

PRESENTACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

HOJA DE RUTA: CERRANDO CAMINOS Y ABRIENDO OTROS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los Editores