ciudadano es el centro de la atención, y es al mismo tiempo un participante activo de la gestión pública.

El impacto de este tercer momento, de esta tercera racionalización de la gestión de lo público está aún por verse. No sabemos aún que tan profundo ni que tan amplio es. Pero lo que sí hay que decir, es que los ejes de consolidación del Estado contemporáneo en nuestra región, bajo esta nueva racionalización de la gestión pública desde una perspectiva política, tienen que ver con algunas cosas que venimos haciendo desde el CLAD, y no desde el CLAD como una instancia que lo otros, como hacían en estas reuniones bilaterales, de manera vertical, nos decían que hay que hacer y nos pasaban la cartilla para que nosotros lo hiciéramos. El CLAD hoy es un órgano multilateral con mucho dinero, no para andar imponiendo cosas a nadie. El CLAD es un organismo intergubernamental, conformado por los 21 Gobiernos-Estados iberoamericanos, y por lo tanto es una instancia donde los gobiernos se reúnen para tomar decisiones, autónomas y soberanas. ¿Y qué han venido decidiendo los gobiernos iberoamericanos? Bueno, primero, que hay que retomar el tema de la función pública. Pero no desde la perspectiva inicial del modelo de gestión pública del modelo normativo tradicional, que hacía una distinción entre la racionalidad política y la técnica, y por lo tanto yo le doy estabilidad en la gestión pública a los técnicos y me olvido de los políticos. Se retoma la idea de que en la función pública hay tres tipos de racionalidades almacenadas: la política, la técnica y la directiva, que evidentemente es un eje, una bisagra entre lo político y lo técnico. Se habla por lo tanto también de establecer la carrera de los directivos. La carrera de la alta y media gerencia de los funcionarios públicos.

Se habla además de que hay que crear sistemas de carrera, sistema de servicios que deben estar orientados por el principio del mérito pero también por el principio de flexibilidad. Lo cual significa que no solo debemos crear sistemas de carrera sustentados en el principio de mérito, sino también de flexibilidad, para evitar los errores de las rigideces que hemos producido en muchos sistemas de función pública que luego después

hacen que el Estado no pueda adaptarse a los cambios. Y además hemos dicho que es fundamental la formación o capacitación permanente de los funcionarios públicos. No sirve de nada que nosotros hagamos concursos de oposición con base en el principio de mérito, si luego el funcionario público no está en permanente formación, no se mejora, no se actualiza y pasa hacer alguien que hace procesos ritualistas con base en cosas que aprendió hace muchos años. Por lo tanto el proceso de la formación, o digamos, el ámbito de la formación de los sistemas de carrera es fundamental. Y además de eso hay que crear sistemas de incentivo. Hasta ahora tenemos sistemas de desincentivos. La carrera pública se sustentaba en la estabilidad del funcionario y para ser removido el funcionario debía cometer un acto ilícito. Y entre esas causales de remoción del funcionario público no estaba presente nunca el desempeño. La tendencia que se ha establecido en la cátedra de la función pública es que es importantísimo crear un sistema de incentivos para que el funcionario público tenga un buen desempeño, pero esto implica también que hay que evaluar este desempeño y que si el funcionario público sale mal en la evaluación de su desempeño, la consecuencia sea su remoción. Esto hace, por lo tanto, que el sistema de función pública propuesto sea distinto al anterior.

Tenemos que crear además sistemas flexibles para que en la carrera administrativa pueda realizarse en distintas direcciones y además el Estado pueda administrar al personal y ubicarlo en los sitios donde más se requiere y poder utilizarlo para los cambios. Hay una dimensión valorativa, que también está presente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: tenemos dignificar y revalorizar socialmente la función pública. Nosotros hemos perdido al funcionario público por razones valorativas. En muchos países de nuestra región, quien tiene un cargo público, un funcionario público, si va a una fiesta no lo dice, cuando hablamos de alguien, y decimos: fulanito de tal es un funcionario público. “Sí hombre... usted no tuvo éxito...”, “no era bueno, él nunca fue buen estudiante...”

Entonces, necesitamos revalorizar la función pública. Necesitamos que la gente ingrese no solo porque tiene conocimientos, porque tiene habilidades y destrezas técnicas. Necesitamos también que la gente entre a la carrera porque tiene vocación de servicio. Y ese es un problema. Valores. Nosotros necesitamos una función pública con ética pública. No alguien que está

***Hay una dimensión valorativa, que también está presente en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: tenemos dignificar y revalorizar socialmente la función pública. Nosotros hemos perdido al funcionario público por razones valorativas.***

el quince y el último, no alguien que está esperando a qué hora sale del trabajo, no alguien que está orientado por el mínimo esfuerzo. Necesitamos funcionarios públicos que de verdad quieran servir a la gente, y que quieran de verdad hacer algo al servicio de nuestros países, y que sientan que son instrumentos de nuestra sociedad. Pero necesitamos también que desde nuestra sociedad se valore al funcionario público.

La gran tragedia de América Latina, además de esto, es que esto termina, evidentemente, en una situación salarial pésima. Desde el CLAD se han hecho estudios que han demostrado que a medida que se va ascendiendo además en la escala de la administración pública, los sueldos son cada vez menos competitivos con el sector privado. Y ¡por Dios! ser empleado público es mucho más sacrificado que ser empleado privado. Y esto tenemos que valorarlo. Tenemos que valorarlo materialmente y tenemos que valorarlo con reconocimiento. Muchas veces en la función pública hacemos cosas y ni siquiera nos dan una palmadita: “oye, gracias, lo hiciste muy bien”. Pues necesitamos un sistema de incentivos. Un sistema de incentivos que nos permita a nosotros que los funcionarios públicos sean cada día mejores, porque se sienten bien y porque son, además, socialmente valorados.

Otro asunto, otros ejes están relacionados con la calidad de la gestión pública. Se nos ha vendido que el problema de la calidad de la gestión pública es un problema de la empresa privada, que ellos la inventaron y que además hay que transferir las técnicas y métodos de gestión de la calidad al sector público sin ninguna adaptación. Y lo cierto es que la calidad de la gestión pública está íntimamente relacionada con la idea de racionalizar la gestión pública. Tenemos la Carta Iberoamericana de Gestión Pública que, como ustedes saben, fue aprobada el año pasado, y que tiene dos ejes que hacen que la calidad y la excelencia de la gestión pública sea distinta a la calidad y la excelencia de la gestión pública como concepto del sector privado. Y tiene que ver primero con que la gestión pública será de calidad si la gestión pública es una gestión pública que produce resultados orientados a un mayor desarrollo. Y esto cambia la perspectiva con respecto a los modelos de gestión pública del sector privado. Y lo segundo: la gestión pública es de calidad si el centro de atención de la gestión pública es el ciudadano. Si la gestión pública no tiene impacto positivo sobre la calidad de vida de la gente, la gestión pública es mala. No hay una calidad de la gestión pública desde una perspectiva propiamente de la administración, sino que está referenciada a lo social.

Un tercer eje tiene que ver con el desarrollo del gobierno electrónico que en estos años aprobó la cátedra iberoamericana de gobierno electrónico, donde también aparece como objetivo utilizar los desarrollos tecnocientíficos para mejorar la vida de la gente, y para mejorar la gestión pública, propiamente. Hasta ahora el Estado más bien ha tenido que adaptarse a los desarrollos tecnocientíficos. Y los desarrollos tecnocientíficos están orientados, fundamentalmente, por el mercado. Se nos han impuesto técnicas y metodologías, se nos han impuesto desarrollos tecnocientíficos que impactan nuestra



vida pero sobre los cuales no tenemos control. El gobierno electrónico implica el uso de las nuevas tecnologías, pero controladas políticamente, controladas democráticamente por la sociedad, y por lo tanto, son herramientas del Estado para mejorar la vida de la gente. En este sentido, creemos que no podemos estar comprando tecnologías que nos las venden empaquetadas sin tener un mínimo de control sobre ellas. Tenemos que tener tecnologías que podamos adaptar libremente a nuestras necesidades. Esto no significa que el software libre sea gratuito. Hay que invertir en ello, pero es un problema de soberanía y es un problema de necesidad de nuestro desarrollo.

Y por último, un cuarto gran eje para la consolidación del Estado Latinoamericano en este tercer momento es de carácter meramente político. Este cuarto eje es el de la participación política y la participación ciudadana en la gestión pública como elementos fundamentales de racionalización y democratización de la gestión pública. En este momento desde el CLAD estamos elaborando un proyecto de Carta Iberoamericana sobre la Participación de los Ciudadanos en la Gestión Pública que va a ser discutido en una mesa directiva ampliada del CLAD el 10 y 11 de junio en La Paz, en Bolivia, y que posteriormente va a ser discutido para su aprobación el 25 y 26 de junio en Lisboa, en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de administración pública y reforma del Estado. Y esta participación de los ciudadanos en la gestión pública es la apuesta de este cuarto eje a la idea de que el Estado somos todos. De que el Estado no es algo distinto a la sociedad. Es la idea de que tenemos que democratizar profundamente el proceso de formación de políticas públicas en todas sus fases. En la fase de formulación de las políticas, en la fase de planificación de las políticas, en la fase de ejecución, en la fase de seguimiento, en la fase de evaluación. Que tenemos además que democratizar todos los ámbitos de la gestión pública, el ámbito de la determinación política, que hay que democratizar la conducción o dirección de las gestiones públicas y que hay que democratizar también la operación técnica. En los tres niveles. En lo político, en lo directivo y en lo operativo. Y que hay que entender que cuando hablamos de participación no pasa simplemente por la idea del control social. El control social es bueno, el control social hay que realizarlo, y tenemos muchas carencias y deficiencias en eso. Pero cuando hablamos de control social

***Hablar de participación ciudadana de la gestión pública es además hablar de una participación activa, no solamente de controlar, sino inclusive de decidir o participar propiamente en la gestión.***

estamos hablando de control social sobre algo que hizo otro. Hablar de participación ciudadana de la gestión pública es además hablar de una participación activa, no solamente de controlar, sino inclusive de decidir o participar propiamente en la gestión. Para ello debemos aceptar la idea de la cogestión. Gestión pública estatal, gestión pública gestionada entre el Estado y los ciudadanos e inclusive autogestión.

La consolidación de un Estado en América Latina que logre resolver los problemas que hemos mencionado y que logre enfrentar esta crisis financiera que se nos ha venido encima va a depender de nosotros, de la participación del sector político, de la participación de los funcionarios públicos y de la participación de los ciudadanos. Aquí no puede haber exclusiones, aquí tenemos que hablar de manera transparente. Y aquí tenemos que producir consenso, que no son una línea, nunca la va a haber, no hay ninguna sociedad donde todos estén de acuerdo con todo. Pero necesitamos avanzar todos juntos. Si logramos eso podríamos decir que la región ha logrado consolidar el Estado como un instrumento real para el incremento de la calidad de vida de la gente, para el desarrollo de nuestras sociedades de manera autónoma y libre de cualquier posición de otras partes del mundo. Muchas gracias.”