

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

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

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

(**) Administrador Gubernamental / Co Director UBACyT N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado

1 - El caso arquetípico es el de la socialdemocracia europea –y autores como Anthony Giddens o Jorge Castañeda– que terminaron convalidando la continuidad del ajuste estructural.

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

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

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

Otros análisis, en cambio, dan un carácter más episódico a la crisis, que habría obedecido a “errores de apreciación, de decisión y gestión cometidos durante la ... Alianza, y por ello en alguna medida evitables (...)... la crisis económica, si bien aguda, podría haber tenido un desarrollo muy diferente si no hubiera sido por el rosario de despropósitos que fue dejando a su paso el gobierno (...) Ésta ha sido la tesis sostenida por... los analistas financieros y los economistas ortodoxos” (Novaro, 2002: 19 y 20)².

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

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

La situación que comentamos tiene puntos de contacto con la crisis que se inicia en el 2008 en el mundo desarrollado. Se observa una suerte de perplejidad e

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

irresolución, no siendo claros tan siquiera los términos del debate. Es que más allá de que prevalezca el ajuste estructural -sobre todo en Europa- es claro que la hegemonía neoliberal se debilitó, abriéndose la discusión acerca de las políticas requeridas y el lugar de la Administración Pública en ellas.

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

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

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

2. LAS IDEAS DEL ESTADO EN DEBATE

2.1. *El Estado mínimo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Si los mercados son el elemento clave, la apertura al comercio internacional es la forma en que este elemento modernizador llega a las sociedades atrasadas; una vez introducido en ellas el germen de competencia, el automatismo de mercado hará el resto. De allí que una de las políticas centrales promovidas por los cultores del Estado mínimo estén vinculadas con la liberalización del comercio exterior y el fortalecimiento de los sectores exportadores.

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

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

De este supuesto se desprende que hay una diferencia central entre el mercado económico y el mercado de la política, y cómo en cada uno de ellos se sigue el interés egoísta. En el primero, se impulsa la optimización de la producción y el consumo. El segundo, en virtud de la asimetría en la información —pues el ciudadano común normalmente permanece desinformado sobre el total de las áreas de la política gubernamental que afectan sus gastos e ingresos— posibilita que los políticos reasignen recursos en su propio provecho lo que hace que, indirectamente, el gobierno se apropie de recursos de los contribuyentes.

De estos razonamientos, se desprenden dos recomendaciones:

- Por un lado, se sostiene que los ciudadanos deberían tener la posibilidad de controlar e intervenir de forma directa en las decisiones de los actores públicos, y, por otro,

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

- se anatemiza a la política, a la que se considera intrínsecamente como el espacio en donde se compite por la apropiación de recursos de los contribuyentes.

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

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

2.2. La perspectiva neo-institucionalista

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

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

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

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

En esta visión se matizan las proposiciones relativas a que la falla de Estado es siempre peor que la falla de mercado, se rechaza el supuesto de la autorregulación de los mercados y se reconoce el carácter de construcción histórica de las sociedades de mercado⁶, pero se sigue pensando en una sociedad liderada por el capital, en donde se deben limitar las intervenciones desde afuera del ámbito mercantil.

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

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

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

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

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

Sobre el particular, Moe (2007) aclara:

- La existencia de principales múltiples: no hay un principal (teoría de la agencia) sino múltiples principales (legisladores, presidentes, jueces).
- Existe una multidimensionalidad: no hay una única dimensión y los resultados pueden variar del caos a la democracia independientemente de las preferencias.
- Costos de transacción: los costos de transacción pueden ser enormes. En el Congreso, en las negociaciones, en la coordinación, en los compromisos, etc.

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

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

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

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

2.3. La crítica y la perspectiva post 2001

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

Estas aproximaciones parten de considerar que el crack económico, social y político de varias de estas sociedades están indicando una nueva situación epocal, asimilable a otras, tales como las disparadas por la crisis del comercio exterior en el 30 ó del petróleo a inicios de los 70, y que demarcan, simbólicamente, la separación de fases cardinalmente diferentes.

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

En un trabajo de relevamiento realizado⁸ en la prensa escrita desde la década del 90 a la actualidad tomando como referencia la cuestión estatal, los primeros resultados de un análisis de las editoriales y los textos de opinión de los diarios Clarín, La Nación y Página 12, muestran que en los 90 se verifica un sesgo hacia una posición subsidiaria del Sector Público. A grandes rasgos —y con el carácter provisorio que puede darse a un informe de avance- las críticas a los programas de Reforma del Estado se dirigían a cuestiones instrumentales o a temas vinculados con las sospechas de corrupción,

La crítica a los supuestos neoliberales no eran nuevos: "Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido ampliamente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes.

7 - Ver también los trabajos de Analía del Franco, Hugo Haime y Roberto Bacman en el Segundo Seminario de Internacional sobre Modernización del Estado (Proyecto de Modernización del Estado, 2007: 55/75). Ver también Mora y Araujo (2012).

8 - Ubacyt N° 20020100100277 Reforma y Modernización del Estado: cambios, continuidades y Rupturas después del ajuste estructural. Blutman y Cao (2011 – 2014), con la colaboración de Daniela Navarro Brandan, Carlos Pacho, Verónica Giménez y Josefina di Filippo. El proyecto puede consultarse en Blutman y otros (2012)

pero omitían, aceptaban a regañadientes –sobre todo Página 12- o apoyaban con énfasis –en particular el diario La Nación- la direccionalidad estratégica de construir una sociedad de mercado.

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

La crítica a los supuestos neoliberales no eran nuevos: “Los cimientos intelectuales del Consenso de Washington habían sido ampliamente debilitados incluso antes de que las doctrinas pasaran a gozar de una amplia aceptación. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar ofrecían la rigurosa interpretación de las manos invisibles de Adam Smith, las condiciones y el sentido en el que los mercados llevan a resultados eficientes. No podían haber externalidades..., ningún bien público, ninguna cuestión de aprendizaje, mercados de capitales perfectos... Pero si esto no era suficientemente malo, Greenwald y Stiglitz... demostraron que no debía haber ninguna imperfección en la información... Estos problemas son serios en cualquier economía, pero hacen al corazón del desarrollo. No existe ningún fundamento teórico para creer que en las etapas tempranas del desarrollo los mercados por sí solos, llevaran a resultados eficientes. La experiencia histórica... también ofrecía poco apoyo” (Stiglitz, 2005:128).

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

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

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

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

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

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

En lo que hace al Estado, estas propuestas presentan una diferencia importante con las que se desarrollaron décadas atrás: ni aún sus proposiciones más radicalizadas

Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado, diferente al predatorio y al desarrollista, y que se caracteriza por al presencia del Estado en la transformación estructural, como fueron los casos de Japón, Corea y Taiwán (Evans, 2007). En este caso, el sector público es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados.

sostienen modelos de trabajo a la cubana, basados casi exclusivamente en la administración estatal. En todos los casos, y sin dejar de considerar al sector público como elemento clave, se postulan diferentes formas de intervención estatal más allá de la gestión directa: asociación público/privado, gestión mixta, economía social, promoción, regulación, planificación, concertación, e inclusive instancias de mercado.

Un enfoque central para el análisis de estas posturas es la del Estado enraizado, diferente al predatorio y al desarrollista, y que se caracteriza por la presencia del Estado en la transformación estructural, como fueron los casos de Japón, Corea y Taiwán (Evans, 2007). En este caso, el sector público es activo y tiene un papel central en la acumulación industrial, encauzando el capital a inversiones de riesgo, mejorando a las empresas, insertándose en los mercados. Hay una relación simbiótica entre autonomía estatal y competencia de mercado⁹.

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

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

3. EL LUGAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

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

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

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

- Una perspectiva gerencialista que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder de lo que sería la línea media de las organizaciones públicas. En términos prácticos, implica un énfasis en la gerencia de contratos, la mejora de las cadenas de valor a través la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño. Esta perspectiva se postula como una alternativa al paradigma weberiano.
- Una perspectiva que deriva de la nueva economía institucional que busca el desarrollo de nuevos principios administrativos tales como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor.

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

Como ya adelantamos, estas dos concepciones conllevan tensiones –si no contradicciones- en la implementación de sus ideas. Es que la búsqueda de cumplimiento de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes que -según la vertiente gerencialista- era necesario para superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales.

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

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

La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la esfera política y la racionalidad instrumental-formal de la gestión. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado / Administración Pública, que se emparenta con el par política/administración y reforma del Estado / reforma administrativa – Blutman, 2009) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios.

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

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

Siguiendo los análisis de Downs (1957), estas intromisiones muchas veces no se realiza en pos de objetivos propios de cada sector - los políticos, para cambiar el equilibrio de poder / los burócratas, para alcanzar mayor eficiencia- sino en pos de apropiarse de recursos escasos (políticos, financieros, simbólicos, etc.).

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

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

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

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

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

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

Leonard White, por su parte, sostuvo que la dirección científica era igualmente aplicable a los negocios y al gobierno: "la administración pública es la administración de hombres y de materiales para realizar los propósitos del Estado. Esta definición subraya la fase empresarial de la administración (...). Relaciona la dirección de los asuntos gubernamentales con la dirección de los asuntos de cualesquiera otras organizaciones sociales, comerciales, filantrópicas, religiosas o educativas, en todas las cuales se reconoce que la buena administración es elemento esencial para el éxito" (1999: 128, edición original 1926).

Más allá de la importancia de esta línea de análisis, otros autores de esta misma tradición marcaron los límites de esta división política-administración: "... en la práctica la línea divisoria entre política y administración frecuentemente se entrecruza; por un lado, los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro, los estadistas pueden ser empleados en la administración (...)... un ministerio, como su nombre lo indica es principalmente un órgano administrativo; pero el ministerio –la administración- está interesado primariamente en la formulación de políticas." (Moreland, 1980: 262/263. Edición original 1921).

A lo largo del tiempo, los enfoques de época marcan mayor o menor proximidad entre ambos conceptos. Vilas ha hecho notar que la máxima diferenciación política –

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

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

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

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

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico se produce un corrimiento de la política, que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos (Vilas, 2009: 38 y 40).

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

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

- Sólo desde la gestión se puede captar la información necesaria para la formulación estratégica.

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

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

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

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

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

*Los neo-weberianos*¹⁶

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

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

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

En efecto, se considera que en América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación

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

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

racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó “burocracias patrimoniales”

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

(b) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público por la conducción política,

(c) el problema de la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general, y

(d) el problema que ya citamos de articulación entre políticos y burócratas.

La conclusión fundamental a la que llegan los neo-weberianos es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado.

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

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

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

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

3.2 La administración Pública Argentina después del 2001

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

En resumen, si hubo cambios en el balance de poder, es de esperar que también se observen situaciones de cambios en la faz operativa del Estado y también en el herramental y la perspectiva con que se lo analiza. A estos temas nos dedicaremos en la siguiente sección, con el carácter provisorio que debe darse a cualquier aseveración basada en un proyecto de investigación que está en curso.

Como dijimos, lo primero que se observa es que más allá de agudas críticas a los '90 y la disputa en derredor de políticas públicas concretas, hay poco sedimento de una discusión que tiene dificultades para llegar a lo conceptual.

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

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

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

complementario que busque consolidar algunos aspectos del modelo weberiano “puede conducir a una excesiva discrecionalidad y arbitrariedad, atributos de un Estado patrimonialista y preburocrático.”

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

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

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

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

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

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

En un trabajo posterior, completa esta visión hablando de varias tendencias simultáneas: “Por un lado, es altamente probable que sobrevivan... sistemas administrativos y de gestión... originados en los paradigmas de los años 90. Pero, al mismo,

tiempo, es altamente probable que asistamos a un reaparición de formas organizativas burocrático funcionales... Pero, no es menos posible que muchas de las lógicas de desarrollo local o de promoción de la comunidad, siguen teniendo naturaleza de organización adhocrática por programas y proyectos” (2012b: 42).

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

Si hubo cambios en el balance de poder, es de esperar que también se observen situaciones de cambios en la faz operativa del Estado y también en el herramental y la perspectiva con que se lo analiza.

Considerando esta situación es que a partir de ellas quisiéramos hacer algunas apreciaciones provisorias acerca de los principios centrales que tendría que tener la administración pública argentina en el siglo XXI.

Siguiendo los análisis que transcribimos de la crítica neo-weberiana al NPM, estimamos que en algún lugar deberá construirse una armazón básica con dispositivos que garanticen integralidad y estado de derecho democrático. Esto es vital en todos los casos, pero mucho más si se acepta –como citamos en los párrafos precedentes y parece desprenderse de diferentes análisis de casos nacionales- que en la administración pública van a convivir diferentes modelos de gestión.

En efecto, las organizaciones que surjan de cada contingencia deben prever su articulación en un módulo central, ya que si no se corre el riesgo de que la administración pública sea un archipiélago de acciones inconexas que malgastan recursos o, peor aún, se neutralizan entre sí. El ámbito centralizado del que estamos hablando -el núcleo duro de la administración pública- será el encargado de articular todos los ámbitos estatales a partir de políticas transversales tales como presupuesto, estándares tecnológicos, transparencia, etcétera.

Como dijimos, en este núcleo central no hay posibilidad de contingencia: por sus requerimientos de garantizar el estado de derecho -continuidad, legalidad, legitimidad, publicidad y apertura hacia la participación ciudadana- allí deben primar los tópicos clásicos de la administración burocrática descritos por Weber (1964: 173 y ss): trabajo sobre expediente, organización jerárquica, competencia delimitada, sometimiento del cuadro administrativo a una rigurosa disciplina y vigilancia.

Si esto es así, se precisará un salto cualitativo en el nivel de profesionalización de este núcleo: rangos de calificación de acuerdo a la tarea encomendada, actuación en conformidad con las normas y procedimientos en línea con alcanzar las expectativas generales requeridas para cada puesto, carrera administrativa, evaluación sistemática de desempeño.

La organización de este corazón tecno-burocrático en la administración centralizada, no se prevé extensiva hacia corporaciones profesionales que tan importante rol cumplieran en el desarrollismo clásico. En tal momento, las diferentes organizaciones de expertos ocuparon un rol clave en el frente nacional que se opuso a gobiernos oligárquicos sostenidos por sectores agro exportadores.

En la etapa actual esto no se verifica, como puede observarse a partir de la conflictividad desatada en varios países de gobiernos de izquierda o centro izquierda entre las corporaciones profesionales y la conducción política¹⁷. Vinculado con lo dicho, debe remarcar que es central en el dispositivo discursivo del gobierno la idea de preeminencia de la política como último ordenador del todo social del país¹⁸.

En suma, si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo se potencia la gestión de ámbitos clave (salud, seguridad, educación, empresas públicas) sin debilitar la conducción política.

Es de resaltar la importancia que se le ha dado al tema en diferentes trabajos que buscan construir nuevos conceptos sobre la administración pública argentina. De esta forma Vilas, 2009; López, 2003; varios de los trabajos de la compilación de Ochoa y Estévez, 2006; Cao, 2011, Thwaites, 2010; etc. remarcan que es allí donde se encuentra una de las claves para empezar a pensar (y a diseñar estrategias) de su reconfiguración.

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

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

Considerando estas cuestiones, pensamos que la construcción de un espacio de articulación entre lo operativo y lo político está en curso implícitamente a partir de dos estrategias¹⁹:

a) Se somete la burocracia instrumental al control político, incrementándose el poder de control y dirección de la política sobre la gestión, y

b) se construye una burocracia no puramente instrumental, sino integrada y permeada por la racionalidad de fines del sistema político, no sólo guiada por su propia racionalidad técnica. Dicho de otra forma, se está pensando en un sistema fundado en ambas racionalidades: sustantiva e instrumental.

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

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

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

Si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo se potencia la gestión de ámbitos clave (salud, seguridad, educación, empresas públicas) sin debilitar la conducción política.

BIBLIOGRAFÍA:

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

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

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

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

BARZELAY, Michael (2003) “La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita” *Revista Gestión y Política Pública*, 2do. semestre, Volumen 12, Número 2– Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) – México DF

BECKER, GARY (1981) “Tratado sobre la Familia” Alianza Editorial, Madrid, España.

BECKER, GARY (1983) “El capital humano” Alianza Editorial, Madrid, España.

BIRDALL, Nancy et al (2001) “El Disenso Washington” Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano. Washington, USA.

BLUTMAN, Gustavo (1998) “Aproximaciones a la Reforma del Estado” Eudeba Buenos Aires, Argentina.

BLUTMAN, Gustavo (2012) *La Reforma y Modernización del Estado en Argentina: El papel de la Cultura Organizacional*. Editorial Académica Española: LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG Heinrich-Böcking-Str. 6-866121, Saarbrücken, Germany Número: 11450 ISBN: 978-3-659-01111-5. www.eae-publishing.com

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (2009) “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica” *Nueva Sociedad* No 221, Fundación Friedrich Ebert - Buenos Aires.

BUCHANAN, J. y TULLOCK, G., (1999) “The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy”, *Collected Works* Vol. 3, USA (edición original 1962).

CALAME, Pierre (2009) “Hacia una revolución de la gobernanza” LOM Ediciones, Santiago de Chile.

CAO, Horacio (2011) “Cuatro tesis acerca de una gestión pública Nacional y Popular”, publicado en *Realidad Económica* No 260 - IADE – Buenos Aires.

COASE, Ronald (1992) “El problema del costo social” *Estudios Públicos* N° 45, Centro de Estudios Públicos, Chile (Edición original 1960).

DOWNS, Anthony (1957) “An Economic Theory of Democracy” Boston Adisson Westley – USA.

ESTÉVEZ, Alejandro y BLUTMAN, Gustavo (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?”. *Revista Venezolana de Gerencia Venezolana* - Universidad de Zulia – Venezuela.

EVANS Peter (2007) “El Estado como problema y como solución”.

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

FALCAO MARTINS, Humberto (1997) “Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración” Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9 (Oct. 1997). Caracas, Venezuela.

FALCAO MARTINS, Humberto (2007) “Experiencia estadual en gestión pública: cualificación y evaluación de algunas innovaciones” en “Diálogo Argentina Brasil sobre Gestión Pública Contemporánea” Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado y Fundación Getulio Vargas - Buenos Aires.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

OCHOA ENRIQUEZ, Haydeé y Estévez, Alejandro (2006) “Presentación” en “El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia” Ochoa Enriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro

(Coordinadores) – Centro de Estudios de la Empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales – Universidad de Zulia – Zulia, Venezuela.

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

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

OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en REDES (revista del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes) N° 4, volumen 2, setiembre de 1995, Buenos Aires, Argentina.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

WILSON, Woodrow (1980) “El Estudio de la Administración” en Revista de Administración Pública, Número especial, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México DF (edición original 1887).

Diarios:

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

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