

**Reforma del Estado y Gobernabilidad:
Elementos conceptuales para comprender la Reforma del Estado
desde un enfoque politológico.**

González, Roberto

1. Introducción.

Pocos temas ocupan hoy un lugar tan preponderante en la agenda global como la Reforma del Estado. Esto tiene su lógica explicación: ya al borde del siglo XXI, los pueblos descubren, un poco tardíamente, que el mundo está cambiando a una velocidad inusitada y esto exige adaptar las instituciones a las nuevas reglas para responder a las demandas de una sociedad que vive las angustias de la dualidad entre los valores del mundo económico globalizado y los de su vida privada.

Esta crisis afecta de manera especial a la República Argentina: habiendo estrechado sus lazos con los vecinos regionales a través del Mercosur, establecido un concepto de relaciones internacionales con los Estados Unidos de características “profundas” [\[1\]](#), encausado la dinámica de su comercio internacional mediante la liberalización de la economía, la nación se encuentra ante la necesidad de discutir los beneficios y perjuicios de tales políticas. Todas estas acciones se enmarcaron dentro del proceso de Reforma del Estado puesto en marcha a partir del año 1986. Esta presentación apunta a poner en el debate la necesidad de hallar criterios politológicos de análisis para el proceso de Reforma del Estado, y a partir de ellos, analizar las consecuencias de los mismos en la Gobernabilidad del sistema político y el rol que les compete, como concepto abarcador, unificador y arquitectónico, a las Políticas Públicas. Quiero poner en consideración que más allá de la tarea tecnocrática de la Reforma, ésta implica profundas transformaciones que no se circunscriben a lo meramente económico financiero, las hay también de carácter político como culturales o sociales. Más aún, con las reformas que al día de hoy se han realizado, sin un cuidadoso proceso de arquitectura social que integre las expectativas de todos los actores y sin un acuerdo acerca de los valores que la sociedad argentina quiera desarrollar, toda Reforma del Estado estará vaciada de contenidos políticos fundacionales, quedando de ella tan solo criterios de análisis económico – financieros que explicarán tan solo una parte del proceso, no su integridad. Tal como lo señala César Miquel, no se trata solamente de aumentar la

eficacia y la eficiencia de todo servicio público, ni tampoco de administrar los recursos financieros para alcanzar el equilibrio fiscal, sino de reconstruir el tejido social [2], que sufre de ataques de desintegración, y rediseñar las instituciones para adaptarlas a los cambios locales y mundiales.

1. 1. El Estado acorralado.

En este replanteo de las soluciones que en materia socio - económica necesita una sociedad para elaborar un modelo de desarrollo integrador a nivel interno y externo, el Estado se ha visto directamente afectado. La injusticia, la falta de trabajo, la inseguridad aparentemente son males ocasionados por la desviación del Estado en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, la caída del precio internacional de los granos, la escasa productividad de los servicios públicos (transporte por ejemplo) también eran responsabilidades directas de un Estado agigantado y rebasado en su capacidad operativa de generar soluciones sociales de carácter programático para todos los problemas de la sociedad.

Una lectura pormenorizada acerca del debate actual sobre modernización política y reforma económica en América Latina revela con nitidez los cambios ocurridos en el tratamiento dado al tema de la Reforma del Estado. La llamada “década perdida” de los ochenta, puso en el centro de las atenciones el agotamiento de un determinado modelo de desarrollo seguido en muchos países de la región, el modelo de sustitución de importaciones. Asimismo, si en la primeras décadas del presente siglo se habló de reforma del Estado precisamente para identificar los ladrillos de lo que vendría a ser el edificio del Estado productor, intervencionista y empresario [3], la reforma que se discute en la actualidad contiene otros significados y revela distintas direcciones.

Gran parte de las propuestas actuales pueden caracterizarse por abogar por un Estado mínimo en lo social y subsidiario en lo económico. De hecho, el mayor protagonismo otorgado al mercado y a la iniciativa privada han llevado a la desaparición o disminución de responsabilidades en muchas esferas de la vida económica y social tradicionalmente asignadas al Estado, al tiempo que revelan nuevas obligaciones [4]. Por un lado, se exige del Estado encauzar la fuerza del mercado y garantizar la competitividad de las empresas en aras de una mejor inserción económica internacional. Por el otro, **se le demanda que vele por la consolidación democrática y que garantice la**

incorporación de todos los estratos al desarrollo, reduzca los niveles de pobreza absoluta y disminuya las distancias socioeconómicas entre estratos en pos de la equidad y de la justicia social (ILPES, 1995).

En resumen, los vaivenes ideológicos de los últimos tiempos han proyectado una gran dosis de ambigüedad en las propuestas para la Reforma del Estado. Si las demandas sociales y las transformaciones del escenario económico y político mundial llevaron, en un primer momento, a poner al Estado en la capilla, acorralándolo bajo presiones que alternaban fuerzas centrípetas y centrífugas, muchos defienden ahora iniciativas que, a la larga, tienden a relegarlo a una posición marginal en el proceso de desarrollo, sustituyéndolo por el mercado.

Siguiendo a Guimaraes, el Estado (el Leviatán) se encuentra acorralado, ante la necesidad de advertir los nuevos roles que los tiempos actuales tienen reservados para el Estado y también para la misma Sociedad. En lo que atañe al objeto del presente análisis, la realidad económica de las sociedades en constantes transformaciones ha llevado a la necesaria readecuación del rol del Estado en todos sus aspectos:

- en lo político: asumir responsabilidades específicas y perfectamente delimitadas tales como la justicia, educación, seguridad, salud y relaciones internacionales;
- en lo económico: eficiencia en el manejo de los recursos públicos, contralor de los procesos de privatizaciones que se lleven a cabo;
- en lo social: eficacia en el planteo de soluciones dirigidas hacia la comunidad con el objetivo de lograr el bien común.

1. 2. Viejas y Nuevas Concepciones del Estado.

Del ataque directo al Estado se produjo un movimiento pendular hacia el otro extremo de acorralarlo, tanto en materia conceptual como en su realidad institucional. Es así que la tendencia a fines de los ochenta de copar la agenda del debate público únicamente con los temas del ajuste externo y de la inflación , llevó a que los temas económicos relegasen a un plano secundario temas fundamentales como la equidad, la reducción de la pobreza, la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento de la ciudadanía y de la integración social, y la preservación del medio

ambiente y del patrimonio natural de las regiones. Al decir de Jorge Lanzaro “estamos ante esquemas de diverso grado de novedad, con siluetas diferentes y en muchos casos, también con funciones de otro género, bajo patrones de mercado - que aún no logramos analizar en su integridad -, hechas de Estado y prácticas de regulación que se están definiendo y que deben operar en ambientes severos, de apertura y globalización, de desempleo y desagregación social” [5].

Guillermo O’Donnell resume muy bien la postura anti – estatal a ultranza, cuyos defensores justifican que controlar la inflación y restaurar los equilibrios macroeconómicos, aunque a costa de un recorte desmesurado de las proyecciones estatales, era lo único que se podía hacer pues “la casa se estaba incendiando”. Ello permite concluir que “la extensión con que se destruyó al Estado ha sido enorme e innecesaria...lo que se puede atribuir tanto a condiciones objetivas como a dos aspectos íntimamente relacionados: políticas económicas implícitamente dirigidas a objetivos económicos de corto plazo y a las ideologías intensamente anti – estatales que dominaron los ochenta” (O’Donnell, 1994:252).

La vieja concepción del Estado Paternalista o Estado del Bienestar es reemplazada hoy por una concepción moderna. En ésta última, las nuevas funciones y objetivos evidencian un cambio substancial de ideas, esquemas de organización y formas de gestión a diferencia de la antigua concepción que se tenía del aparato estatal.

	En lo Político	En lo Económico	En lo Social
	Estado de Bienestar	Intervencionismo	Asistencialismo
Antigua Concepción del Estado	Instrumentos: Constitucionalismo Social	Subsidios y Empresas Públicas	Políticas Sociales Activas
	Características: Estado Gigante y Burocrático	Gasto Público como distribuidor del Ingreso	Estado Paternalista.
	Estado Limitado	Social de Mercado	Estado Vigilante
Nueva Concepción del Estado	Instrumentos: Reforma del Estado	Privatizaciones y Promoción de la Iniciativa Privada	Desarrollo del Tercer Sector (ONG´s).
	Características: Estado restringido a funciones específicas	Eficiencia en el manejo de los recursos públicos	Mayor eficacia en el planteo de soluciones sociales

Al Estado, tal como se lo concibe hoy, *un Estado Vigilante*, se le asigna la función principal de coordinar el manejo de recursos, salvar las fallas en los desequilibrios de la asignación de recursos y en relegado lugar, realizar la justicia en todos los órdenes sociales. Inclusive en los sectores de Salud y Educación está sujeto a la permanente competencia de los servicios privados, pero ello no debe hacernos olvidar que en estas

materias existe un fundamento social irrenunciable del Estado. Si el Estado del Bienestar surgió a los efectos de “una fórmula pacificadora de las democracias capitalistas avanzadas para el período subsiguiente a la Segunda Guerra Mundial...Parece que el instrumento mas ampliamente aceptado para resolver problemas políticos se ha hecho problemático en sí mismo, y que en cualquier caso, la confianza indiscutida en el Estado del Bienestar y su expansión futura se ha desvanecido rápidamente” [\[6\]](#).

1. 3. La Relación Estado y Sociedad.

A lo largo de la historia del proceso de formación del Estado, la trama de relaciones y el trazado de límites entre el Estado y la Sociedad civil sufrió diversas modificaciones. Dentro de este marco general podemos verificar relaciones en las que el Estado se constituía como centro de la vida socio política económica como también aquellas en las que se discutía la misma existencia del Estado por su actitud de opresión para con la Sociedad.

El Estado surge como una necesidad social, legitimada a través de un acuerdo institucional, de compatibilizar intereses en pos de un objetivo común, el de la ciudad, la provincia, o la Nación. Su expansión fue el resultado de un proceso continuo de expropiación a la sociedad de funciones reservadas a los individuos o instituciones intermedias. Así como de crear otras nuevas, posibilitadas por la novedosa y excepcional capacidad de movilizar recursos, convirtiendo a todos ellos en materia de interés público.

Sin embargo cabe notar que en la mayoría de las experiencias exitosas de desarrollo capitalista, la expansión del Estado (Siglo XIX) no tuvo lugar a expensas de la sociedad civil. Por el contrario fue instrumental para producir el crecimiento de la sociedad. La privación de los agentes sociales de ciertas funciones arrebatadas por el Estado fue compensada por la asunción de dichos agentes, de otras responsabilidades en el nuevo esquema de la división del trabajo. Podríamos decir entonces que el rol articulador de intereses diversos en la sociedad y la posterior integración de estas fuerzas en un todo medianamente ordenado, funciones cumplidas por el Estado, se realizaron dentro de un marco de cambios permanentes. Una nueva frontera empezó así a dibujarse entre el dominio legítimo del Estado y la Sociedad. Este límite de relaciones y responsabilidades concernientes al Estado y a la Sociedad fue el resultado de un proceso

socio político de articulación de intereses y de integración de fuerzas en la búsqueda de una dirección común, representado en el interés general.

Nunca fue ésta una frontera rígida o nítidamente marcada. Mas bien, y siguiendo a Oscar Oszlak, fue siempre una frontera irregular, porosa y cambiante cuyos contornos fueron resultado de diversos procesos de negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites [7]. La captura de nuevos espacios y la deliberada reasignación de competencias movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección.

Pero la necesidad de acelerar el ritmo del desarrollo permitió la posibilidad de elaborar un parámetro preciso que establezca no solo los límites entre la órbita de la responsabilidad del Estado y de la Sociedad sino también advertir la aceleración del proceso de expansión estatal.

El excesivo alcance que había adquirido el papel del Estado comenzó a ser discutido a partir de la crisis del petróleo que fue la primera señal de que el proceso de expansión estatal resultaba excesivo y de que eran necesarias nuevas fórmulas de organización social y política. Asimismo la crisis de la deuda confirmó esta discusión originando duras críticas acerca del excesivo rol abarcativo del Estado.

No es extraño entonces que el debate acerca del papel apropiado del Estado emerja cada vez que en la Sociedad exista una crisis profunda. Una sociedad en crisis muestra por lo general signos de desintegración. En la medida que el Estado conserve su fundamental capacidad como factor articulador de la sociedad, esos signos de ruptura, se verán como un ingrediente más del sistema de relaciones sociales que enmarcan a ambos actores. Pero si al contrario, se evidencian signos de desintegración y un Estado con disminuida capacidad de reaccionar ante los problemas que aquejan a la Sociedad, los factores de ruptura se convertirán en el escollo mas fuerte que impidan la gobernabilidad del sistema social y la sostenibilidad del sistema democrático.

En última instancia, la crisis involucra a un modelo general de organización social que resulta inadecuada para sostener un proceso de desarrollo socio - económico que tome en cuenta mínimamente criterios de equidad. En la medida que la inequidad social se acentúe, los actores empiezan a buscar claves conducentes a modos más racionales de asignar recursos y gestionar la actividad social. Esta necesidad se vuelve mas

acuciante cuando la “brecha de gestión” deteriora la gobernabilidad de la sociedad y amenaza la propia continuidad de la democracia.

2. La Reforma del Estado.

2. 1. Rasgos Generales de la Reforma del Estado en América Latina.

No debe sorprendernos, a raíz de lo señalado anteriormente, que las iniciativas de reforma en la región estén enmarcadas en años recientes por privilegiar las dimensiones administrativas y económicas de la intervención estatal. Sus defensores justifican tales opciones en base a los requerimientos impuestos por los programas de ajuste estructural (reducción del aparato administrativo y del gasto público para lograr los equilibrios macroeconómicos) y de transformación productiva (necesidad de incrementos de productividad y competitividad par una mejor inserción en la economía internacional). El camino recorrido hasta el momento en esa materia no configura en absoluto un proceso de reforzamiento institucional que busque dar respuesta a las demandas de modernización y de democratización, sino que responde a una lógica mucho mas estrecha y cortoplacista, la de viabilizar las reformas económicas ya iniciadas en términos de liberalización de mercados, desregulación y privatización.

Sin embargo, la consolidación del ajuste estructural a través de las reformas, igualmente indispensables, en las áreas fiscal, tributaria y de seguridad social, pone una vez más en la agenda pública la necesidad de definir un estilo de desarrollo y un nuevo patrón de relaciones sociales más equitativas y menos excluyentes. Si bien es cierto que los intentos de reforma todavía no revelan iniciativas de la misma magnitud en los frentes social (reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales) y político institucional (fortalecimiento y profundización de la democracia), la verdad es que se han ido perfilando una serie de funciones para la gestión estratégica del Estado en un escenario de creciente globalización, “lo que demanda la construcción de nuevos acuerdos para regular la actividad económica” [\[8\]](#) y adecuarla al proceso de ordenamiento de sociedades más justas, integradas y participativas.

Pese a las insuficiencias de las iniciativas de encausar la acción del Estado casi exclusivamente en función de las necesidades del ajuste, se ha fortalecido el consenso en que la complementariedad entre crecimiento y equidad ocurre mediante el logro de

equilibrios macroeconómicos, la inversión en recursos humanos, la modernización tecnológica y la generación de empleo productivo. No habiéndose superado aún las etapas más ideologizadas del debate, la búsqueda del consenso tiende a reconocer el papel indispensable e irrenunciable del Estado en el establecimiento de los objetivos macroeconómicos del proceso de crecimiento y en orientar y regular las fuerzas del mercado a fin de ajustar el comportamiento de los agentes económicos a esos objetivos.

Frente a situaciones en las que el mercado asume un rol protagónico, se ha empezado a reconocer la necesidad imperiosa de concebir nuevas formas de regulación que cuando menos aseguren transparencia, garanticen competitividad y la provisión de servicios públicos fundamentales, y disciplinen el actuar de empresas privatizadas que heredaron monopolios y mercados cautivos.

Esto ha dado lugar a la concepción de gestión estratégica del Estado. La gestión estratégica del Estado constituye el método por medio del cual se plasma en decisiones y acciones concretas un proyecto político dado. Como señala el ILPES, un proyecto político plantea un espectro de políticas públicas; se trata de jerarquizarlas, fijar las precedencias correspondientes y establecer su itinerario. Hay, por ejemplo, un primer ámbito de compatibilidad entre las políticas destinadas al logro de los equilibrios macroeconómicos, las que promuevan la expansión de la base productiva y las que tienen por finalidad alcanzar equilibrios macrosociales. Es en el logro de estas compatibilidades que una gestión estratégica consolida la capacidad de gobernar que tiene su capital de base en el apoyo electoral que ha merecido el proyecto político. Por añadidura, los cambios experimentados por las sociedades latinoamericanas, el consenso por profundizar y consolidar la democracia y la mayor gravitación que se otorga al sector privado y al mercado, requieren de una adecuación y modernización consecuente del aparato estatal, de su estructura institucional y de las instancias de evaluación en la adopción de decisiones. De igual forma, las crecientes demandas de participación de las comunidades locales por medio de los procesos de descentralización exigen que la modernización del aparato estatal contribuya al fortalecimiento de las identidades regionales, sea por la vía de la regionalización de sus actividades y proyecciones ejecutivas, sea por la constitución o el fortalecimiento de instancias deliberativas regionales y locales fundadas en la soberanía popular.

La búsqueda y el logro de consensos para concretar el proceso de reforma implica identificar con claridad las alianzas posibles, los principales actores para la negociación, y los que estarán en abierto desacuerdo, todo lo cual pone de relieve el rol atribuido también a la actividad parlamentaria y a las funciones legislativas. En efecto, la evaluación del peso político y del grado de compromiso con la transformación de las economías y sociedades nacionales, en general, y con determinada política pública, en particular, constituye una etapa clave dentro del proceso decisorio (ILPES, 1995). Una gestión estratégica tiene una sólida base de apoyo cuando el diagnóstico político sobre la viabilidad de los pactos necesarios para concretar una acción estatal identifica con acierto a los factores de poder que intervienen en la discusión, como también los principales actores dispuestos a la negociación y a los que estarán proclives al disenso. Ha sido sin duda un avance llamar la atención sobre la capacidad para prever conflictos, la mayor parte de los cuales son posibles de anticipar, como una función de vital importancia de la gestión estratégica del Estado para evitar la erosión de la capacidad de gobernar.

La adecuación de las funciones legislativas y partidarias guarda relación directa con la gobernabilidad., en particular con situaciones como la que atraviesan muchos países de la región, en que se cuestiona fuertemente a los políticos y a la política. Se puede advertir además un creciente descompás entre los tiempos para la toma de decisiones en los espacios públicos deliberativos (del parlamento), ejecutivos (de la acción gubernamental) y de mercado (de los agentes económicos). Por lo general los espacios de mercado se caracterizan por decisiones muy ágiles ante tendencias que se modifican a la velocidad del flujo de informaciones, mientras, las decisiones del ejecutivo requieren de plazos más largos para su adopción, quedando los espacios legislativos como los más rezagados en su capacidad de respuesta a los problemas que componen la agenda pública.

Por otra parte, los caminos para lograr una mayor profundización de la democracia no necesariamente se cruzan con los caminos de la transformación de las economías latinoamericanas. Para que estos senderos de hecho se entrecrucen y se fortalezcan mutuamente, habrá pues que poner una atención especial a los temas de la gobernabilidad, la cual está condicionada por la calidad del liderazgo político, por los niveles de concertación y de participación sociales, así como por la existencia de una cultura de tolerancia y de respeto a la diversidad. Es esto en definitiva lo que permitirá que el gobierno y la sociedad puedan jerarquizar un conjunto de propuestas de transformación

que configuren el mencionado proyecto político, y puedan a la vez lograr una base de apoyo sostenido y estable para éste. Por último, la posibilidad de definir una agenda pública coherente con las nuevas orientaciones económicas y sociales coloca nuevos desafíos a la función legislativa.

2. 2. La Reforma del Estado en Argentina.

Los lineamientos propuestos por la Política Económica hacia 1996 son claros:

“ Reforma del Aparato Estatal como pilar del Actual Sistema Económico sumada a la Desregulación de Mercados con el objetivo de crear o regenerar los vínculos económicos dentro de los mercados domésticos, y del mercado nacional con los internacionales...” [9]

Para ello la Administración Nacional ha impuesto una serie de objetivos concretos a seguir:

- Reforma de la Administración Pública Provincial
- Redefinición de la Relación Provincia Nación
- Reforma del Sistema Provincial de Previsión Social
- Reestructuración de la Banca Provincial
- Modificación del Sistema Tributario Provincial
- Equilibrio Presupuestario
- Privatización de Empresas Provinciales de Servicios Públicos

Es éste el marco general que contiene al proceso de la Reforma del Estado en la República Argentina. A él se circunscribe un proceso intenso de modificaciones estructurales que tienden a regenerar un nuevo circuito de relaciones entre el Estado, los agentes económicos y el conjunto social.

El meollo de la reforma estatal se concentra en la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza

de la intervención del Estado en materia económico financiera y sobre los asuntos sociales. El objetivo está puesto en reducir el alcance de la intervención del Estado y modificar consecuentemente su papel en la gestión de la Sociedad.

El Marco Jurídico de la Reforma del Estado: toda esta serie de modificaciones substanciales que tienen repercusión en el aparato estatal se plasmaron en los instrumentos jurídicos necesarios para otorgar el fundamento de legalidad indispensable para llevar a cabo los cambios correspondientes.

Las recientes reformas en el aparato público definidas en las leyes nacionales marco Nro. 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica impulsaron los escenarios de privatización, desregulación y en algunos casos descentralización.

Estas actividades se realizaron bajo el principio de **subsidiariedad**, definida ésta como la situación en la que se plantea que una estructura social de orden superior no debe interferir en la vida interna de un grupo social de orden inferior. Todo ello acompañado por una filosofía de contracción del Estado, que propicia la drástica reducción del gasto público, transferencia de empresas públicas al sector privado, descentralización de servicios, etc.

Dentro del esquema de transformaciones generales que impactan directamente en el Estado surge la necesidad de plantear un nuevo paradigma para el análisis conceptual del Estado. En base a los conceptos desarrollados para la Reforma del Estado en la República Argentina podemos diseñar una tipología que se encuadra dentro de algunos lineamientos generales del Estado Desregulador / Globalizador.

La tipología de un Estado limitado, definido actualmente como un modelo de Estado Desregulador / Globalizador sustituye el viejo paradigma del Estado de Bienestar. Ambos se caracterizan por:

Estado de Bienestar	Modelo Desregulador / Globalizador
<ul style="list-style-type: none"> · Insuficiencia de las decisiones individuales · surgimiento de un bloque económico opuesto al Capitalismo · políticas macroeconómicas activas · activismo estatal en el desarrollo industrial y tecnológico · políticas de asistencia social 	<ul style="list-style-type: none"> · desregulación: la intervención estatal está sujeta a restricciones · disciplina fiscal como requisito prioritario · disciplinamiento y reorganización social · globalización: apertura comercial y financiera con el resto del mundo

3. Reforma del Estado y Gobernabilidad.

Como vinimos analizando, algunos esquemas tradicionales de organización socio económica que hasta hace pocos años eran indiscutibles hoy pierden vigencia práctica además de viabilidad política.

Como se anticipó, el Estado no estuvo ajeno a esta sensación de incertidumbre ni a esta época de cambios. Al contrario, los gobiernos, desde distintos puntos del planeta previeron la necesidad de reformar sustancialmente sus estructuras ejecutivas, de acuerdo a la emergencia de necesidades, algunas de ellas tradicionales (la asistencia social por ejemplo) y muchas de ellas novedosas (la protección del medio ambiente).

Sin embargo, es digno advertir que el proceso privatizador y desregulador ha avanzado mucho mas rápido que el de recorte y racionalización de la burocracia. Vale entonces el ejemplo de Gran Bretaña que comenzó a analizar veinte años después de la privatización de algunas de sus empresas estatales la hipertrofia y el recorte de su administración pública [\[10\]](#).

Pero a la permanente ebullición de la Sociedad se sumó la transición de la búsqueda de un nuevo Estado para ésta Sociedad. Como resultado tenemos entonces la convivencia de dos situaciones preocupantes: crisis social y reacomodamiento tanto conceptual como material de las estructuras del Estado.

Evidentemente éstas variables de aspectos intrínsecamente negativos repercutieron directamente en la capacidad del Estado de fijar políticas de alcance global. La capacidad del Estado de advertir problemas sociales, de evaluarlos con límites de tiempos racionales, de elaborar programas y soluciones específicas, de coordinar recursos materiales y humanos, y de recabar la información pertinente (**feedback**) para

la posterior aplicación de correcciones, se vio directamente comprometida a través de la imperiosa necesidad de racionalizar el gasto público y la preocupación de la disminución de su capacidad operativa mediante la expulsión masiva de empleados estatales.

El enfoque sistémico aplicado al análisis del Estado y su contexto comenzó a sembrar más dudas que certezas a la hora de explicar todas las situaciones sociales que se estaban suscitando. Sin dudas, si tomamos a la Reforma del Estado desde un enfoque puramente económico financiero, el modelo de David Easton puede ayudarnos a precisar los insumos (input) que el Estado necesita para procesar los productos esperados por un sistema económico (output). A ello se restringió la Reforma del Estado 1, pero ya lo asumió en primer lugar el Banco Mundial hacia 1997, la necesidad de diseñar una nueva etapa de este proceso, la Reforma del Estado 2 o la “la hora de las instituciones” [\[11\]](#).

No olvidemos que el proceso de repensar el rol del Estado y su administración arrastra consigo la transformación de procesos históricamente arraigados, utilizando nuevas herramientas y métodos como, por ejemplo, la reordenación de las acciones para hacer mas eficiente la asignación del gasto público y lograr eficiencia en la administración gubernamental.

Sin embargo existe otro sector, la Sociedad civil, que también tiene mucho lugar para una participación activa en este proceso de readecuación de roles y funciones. Influida por los medios de comunicación, a través de la efectividad en la manifestación de sus reclamos, la Sociedad restó legitimidad a este proceso, no solo por compartir la preocupación social debido a la oportunidad de privatización de empresas públicas sino también por la necesidad de conseguir soluciones efectivas y rápidas a problemas ciudadanos. Ante la evidente incapacidad operativa del Estado, dirigió sus peticiones y reclamos hacia los medios de comunicación social quienes adquirieron interesantes niveles de credibilidad y representación social [\[12\]](#).

Toda esta situación erosionó la capacidad del Estado de **gobernar**. Es decir, toda esta acumulación de cambios y de incertidumbre generalizada contribuyeron a limitar la capacidad operativa del Estado para fijar una agenda de acciones para con la sociedad y ejecutar programas elaborados en base a ella.

3. 1. Gobernabilidad: su concepto y contexto.

El sistema político, tal como lo vamos a estudiar, está sujeto a constantes presiones surgidas de un determinado modelo de participación que pueden producir hasta su propia desaparición en un entorno disruptivo; y en consecuencia su reemplazo por un nuevo sistema. Este nuevo sistema, producto de un nuevo equilibrio de fuerzas y tensiones políticas, surge como una respuesta a la necesidad de regenerar al sistema político en sus funciones antes establecidas, puede llegar a tener características totalmente distintas a su antecesor. En este sentido podríamos decir que la forma de relación con el sistema social global, la capacidad de advertir y asimilar demandas internas como externas, la relación que impone el sistema estatal con el sistema político que lo abarca, entre otras variables, caracterizan la gobernabilidad del sistema político.

Definimos a la Gobernabilidad como la capacidad del Estado para fijar políticas globales y/o sectoriales de acuerdo a una agenda social. Esta capacidad del Estado de fijar políticas tiene una relación directamente proporcional con la capacidad de advertir una problemática social, elaborar un programa (o varios) de acuerdo a ella, decidir en nombre del bienestar general y asignar recursos materiales y humanos para la implementación de las propuestas. Asimismo se prevé la recopilación de la información acerca de las repercusiones de la implementación de los programas y su seguimiento. Todo ello dentro de un marco de una agenda social que determine prioridades y coordinaciones de las distintas acciones.

Asimismo, podemos seguir a Coppedge que define a la gobernabilidad como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza [\[13\]](#), entendiendo como institucionalización, según Samuel Huntington, al proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad [\[14\]](#).

Ambas concepciones de la **gobernabilidad** deben insertarse dentro de un contexto de la redefinición del papel del Estado. En la búsqueda de limitar sus funciones de un Estado Desregulador / Globalizador quedan explícitos los roles a cumplir en materia de “generador” de mercados, pero no está aún tan claro si le resta también ocuparse primordialmente de la administración de justicia, la defensa nacional, las relaciones exteriores, la conducción del sistema educativo y la promoción de la salud, dejando de lado otras funciones tradicionales. Lo que se intenta precisar es la diagramación de una

nueva frontera entre el dominio legítimo y las responsabilidades del Estado y la Sociedad. Este problema de indefinición conceptual en el Estado actual es advertido por Manuel Alcántara que entiende a la crisis de gobernabilidad como “la incapacidad de los gobernantes insertos en las condiciones contradictorias del sistema capitalista” [\[15\]](#).

En la asignación de nuevas responsabilidades existe un vacío de transición entre las responsabilidades que el Estado debe dejar de atender y las nuevas que debe asumir. Esta transición repercute proporcionalmente en la crisis de identidad del Estado al no poder cumplir con las funciones tradicionalmente asignadas ni las nuevas que tiene que responder.

“ Quién debe estar a cargo y en control de qué, se convierte en la nueva preocupación y el meollo del debate político. El objetivo pasa a ser la fijación de una nivel más bajo y un alcance más estrecho de la intervención del estado”. [\[16\]](#)

En ausencia de la capacidad reguladora sobre actividades transferidas, un círculo vicioso peligroso se genera mientras el desmantelamiento del Estado se acentúa. Un estado desmantelado es un ámbito propicio para que la función moderadora de los excesos e insuficiencias del mercado sea fácilmente aprovechada por clientelas corporativas tutelares, entro otras patologías estatales. Al perder el Estado la capacidad de fijar políticas sobre determinados temas, por ejemplo, las empresas públicas, pierde gobernabilidad no solo en esta área específica de la atención de necesidades sociales sino también en los sectores que estarían directamente implicados en ella, por ejemplo, los trabajadores y sindicatos del transporte. Porque esta gobernabilidad se traduciría en nuevos códigos en los cuales los actores estratégicos (los agentes económicos, sin duda) responden a un juego de reglas estables y definidas [\[17\]](#).

El aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional. Es la resultante de una confluencia de variables entre las que se encuentran los niveles de participación social, la legitimidad de las acciones en nombre del bienestar general, la representatividad de los dirigentes, y por que no, los intereses corporativos.

Su formación generalmente describe una trayectoria errática, sinuosa y muchas veces contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y

programas de acción política. Todos estos factores van a influenciar en la capacidad de un Estado para gobernar, con el aditamento aún más complejo de equilibrar intereses sociales difusos y muchas opuestos entre sí.

3. 1. 2. Los Nuevos Límites de la Gobernabilidad.

Sugiero ampliar la visión económico financiera o jurídico administrativa que tradicionalmente se utiliza en el análisis acerca de la Reforma del Estado tomando los aportes de la Ciencia Política. En este nuevo esquema debemos superar las limitaciones de los enfoques típicamente jurídicos y administrativistas para analizar cuándo y dónde los actores sociales se involucran para la elaboración de las Políticas Públicas :

§ *elaboración*

§ *decisión*

§ *implementación*

§ *seguimiento*

§ *evaluación*

En cada uno de estos niveles vamos a encontrar diversos actores sociales y diferentes grados de participación, lo que repercutirá sensiblemente en la representatividad del análisis *ex ante* y la legitimidad de las acciones a llevarse a cabo.

Desde este punto de vista el Estado es un ente heterogéneo que debe responder a un público variado por sus necesidades e intereses, internamente diferenciado, sobre el que se ejercen presiones de variada índole.

La concepción tradicional de las políticas públicas - política económica, educativa, sanitaria, cultural, entre muchas otras - debe dar paso a una concepción más abarcadora, que se asiente social y territorialmente mas que sectorialmente.

Para este renovado concepto de la *gobernabilidad* recuperan poder los análisis sectoriales como una herramienta válida para articular esfuerzos. Al plantearse un

enfoque se esta naturaleza es obvio que se alude al tipo de Estado apto para desarrollarlo y con su capacidad de gobernar previamente establecida.

3. 2. La Gobernabilidad de un Estado Limitado.

En este proceso de reformas que el Estado está sufriendo es digno aclarar que lo que se discute esencialmente es la mala e ineficiente administración de los recursos públicos. La discusión está centralizada en el hecho, que podríamos decir está inserto en la lógica de la distribución, de que a la hora de asignar recursos alguien recibe menos o nada de lo que espera.

La ejecución presupuestaria de los gastos previstos por un gobierno tiene un valor esencialmente político si lo tomamos desde el punto de vista de la asignación de ingresos para un sector que es beneficiado y otro desfavorecido.

La problemática que aparentemente estaría centralizada en una cuestión de gestión administrativa supera los límites de la misma y se convierte en una cuestión de Estado y de decisiones políticas cuando son menos los recursos a administrar (producto de la racionalización del gasto, las privatizaciones, descentralización, etc.) y mayor los habitantes insatisfechos por ésa asignación.

El desafío para el Estado y su Gobierno es hacer eficiente el manejo de los recursos públicos, destinados a una serie de responsabilidades específicas y limitadas que tengan prevista la solución eficaz de una muy precisa problemática social.

Los principios de un nuevo Estado son:

En lo Político:	En lo Económico:	En lo Social:
Responsabilidades Limitadas	Eficiencia en la Asignación de Recursos	Soluciones Particulares para cada Problema.

Recordando que las reformas y transformaciones del Sector Público están enmarcadas dentro de las leyes nacionales de la Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697, las que promovieron la necesidad de privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados y en algunos casos descentralización de los servicios del Estado , y que las mismas están imbuidas por el

principio de subsidiariedad podemos advertir que existe la posibilidad de precisar un nuevo marco para la capacidad de gobernar del Estado.

Los mecanismos para la privatización de las empresas públicas sugirieron un traspaso de poderes entre el Estado y los nuevos operarios de las empresas privatizadas. Asimismo en lo que concierne a la desregulación de los mercados , la gobernabilidad del sistema social se modifica en el sentido de la necesidad del Estado de asumir un rol más pasivo en su rol de contralor de los desequilibrios del mercado. En lo que respecta a los procesos de descentralización de las actividades y gestiones estatales lo importante es saber que si bien los Estados provinciales y locales asumieron mayores responsabilidades ello repercutió directamente en su capacidad de gobernar, pues es necesario también generar recursos para solventar las mismas.

Paralelamente debemos también resaltar la imposibilidad del Estado de disponer de una de las herramientas redistributivas por excelencia. El Gasto Público se convierte en una variable dependiente del equilibrio fiscal, por lo que pierde total libertad para ser utilizado como reasignador del ingreso.

Durante los procesos de ajuste éste perdió gran parte de esa importante función. Ello se debió a la confluencia de dos factores: por una parte, para lograr el equilibrio fiscal se actuó sobre la reducción del gasto público en mucha mayor medida que sobre el aumento de la recaudación; y en segundo lugar, en el gasto público se privilegió el pago de intereses de la deuda externa por sobre los demás gastos.

4. Hacia una Reforma que pondere el Fortalecimiento del Estado

Sosteniendo lo escrito anteriormente, el proceso de Reforma del Estado avanza, aunque a pasos discontinuados y dubitativos, hacia la concreción de un nuevo sistema de relaciones sociales que integre los roles de un Estado limitado y los de una Sociedad más activa.

No podemos divisar aún la luz al final del camino que nos indique el fin de una etapa de transición para pasar a una etapa en la que los intentos de cooperación y de actividades conjuntas entre el Estado y la Sociedad sean perfectamente coordinados mediante la definición exacta de roles y responsabilidades. De todas maneras, de lo que sí podemos estar seguros es que los resultados de estos esfuerzos son todavía inciertos y

contradictorios. En todo caso, las experiencias en curso no parecen conducir a las utopías imaginadas.

Tampoco creo que estamos en condiciones totalmente seguras de definir un nuevo pacto social, que de lugar a un nuevo Estado, particularmente distinto al que temía Hobbes o que pretendía Adams Smith. Estamos en vías de concretar los límites de las responsabilidades que les caben tanto al Estado como a la Sociedad civil. Pero ello no nos asegura la firma de un nuevo acuerdo social que institucionalice un Estado limitado a ciertas funciones y presuponga una Sociedad lo suficientemente organizada para actuar en permanente cooperación con el aparato público.

De lo que podemos estar seguros es que las nuevas fronteras que se están dibujando entre el Estado y la Sociedad deben preservar para el primero un territorio y un papel irrenunciable : un ámbito de intervención y un papel coincidente entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes el sistema capitalista, lo que redundaría en beneficios para la perdurabilidad del sistema democrático.

De ello se desprende que un Estado permanentemente criticado por su ineficiencia e inutilidad, basado en sus operaciones en instrumentos provenientes de la legalidad y no en el consenso social, limitado en su capacidad operativa y dedicado a funciones meramente administrativas no cumpliría con los designios sociales de liderazgo social. A ello se le suma la crisis de representatividad de sus integrantes ante la tarea de proponer acciones que tengan como fundamento y objetivo principal el bienestar general.

La redefinición de las reglas de juego entre los ámbitos público y privado no implica la desaparición del Estado. Sin duda su transformación cualitativa y cuantitativa será inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirá que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el estado, o de éste sobre aquel.

Tampoco se trata de devolverle al Estado un rol como eje del sistema social pues ante la caída de las concepciones estadocéntricas surgen nuevas propuestas que

ponderan un sistema interrelacionado de actores sociales, entre ellos el Estado, el Gobierno, la Administración, las empresas privadas, las ONG`s, etc.

Lo que se intenta lograr con todos estos esfuerzos reformistas del aparato público es dotar el Estado de la capacidad de gobernar. Otorgarle gobernabilidad en primer lugar para salir de la crisis que nos envuelve y en segundo lugar para recuperar su rol de integrador de los intereses difusos que existen en un conglomerado social, previendo que estos hoy pueden estar perfectamente representados en Instituciones sin fines de lucro, entre otras.

No es un Estado débil, desasistido o vacilante, el que puede enfrentar este desafío. Un Estado fuerte, apropiado de capacidad de dirección estratégica, es indispensable para que una sociedad se plantee la superación integral de este problema.

4.1. La Contribución de la Sociedad

Un aspecto importante acerca de la Reforma del Estado pasa por la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado, involucrando a nuevos sectores de la sociedad civil y comprometiendo la participación de más actores y grupos sociales, buscando una apertura en las actividades gubernamentales o lo que modernamente se define como un “open government” .

Al plantearse un enfoque de esta naturaleza es obvio que se alude a una cierta tipología de Estado apto para desarrollarlo. No es posible pensar en un Estado que en lugar de prever los problemas sociales reacciona cuando los problemas y sus consecuencias son parte de la acción a ejecutar.

Tampoco se alude a un Estado que administra los programas sociales con criterios de emergencia o clientelares, o bien afectado por las ineficiencias que le han sido típicas. Difícilmente se pueda, automáticamente, generar otra manera de ver el problema.

Es perfectamente posible pugnar por un Estado fuerte que se corresponda con el desarrollo de organizaciones ciudadanas también potentes y aptas para coadyuvar en la gestión de la superación de los problemas que se presenten. La dicotomía que sólo se puede ver una sociedad civil dinámica si concurre con un Estado debilitado y languideciendo, no resuelve las exigencias que en esta época se plantean para abordar

una cuestión tan importante como la que aquí se discute. Ni tampoco la perspectiva que asume que éste es asunto sólo para ser capturado por un Estado desbordado y todopoderoso.

Los vertiginosos tiempos que vivimos imponen una serie de exigencias para responder a las nuevas realidades. El primer requisito es la capacidad de gobernar, expresada en la voluntad política y manifestada en la acción de todo el aparato estatal, tanto del poder central como de las jurisdicciones descentralizadas; y dentro de cada una, de las autoridades ejecutivas y de las legislativas.

El segundo requerimiento es el de la participación, no sólo de las entidades gubernamentales sino también de los organismos representativos de los diferentes actividades, en especial de los trabajadores y los empresarios. Esta coordinación deberá acompañarse de un intenso proceso de promoción de las capacidades gerenciales en el sector público, tanto para coordinar recursos estatales y no estatales como para conducir procesos estratégicos.

ROBERTO GONZALEZ

Licenciado en Ciencia Política

Email: gonzaleznasif@tutopia.com

Bibliografía.

- Kliksberg, Bernardo "El Rediseño del Estado", Fondo de Cultura Económica, México 1996.
 - Kliksberg, Bernardo "Pobreza un tema impostergable", Fondo de Cultura Económica, México 1994.
 - Gaebler, Ted y Osborne, David "La Reinención del Gobierno" , Ediciones Paidós, Barcelona 1992.
 - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas "La Administración Pública Nacional", Edición del Consejo Empresario Argentino, Buenos Aires 1996.
 - Castel, Roberto "La Metamorfosis de la Cuestión Social", Ediciones Paidós, Barcelona 1997.
 - Deutsch, Karl "Política y Gobierno", Fondo de Cultura Económica, México 1993.
 - García Vázquez, Enrique "La Política Económica Argentina en los Últimos Cincuenta Años", Ediciones Macchi, Buenos Aires 1995.
 - Magariños, Carlos "El Rol del Estado y la Política Industrial de los `90", Ediciones Macchi, Buenos Aires 1995.
 - Kelsen, Hans "Esencia y Valor de la Democracia" de, Editorial Labor, Barcelona 1977.
 - López, Andrea "Los Entes Reguladores de Servicios Públicos: análisis normativo y experiencias de funcionamiento", Colección Reforma del Estado, Dirección Nacional de Estudios e Investigaciones, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires 1993.
-

[1] El propio presidente en ejercicio hasta 1999, el Dr. Carlos Menem caracterizó a las mismas como "relaciones carnales".

[2] En este sentido, Cesar Miquel, perteneciente al PNUD señalaba en el Seminario "La Reforma del Estado en los Umbrales del Siglo XXI" Jujuy, Argentina (1998), que "parecería que esta crisis mundial (globalización y estados nacionales) afecta más de cerca a los países de Iberoamérica donde la profundidad de las transformaciones económicas originan rupturas importantes con los sistemas socioeconómicos en vigencia."

[3] En general, la literatura especializada no caracteriza a los procesos de principios de siglo como Reforma del Estado, pero las transformaciones realizadas para definir el perfil económico del país pueden caracterizarse como tal. Ver Alemán Roberto, Historia de la Política Económica Argentina 1500-1989, Editorial Claridad, 1990.

[4] Ver Roberto Guimaraes "Notas sobre Reforma del Estado en América Latina" en Revista Situación, del Servicio de Estudios del Banco Bilbao Vizcaya, No. 1996/1 junio de 1996.

[5] Ver Lanzaro Jorge "El Fin del Corporativismo", Nueva Sociedad, Caracas, 1998. El apartado es nuestro.

[6] Claus Offe "Contradicciones en el Estado del Bienestar" Alianza Editores (Mexico, 1988), pp. 135-150.

[7] Ver Oscar Oszlak "Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras" en *El Rediseño del Estado*, Bernardo Klicksberg (comp.), Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

[8] Jorge Lanzaro, op.cit.

[9] Ver Carlos Magariños "El Rol del Estado y la Política Industrial de los '90".

[10] Ver Bernardo Klicksberg, "Pobreza, un tema impostergable", 1993, pp. 91 y subs.

[11] Ver Banco Mundial "El Estado en un Mundo en Transformación", 1997, pp. 91 -92.

[12] Es variada la literatura sobre el tema. Ricardo Combellas en "La Crisis del Representativa del Sistema Político Venezolano" resume una experiencia nacional que bien puede ser analizada para un enfoque general para Latinoamérica, CLAD, 1998.

[13] Ver Michael Coppedge "Instituciones y Gobernabilidad Democrática en América Latina" en Síntesis No. 22, Julio - Diciembre de 1994.

[14] Samuel Huntington "Political Order in Changing Societies", Yale University Press, Connecticut, 1968.

[15] Ver Manuel Alcántara "Gobernabilidad, Crisis y Cambio", Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1995.

[16] Ver Oscar Oszlak, op. cit.

[17] Podríamos decir entonces que el aparato estatal no es pues el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional. Es la resultante de una confluencia de variables entre las que se encuentran los niveles de participación social, la legitimidad de las acciones en nombre del bienestar general, la representatividad de los dirigentes, y por que no, los intereses corporativos.