

El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina

Oscar Oszlak, con la colaboración de Sebastián Juncal

- Estado y sociedad
- Transformación del Estado
- Agenda medioambiental
-



2

CUADERNOS DE LA TRANSFORMACIÓN

El rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de América Latina

Oscar Oszlak

Con la colaboración de Sebastián Juncal



La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

© FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica

Yautepec 55, col. Condesa,
Cuauhtémoc, C. P. 06140,
Ciudad de México
Teléfono: +52 (55) 5553 5302

<http://www.fes-transformacion.org>

 FES Transformación Social-Ecológica

 @fes_tse

 Proyecto Regional Transformación
Social-Ecológica

Comuníquese con nosotros para solicitar
publicaciones: transformacion@fesmex.org

RESPONSABLE

Astrid Becker

DIRECTORA DEL PROYECTO REGIONAL FES TRANSFORMACIÓN
SOCIAL-ECOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA

ISBN: 978-607-7833-99-4

Primera edición: agosto 2018

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung. El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Índice

Introducción	4
Los pactos constitutivos de las sociedades capitalistas	5
Roles del Estado	8
Los interlocutores de la burocracia estatal	9
Relaciones entre el Estado y otros actores	13
Intervención y capacidad institucional del Estado	17
Estrategias de reforma estatal	20
La cuestión medioambiental en América Latina	23
Tensiones permanentes de la agenda estatal	26
Escenarios futuros	30
Referencias	35

Introducción

Históricamente, los Estados latinoamericanos cumplieron un rol fundamental en el desarrollo de las sociedades nacionales surgidas del proceso independentista. Su intervención, sobre todo a partir de mediados del siglo XIX, fue esencial en el proceso de construcción social de las nuevas naciones, en la articulación de los factores de la producción, la inversión en infraestructura física de los países, la formación del capital humano y en la salvaguardia de un orden jurídico, comercial y militar indispensable para el desarrollo de las fuerzas productivas. El Estado también fungió como el único compensador de las condiciones de inequidad generadas por la propia organización social capitalista que contribuyó a construir, y de cuya reproducción se hizo cargo a partir de entonces.

Durante casi un siglo y medio, las sociedades nacionales así formadas tuvieron un inocultable sesgo estadocéntrico. El modelo económico común a todas ellas se basó en la expansión del sector primario, la sustitución de importaciones, la dependencia del capital extranjero y la incorporación subordinada a los mercados externos. En el plano político, después de décadas de dominación oligárquica, repetidamente se colapsaron débiles democracias ante la irrupción de dictaduras militares o de regímenes neopatrimonialistas. Mientras tanto en el plano social, pese al papel compensador del Estado antes referido, la región en su conjunto terminó encabezando las estadísticas mundiales de desigualdad, con vastos sectores de su población en el desempleo, viviendo en condiciones de pobreza e indigencia extremas.

La década de 1970 marcó el final de una época. La crisis mundial del petróleo, aunada a la novedad de la estanflación en los países centrales que vino después —con sus reverberaciones en América Latina—, se manifestó en la caída de las exportaciones, devaluaciones, programas de ajuste estructural y crisis de la deuda, que acabaron con la efímera prosperidad que había surgido después de la Segunda Guerra Mundial y la incipiente industrialización que había tenido lugar en los países más desarrollados de la región. Democracias “con adjetivos” (Levitsky y Collier, 1998) consiguieron sobrevivir en solo cuatro países: Costa Rica, Colombia, México y Venezuela, mientras que férreos

regímenes militares y dictaduras tradicionales revestidas de formalidad democrática cubrieron el mapa político del continente. El thatcherismo y la reaganomía inauguraron un nuevo ciclo, que duraría menos de dos décadas, en el que el modelo estadocéntrico de organización social daría paso a un modelo mercadocéntrico, fundado en la reducción del tamaño del Estado y de su intervención, la desregulación de la economía y la vigencia de la “mano invisible” del mercado y del interés individual, mecanismo supuestamente maximizador del interés colectivo.

La debacle posterior provocada en gran parte de los países de la región por las políticas neoliberales impuestas desde el centro del sistema capitalista mundial, precipitó el “regreso” del Estado (Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 1985). Un regreso propiciado, incluso, por los propios organismos multilaterales de crédito que habían inducido a la jibarización del Estado y al que abultados empréstitos intentaron “fortalecer”. La ola democratizadora sobre la que se había montado el neoliberalismo logró mantener con vida a estos regímenes democráticos pero a costa de una enorme fragilidad y una gran heterogeneidad en las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos que se sucedieron en el poder. Durante la primera década del siglo XXI, los “vientos de cola” que soplaron desde los mercados de compra y que mejoraron los términos del intercambio económico en casi todos los países latinoamericanos renovaron un optimismo que, a la postre, resultó efímero, aunque también promovieron un sesgo extractivista en los regímenes de producción de prácticamente todos los países de la región. La prolongación de la depresión europea, la reducción del ritmo de crecimiento de China, la financierización de la economía mundial y la reprimarización de las exportaciones de la región, entre otros factores, se combinaron para volver a sumir a los países en un nuevo ciclo recesivo.

Frente a estos procesos, el “regreso” del Estado y sus nuevas formas de intervención probaron ser insuficientes para asegurar de manera conjunta la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva en sus países. Desde fines del siglo pasado, nuevas cuestiones sociales se incorporaron a la agenda pública y, con ello, se multiplicaron los ámbitos de atención y actuación del Estado, en particular, la creciente evidencia de que la mayor contradicción del sistema capitalista ya no consiste únicamente en la generación de abismales diferencias entre clases sociales, sino en el hecho mismo de que producir riqueza significa des-

truir la naturaleza. Es decir, se arraigó la conciencia de que el equilibrio ambiental planetario se verá cada vez más amenazado en la medida en que la producción mundial, sobre todo en los países en desarrollo, resulte cada vez menos neutra desde el punto de vista ecológico, y ocasione efectos irreversibles en el medio ambiente (Hintze, 2004).

Esta cuestión, como otras en las que el Estado ha visto ampliamente rebasada su capacidad de decisión autónoma, ha dado un fuerte impulso a tres procesos claramente interrelacionados: 1) mayor internacionalización del Estado; 2) nuevas formas de globalización económica y cultural; y 3) tentativas de integración regional, en un mundo en el que los bloques de países se modifican constantemente, con lo que se generan contradicciones, conflictos y superposiciones, mientras que una creciente multipolaridad reconfigura el poder mundial. Fenómenos como el narcotráfico internacional, un terrorismo ubicuo, las migraciones masivas de poblaciones que huyen de la miseria y de los genocidios étnicos o religiosos, los movimientos irrestrictos de capital —facilitados por los avances en las tecnologías de comunicación—, la instantaneidad de la información a escala planetaria, las nuevas formas de encadenamiento de los procesos productivos, entre otros factores, tienden a borrar de facto las fronteras nacionales y, con ello, han comprometido seriamente la capacidad operativa de los Estados para controlar los efectos indeseados de los procesos mencionados.

Entretanto, en el plano interno de los países, otros procesos han confluído y tornado aún más difícil una actuación eficaz de sus Estados. La etapa neoliberal, por un lado, debilitó su capacidad de regulación socioeconómica, al tiempo que se transfirieron a los gobiernos subnacionales una serie de competencias antes reservadas al gobierno central, con lo que, en muchos casos, se modificaron las bases del pacto fiscal intergubernamental. Por el otro lado, el aumento de las expectativas ciudadanas se expresó en la acelerada expansión de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales reivindicativos. Las luchas por nuevos derechos encontraron en la agenda estatal un ámbito natural de expresión y resolución. A esto se sumó que la inseguridad y la corrupción, junto con el desempleo y la pobreza, pasaron a encabezar las estadísticas que miden las cuestiones sociales más apremiantes. La crisis de los partidos, la formación de cambiantes coaliciones en vísperas electorales, el auge de las redes sociales y la

gradual difusión de los principios de gobierno abierto terminaron transformando drásticamente las formas de hacer política. Ante estas circunstancias, la organización del aparato estatal —que, en muchos casos, ni siquiera había conseguido adquirir rasgos weberianos— resultó totalmente inadecuada para enfrentar los nuevos desafíos. Con este proceso histórico descrito sucintamente como telón de fondo, el presente trabajo propone una interpretación detenida de dicho proceso histórico y sugiere una serie de lineamientos técnicos y políticos que se consideran indispensables para que el Estado cumpla un rol más eficaz en el proceso de transformación social-ecológica (TSE) de los países latinoamericanos.

Los pactos constitutivos de las sociedades capitalistas

La mayoría de las naciones de América Latina que adquirieron su independencia durante el primer cuarto del siglo XIX, debieron esperar a que la segunda revolución industrial, que se consolidó hacia mediados de ese siglo, creara la oportunidad histórica para la incorporación de las nuevas naciones al proceso de desarrollo capitalista que en ese entonces ya tenía lugar en Europa. Desde la época colonial, el comercio internacional con los mercados europeos, que fluctuaba en función de la demanda externa, resultó insuficiente para que las nuevas naciones superaran el atraso económico propio de los sistemas productivos pastoriles, extractivos, recolectores y/o basados en incipientes manufacturas esencialmente artesanales. Separados por la topografía y las grandes distancias, esos pueblos, en muchos casos, apenas habían logrado desarrollar precarios mercados internos y ni siquiera reconocían una identidad “nacional” que superara las adscripciones inevitablemente localistas de sus habitantes.

No es una casualidad histórica que los Estados nacionales hayan surgido en esas circunstancias. Más allá de la formalidad constitucional o jurídica, fue hasta la segunda revolución industrial que el Estado nacional comenzó a jugar su papel primordial en el desarrollo capitalista de las nuevas naciones. Hasta entonces, e incluso durante varias décadas más, debieron dirimirse toda suerte de conflictos territoriales y luchas por el liderazgo en torno a modelos de organización nacional de distinta índole. En esas circunstancias, el Estado asumió un rol fundamental en la articulación de los factores de la producción —tierra, trabajo y

capital— que caracterizaron inicialmente el modo de organización social capitalista.

El proceso formativo de los Estados nacionales en la región fue parte constitutiva y factor constituyente del propio proceso de construcción social de estas naciones. La inversión en infraestructura física, la extensión de las fronteras territoriales, el desarrollo de mercados internos, la promoción de la inmigración, la educación de la fuerza de trabajo, el diseño del marco jurídico comercial y laboral, y la garantía de empréstitos externos fueron algunas de las funciones básicas que, al tiempo que extendieron la intervención estatal en los procesos sociales, generaron e incrementaron su aparato institucional (Oszlak, 1982, 1997).

En un plano conceptual, las características que fue adquiriendo el rol del Estado pueden interpretarse en términos de su contribución a la definición de los tres pactos fundacionales de toda organización social capitalista, es decir, de aquellas sociedades en las que se requiere su intervención para disminuir las desigualdades sociales y los conflictos distributivos que genera la concentración de la propiedad, los ingresos y las oportunidades en manos de los capitalistas y otros sectores asociados a sus intereses. Estos pactos podemos caracterizarlos como: el pacto de gobernabilidad, el pacto de división social del trabajo y el pacto distributivo. Como garante de estos pactos, el Estado ejerce su monopolio sobre los medios de coerción, pone en juego su legitimidad y emplea su capacidad de gestión.¹

El pacto de gobernabilidad —denominado por Fernando Henrique Cardoso y otros autores como el “pacto de dominación”— es un concepto frecuentemente empleado en la literatura política latinoamericana, según el cual las sociedades capitalistas se organizan en torno a un acuerdo político que fija las reglas de juego fundamentales que gobiernan las relaciones

1. Deliberadamente no menciono todavía un posible cuarto pacto: el pacto ecológico, cuya existencia real podría ponerse seriamente en duda. Con este me refiero a la construcción social de un consenso internacional acerca de los peligros que entraña para el planeta la persistente degradación del medioambiente y los recursos naturales, dada la convergencia de diferentes fenómenos que ponen en riesgo la sustentabilidad ecológica del mundo. A diferencia de los otros “pactos”, el pacto ecológico trasciende los límites territoriales nacionales y exige acuerdos intergubernamentales que imponen compromisos a los países, son materia de negociación permanente y tienen un cumplimiento relativo. Volveré sobre este tema al tratar más adelante la cuestión socioambiental en América Latina.

entre las sociedades y sus Estados. Sus términos suelen ser resultado de una combinación de coerción y consenso. Las constituciones formalizan algunas de estas reglas, pero lo que interesa destacar aquí es que las características, contenidos y alcances de este “pacto” tienen que ver con el tipo y grado de correlación de poder existente en la sociedad.

El segundo pacto, denominado pacto funcional o pacto de división social del trabajo, también determina, parcialmente, las orientaciones del rol del Estado y los contenidos de su agenda. Define, en esencia, quiénes son los agentes fundamentales del proceso de acumulación de capital, a quienes deben confiarse las funciones de establecer y reproducir las condiciones que permitan el desarrollo de las fuerzas productivas, incluyendo las decisiones de regulación, inversión o promoción de la actividad económica. Es decir, en cada momento histórico, se establece qué funciones se confían al gobierno, al mercado y/o a las organizaciones sociales. Si se nacionaliza o se privatiza, si se regula o se libera el mercado, si se expande o reduce la burocracia estatal, todas decisiones que suponen cambios en este pacto funcional.

En tercer lugar, en toda sociedad (no solo capitalista) siempre está vigente alguna suerte de pacto distributivo: ¿quiénes son los ganadores y perdedores en el reparto de los ingresos y la riqueza?, ¿sobre quiénes recaen los costos?, ¿quiénes se apropian de los beneficios y en qué proporción? El llamado “pacto fiscal” constituye, apenas, un aspecto del esquema distributivo vigente, y se refiere a acuerdos —casi siempre efímeros— en el reparto territorial o jurisdiccional de los ingresos tributarios en el nivel subnacional. Aunado a esto, existen, además, recursos materiales que se transfieren de unas jurisdicciones a otras, mientras que las competencias de gestión están desigualmente distribuidas, y las capacidades recaudatorias o de endeudamiento público son diferentes. Por otra parte, el pacto distributivo se ve alterado por precios relativos favorecidos por “fallas de mercado”, por actos de evasión tributaria, por conductas corruptas o por otras formas —indebidas o incluso delictivas— de apropiación de ingresos. De este modo, ciertos actores ganan, otros pierden y, por lo tanto, la sociedad experimenta una redistribución de sus recursos materiales, amparada y recreada por las propias reglas de juego que gobiernan las relaciones entre ella y el Estado.

Ante estas circunstancias, un posible enfoque para el análisis de “el” rol del Estado podría consistir en la

observación de las diferentes modalidades a través de las cuales su aparato institucional actúa frente a la sociedad, a fin de reproducir y/o recrear condiciones que mantengan cierto grado de equilibrio entre los pactos mencionados. Aludir al “equilibrio” no supone emitir un juicio valorativo sino, simplemente, destacar el hecho de que los tres pactos que estructuran una sociedad capitalista mantienen ciertas afinidades obvias entre sí o que hay una congruencia entre las reglas de cada pacto.²

Esto se ve más claramente si se consideran las cuestiones centrales que integran la agenda estatal, las cuales también guardan una estrecha relación con las reglas del juego. Con estas cuestiones nos referimos a la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva. Dicho de otro modo, la vigencia y redefinición permanente de los tres pactos se traduce en respuestas que el Estado va generando frente a la dinámica social suscitada en torno a las tres cuestiones mencionadas. Tales respuestas se traducen en tomas de posición y líneas de actuación que dan contenido al rol del Estado a través de políticas públicas específicas. Sin embargo, desde un punto de vista más agregado, estas políticas remiten a las tres cuestiones centrales de la agenda estatal, que se hallan directamente relacionadas con los pactos fundacionales de la organización social capitalista.

En el primero de estos pactos, el de gobernabilidad, la cuestión central consiste en definir, en cada momento, de qué modo —es decir, favoreciendo o perjudicando relativamente a qué sectores, estableciendo qué límites o restricciones a la libertad o iniciativa individual, con qué derechos y obligaciones— se ase-

2. Para aclarar este punto, podemos decir que desarrollo y equidad son cuestiones de la agenda que se encuentran en tensión permanente. Como variables, se puede medir su magnitud, es decir, el grado de vigencia que han alcanzado en las diferentes sociedades nacionales. Idealmente, sería deseable que una sociedad alcanzara los más altos grados de gobernabilidad (G), desarrollo (D) y equidad (E). Pero si una o dos de estas variables se desfasan excesivamente, se produce una tensión inevitable: como cuando, por ejemplo, importantes tasas de desarrollo van acompañadas de tasas de inequidad distributiva y/o de un bajo índice de gobernabilidad. La tensión también aumenta cuando disminuyen los valores alcanzados por estas variables, los cuales terminan potenciándose negativamente el uno al otro. Por ejemplo: un menor desarrollo genera menores posibilidades de una distribución equitativa, y ambos, a su vez, tienden a producir menor gobernabilidad. Por ello, en los países donde G, D y E alcanzan valores relativamente altos, el grado de tensión es bajo.

guraré un contexto que facilite la convivencia, regule el conflicto y, sobre todo, permita el mayor desarrollo de las fuerzas productivas de la sociedad. En el pacto funcional, lo que está en juego en cada coyuntura histórica es el desarrollo de las fuerzas productivas. Esto implica definir —según la perspectiva del régimen dominante— el esquema más adecuado de división social del trabajo y asignación de responsabilidades (es decir, al Estado en sus distintos niveles, al mercado, a las organizaciones sociales o a combinaciones de estos diversos actores) en las actividades de producción y en la regulación de las relaciones socioeconómicas. Finalmente, el pacto distributivo refleja cómo se han definido y resuelto las cuestiones relativas a la apropiación del excedente económico, al reparto de beneficios y costos, y a la asignación y goce de derechos y obligaciones.

Estas decisiones y acciones no son autónomas: responden siempre a una correlación de fuerzas políticas particular, a esquemas de poder que, en sociedades capitalistas generan y reproducen profundas desigualdades, tal como ha sido planteado repetidamente. Sin embargo, la desigualdad no es exclusiva de las sociedades capitalistas, sino que es una característica que ha marcado a fuego la historia de la humanidad. El aspecto distintivo del capitalismo consiste en que este se ha desarrollado a la par de la evolución de las ideas libertarias, republicanas y democráticas, lo cual supuso el reconocimiento de mayores libertades, derechos y formas de participación social.

Estas ideas y libertades han planteado en ocasiones otras exigencias a la organización social y han creado a veces la ilusión de que el Estado podía asumir posiciones y adoptar líneas de actuación contradictorias a los intereses de las clases dominantes. De este modo, nació la idea de que en ciertos momentos el Estado podía desprenderse de la tutela capitalista y ser relativamente autónomo respecto a esos intereses. De hecho, una importante corriente de la literatura política, desde el Marx de *El 18 Brumario* hasta Peter Evans, en nuestros días, se ha ocupado de caracterizar los grados y modos con que se manifiesta tal autonomía. Sin embargo, como también han señalado otros autores, si bien ciertas decisiones y acciones del Estado aparentan contradecir frontalmente los intereses de ciertos sectores del capital, en última instancia no hacen más que preservar al capitalismo como sistema, reproducir la fuerza de trabajo y las condiciones que hacen posible el funcionamiento de este modo de producción. Por ello, la gobernabilidad democrática,

el desarrollo sustentable y la distribución equitativa, han conformado históricamente la tríada de cuestiones centrales de la agenda estatal.

Roles del Estado

Teniendo en cuenta los planteamientos realizados en la sección anterior, podemos volver a formular la pregunta: ¿Cuál debe ser el rol del Estado? Se trata de una pregunta que se ha respondido varias veces desde un plano retórico y valorativo, y donde, aunque cambian las formas de expresarla, comparten un sentido: servir al bien común, al interés general, a la producción de “valor público”, a la “felicidad pública” (como se decía en otros tiempos) o al “buen vivir”, como lo define la tradición de los pueblos originarios andinos. Es precisamente ese papel el que ha justificado la permanente intervención del Estado en la resolución de la problemática social. Sin embargo, aunque el Estado pueda aparecer como la única institución social capaz de alcanzar y, sobre todo, garantizar la permanencia de ese interés común, también es visto como un obstáculo para lograrlo, en particular, con referencia a su aparato burocrático. Dos siglos de existencia de Estados nacionales han sido testigos de la tarea de Sísifo con la cual el Estado, con resultados a veces positivos y otras negativos, ha intentado cumplir con el rol de promotor y custodio del bien común.

Existen, no obstante, fundados argumentos para cuestionar la visión que asocia el rol del Estado con el interés general de la sociedad. Su aparato institucional no es un simple instrumento al servicio de los ciudadanos, sometido a las decisiones de autoridades democráticamente electas. Sin caer en interpretaciones extremas, que ven en la expansión y creciente peso de la burocracia la formación de una nueva clase (Lefort, 1966), debemos admitir que dicha expansión implica la multiplicación de ámbitos operativos, monopolios de información, capacidades de influencia e instancias de decisión en los que los comportamientos burocráticos adquieren relativa autonomía.

La autonomización del comportamiento efectivamente implica la posibilidad de que en su actividad cotidiana, la burocracia traduzca el interés general de la sociedad —dentro de los flexibles límites que habitualmente admite la desagregación del interés general— en términos que también consulten su propio interés. Es decir, la burocracia puede convertirse en un “grupo de presión”, en un sector social más, que

reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del “interés general”. En este sentido, la propia expansión de la burocracia, la apropiación de recursos adicionales en beneficio de sus miembros, la obtención de inmunidades o privilegios o el apoyo de iniciativas que consoliden o extiendan su autonomía operativa pueden llegar a convertirse en expresiones desagregadas de tal interés. En la medida en que a través de sus actos la burocracia, incluyendo al personal político al frente del Estado, tiende a satisfacer intereses propios, expresando un interés común como sector, se habla de un rol sectorial (Oszlak, 1977).³

Por otra parte, sin caer tampoco en el otro extremo que sostiene que la actividad del aparato estatal replica mecánicamente los intereses de “la” clase dominante, existe suficiente evidencia para demostrar la representación privilegiada, es decir, el tratamiento preferencial que los intereses de esta clase reciben dentro de la constelación de “funciones” desempeñadas por la burocracia, o, en otras palabras, el “sesgo sistemático” de su acción como garante de la reproducción de un sistema de dominación social (O’Donnell, 1977). Es la actividad de sus instituciones, de su aparato regulador, productivo y represivo, la que materializa “productos” que refuerzan tanto esa dominación como el carácter capitalista de ese Estado. Como consecuencia, apelando al interés general y protegida por su aureola legitimadora, una buena parte de la actividad de la burocracia está dirigida a la satisfacción de los intereses de las clases económicamente dominantes, papel al que denominaremos *rol mediador*.

Queda así configurada, casi como categoría residual aunque sea la más legítima, un área de intervención estatal cuyo significado encuentra un referente mucho menos ambiguo en el interés general de la sociedad. En esta categoría se incluyen acciones como la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden a —o pretenden— mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, particularmente la situación relativa de sectores menos privilegiados. En ese caso, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) au-

3. En este mismo sentido, Geddes (1994) ha señalado que los agentes estatales poseen preferencias políticas independientes de los grupos más poderosos de la sociedad. Gracias al lugar que ocupan en el Estado, estos agentes (la burocracia) pueden utilizar su poder y recursos para lograr sus propios objetivos.

ténticamente representativa del interés general, desempeñando un rol que llamaremos *infraestructural*.

En síntesis, la burocracia puede asumir tres roles diferentes: 1) un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado, que asume frente a este la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de los sectores económicamente dominantes; y 3) un rol infraestructural, en el que proporcionan los conocimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, generalmente expresados en los objetivos formales del Estado.⁴

Dada esta transfiguración de roles, la burocracia parece situarse en tres ámbitos operativos diferentes. Sin embargo, la distinción analítica de estos tres roles corresponde, en realidad, a franjas de actividad (y sus correlatos normativos) que, en situaciones concretas, son parte constitutiva de un mismo proceso de decisión y acción. Es decir, si bien los diferentes roles que desempeña el aparato estatal pueden visualizarse analíticamente como tres dimensiones de actividad diferenciadas, el “balance” final (es decir, qué rol o roles terminan caracterizando de manera más precisa la producción estatal) no es el resultado ni de una racional programación ni de una distribución al azar, sino que es producto del enfrentamiento, de la lucha política alrededor de la asignación o reasignación de recursos escasos entre actores sociales (incluyendo instituciones burocráticas y políticas) que representan intereses conflictivos y contradictorios.

Lo dicho destaca el carácter de la burocracia como una arena crucial de conflicto para dirimir cuestiones sociales. Es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de los distintos roles de la burocracia el que confiere una dinámica particular a la lucha política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. Si

partimos de que la burocracia es una arena de conflicto, se trata ciertamente de una “arena movediza”. Y esta no es, como puede parecer, una imagen efectista. La actividad de la burocracia no gira en el vacío; por el contrario, se engarza de manera dinámica, y por lo tanto en constante cambio, con necesidades, reivindicaciones y demandas de actores “civiles” y “estatales”, que procura satisfacer movilizandolos recursos, perfeccionando organizaciones corporativas, promoviendo alianzas y aceptando (o neutralizando) disputas con actores movidos por intereses antagónicos.

El conflicto existente, y el proceso social que lo resuelve en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un activo participante: un actor que no es el agregado institucional del Estado que se piensa en primera instancia, sino un actor que, como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo sino que se halla variablemente subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales. Sin embargo, en su relativa autonomía, este actor posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado, con lo cual se convierte en un posible aliado u oponente, dependiendo del ámbito de su competencia y de la índole de la cuestión suscitada.

De este modo, las instituciones burocráticas no solo son actores políticos sino que, además, ejercen un ámbito de acción que constituye un terreno de lucha donde se convoca a otros actores (individuos, grupos, sectores, organizaciones), aliados o enfrentados en torno a la promoción de intereses contradictorios. Las posiciones que esas instituciones estatales asuman en el proceso de resolución de cuestiones vinculadas a los intereses en pugna definirán el rol o los roles que desempeñen y, por lo tanto, la naturaleza de su intervención social.

Los interlocutores de la burocracia estatal

Si partimos del planteamiento efectuado hasta aquí y, por lo tanto, del triple rol que desempeña el aparato burocrático, corresponde ahora discutir el tratamiento de los vínculos que la burocracia mantiene con diversos actores durante el ejercicio de sus diferentes roles, pues es en estos vínculos donde seguramente subyacen algunas de las claves principales para explicar el pobre desempeño de su rol infraestructural.

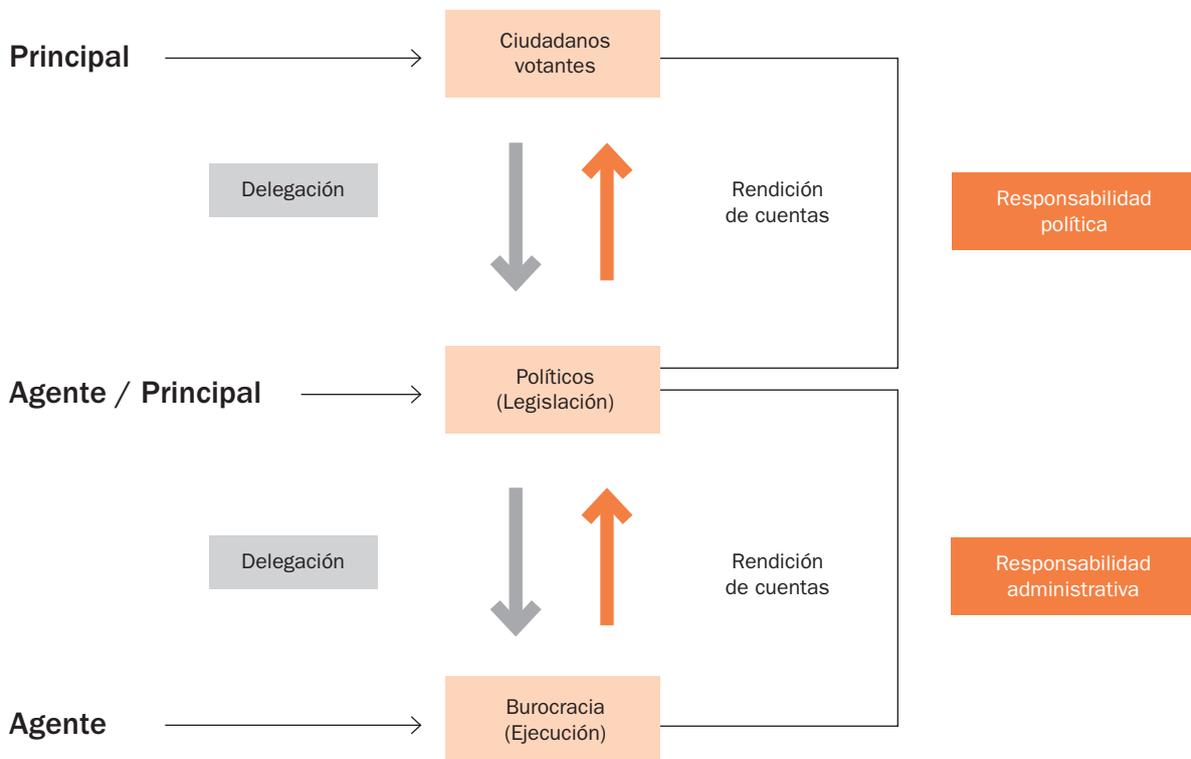
4. Koldo Echeburria (2008) también distingue los diversos y contradictorios roles de la burocracia: “según se contemple desde su dimensión ideal de actor neutral y profesional, que garantiza la estabilidad, adaptabilidad e interés público de las políticas o de su carácter de recurso privado, bien de los partidos políticos que lo intercambian por votos o de los propios empleados públicos que defienden sus intereses a través de la inmovilidad de sus condiciones de trabajo”. El grado en que la burocracia satisface unos u otros roles, supone el autor, “está relacionado con algunas de las características de calidad de las políticas públicas”.

Desde la perspectiva adoptada en este trabajo, el hecho de que diferentes organizaciones y actores sociales intenten influir sobre la formulación e implementación de políticas públicas no es intrínsecamente negativo. En consonancia con el planteamiento de Evans, creemos que los países emergentes (o “semi-desarrollados”, según algunos) requieren de Estados que gocen de autonomía “enraizada” para promover su desarrollo, es decir, de Estados que se involucren estrechamente con la sociedad, siempre y cuando posean una estructura administrativa coherente, autoorientadora y weberiana, para evitar, de este modo, que el enraizamiento produzca consecuencias de captura burocrática (Evans, 1996: 557). Con base en esto, se aborda la cuestión de la capacidad estatal desde una perspectiva relacional, lo cual permite analizar la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar bloqueos a sus políticas.

Si los países dispusieran de este tipo de aparato estatal -en lugar de los Estados “predatorios” que Evans

utiliza como contramodelo—, el problema estaría parcialmente resuelto. Sin embargo, mientras no lo consigan, la influencia que los diversos grupos de presión ejercen sobre ellos continuará siendo determinante. En términos generales, podemos afirmar que los principales interlocutores de la burocracia son: 1) los demás actores estatales y 2) el conjunto de actores de la sociedad. Dentro de este variado universo, figura, en primer lugar, el gobierno, que en el marco de una relación ‘principal-agente’ adopta el rol de ‘principal’. Es decir, el gobierno es el actor responsable de fijar a la burocracia —su ‘agente’— los lineamientos generales que orientarán la ejecución de sus políticas, mientras que la burocracia es la responsable de implementarlas. A su vez, el gobierno es el agente de la sociedad, que, en este otro plano de relación, actúa como principal (Przeworski, 1998). En esta lógica, la burocracia termina siendo, en última instancia, agente de la sociedad. Es en esta otra instancia donde la burocracia responde directamente a las necesidades y demandas heterogéneas de diferentes sectores, grupos y colectivos sociales (ver gráfico I).

Gráfico 1. Relaciones entre principal y agente



a) Las interacciones entre funcionarios políticos y burócratas

Los roles efectivos que cumplen los actores que funcionan como políticos y como administradores profesionales han sido analizados desde posturas mucho más sofisticadas que las que surgen de la simple oposición entre política y administración: la formulación y ejecución de políticas pueden ser realizadas sea por funcionarios políticos o por administradores profesionales (Aberbach y Rockman, 1981, 1988). Ambos grupos conviven en el tiempo y en el espacio, pero se distinguen entre sí en función de dos características básicas: la jerarquía de sus vínculos y la duración de sus nombramientos.

El funcionamiento de la organización estatal se funda en relaciones jerárquicas y funcionales que pueden involucrar exclusivamente a servidores públicos ubicados en diferentes niveles de autoridad, o a integrantes del cuerpo profesional del Estado que establecen vínculos directos con el personal político designado en los puestos de mayor jerarquía. Algunos de estos puestos pueden llegar a cubrir, incluso, posiciones que normalmente forman parte del sistema de servicio civil de carrera.⁵ Con excepción de algunos cargos expresamente previstos en la legislación, la inmensa mayoría de las designaciones de funcionarios políticos dura como máximo el tiempo del mandato presidencial, aunque dichas designaciones pueden estar sometidas al arbitrio del poder ejecutivo y/o de los integrantes del gobierno con poder para decidir sobre ellas.

El encuentro entre personal político y permanente tiene lugar, básicamente, en dos circunstancias: cuando, como consecuencia de procesos electorales o tomas violentas del poder, se produce una renovación de autoridades políticas; o bien, cuando a raíz de escándalos, sectarismo político o conflictos internos de poder, se decide sustituir a ciertas autoridades en el interior de un mismo gobierno. En tales ocasio-

5. En algunos países y en determinadas épocas, la carrera política y la carrera de funcionario han estado debidamente separadas. En otros países, la politización de la burocracia puede llegar a situaciones extremas. En Bolivia, años atrás, por ejemplo, incluso las jefaturas de departamento o de sección llegaron a ser cubiertas por funcionarios políticos, y pocos embajadores de carrera cubrieron sus puestos tradicionales, pues era mucho más común que se designara personal de confianza política para las embajadas.

nes, los nuevos elencos gubernamentales establecen una pugna con la burocracia permanente, a fin de someterla a los nuevos dictados u orientaciones que intenten dar a su gestión. Entre mayor sea la inestabilidad producida como consecuencia de la sucesión de gobiernos y regímenes políticos que no alcanzan a cumplir sus mandatos, y mayor sea la sustitución de funcionarios políticos como resultado de fracasos en la gestión pública, menores serán los márgenes de tiempo disponibles para que las autoridades ocasionales aprendan cómo desempeñar sus roles, y más frecuentes los cambios en los contenidos de las políticas y el abandono de las líneas de actuación vigentes hasta entonces.

La desconfianza natural de cada nuevo elenco político con relación a la burocracia heredada se suele agudizar en tanto más radical sea el cambio de signo político-ideológico respecto al elenco político anterior. El abandono de líneas de actuación emprendidas por los antecesores es una tendencia frecuente, que tiene como consecuencia modificaciones en la agenda estatal, cambios en los destinatarios de las políticas, reemplazo de servidores públicos involucrados con su implementación, reasignación de los recursos presupuestarios, y otras decisiones del mismo orden.

En algunos países, se suelen producir altísimas tasas de rotación del personal cuando los elencos políticos que abandonan la gestión pública se llevan consigo tanto a colaboradores que habían ejercido tareas ejecutivas como a sus funcionarios de confianza. Esto produce una consecuencia de carácter triple: 1) la carrera administrativa termina en posiciones relativamente bajas dentro de la estructura jerárquica, dado que los cargos más altos son asignados a través de nombramientos políticos; 2) la aceleración de la tasa de rotación impide contar con un liderazgo profesional durable en el ejercicio de la función pública; y 3) la incidencia de fracasos en la ejecución de políticas se debe más a la escasez de tiempo disponible para su implementación profesional que a la incapacidad de sus responsables (Thwaites, 2001).

Otros fenómenos típicos de la lucha entre políticos y administradores es la creación de instancias de gestión *ad hoc* (o paralelas) y el reemplazo de personal permanente por funcionarios de confianza de los nuevos elencos políticos, quienes por lo general pasan a formar parte de una planta transitoria o de un régimen de contratación especial. Ello suele ocurrir, por ejemplo, cuando los funcionarios políticos fracasan en

cooptar a los funcionarios permanentes o en superar su acción opositora; o cuando advierten que no podrán resistir el desgaste que les provoca el “cajoneo”⁶ de proyectos e iniciativas por parte del personal permanente; o, incluso, cuando su natural desconfianza los exime de siquiera poner a prueba la capacidad o lealtad de ese personal permanente. De esta manera, se duplican y superponen funciones, y aumenta la deformidad de la planta de personal. En estas circunstancias, se reducen las posibilidades de planificar el tamaño y composición futuros de la dotación de recursos humanos, los cronogramas de reemplazo y, por lo tanto, las oportunidades de realizar un verdadero desarrollo de carrera de los servidores públicos.

He aquí el dilema del funcionario político: para quien gobierna, el desarrollo de competencia no es admisible si para lograrlo tiene que pagar el precio de perjudicar sus intereses políticos (Geddes, 1994). Por lo tanto, es más probable que el funcionario político se oponga a la reforma al servicio civil si considera que una política clientelista le conviene más que la introducción de un sistema meritocrático.

Un patrón previsible en la resolución de los enfrentamientos entre personal político y personal permanente consiste, justamente, en el fracaso del primero y la permanencia del segundo. La burocracia sobrevive a la gestión política. Los funcionarios públicos permanentes terminan, de hecho, convirtiéndose en actores centrales, tanto respecto a la formulación como a la implementación de las políticas públicas. En este proceso de politización se genera un dilema central, originariamente planteado por Almond y Powell (1966): los funcionarios públicos se debaten entre ser políticamente receptivos (“responsive” en inglés), estar dispuestos a la acción y ser profesionalmente responsables, al tiempo que enfrentan la exigencia de mostrarse políticamente neutrales (Hojnacki, 1996). Según Hojnacki, la expectativa de la sociedad es que el proyecto político que triunfó en las urnas, se materialice en la medida en que el servicio civil garantice su implementación mediante un comportamiento neutral. Sin embargo, el servicio civil no es inmune a las presiones resultantes de la acción e influencia de los actores

de la sociedad política (partidos, corporaciones, sindicatos), además está sometido a cambios bruscos en las orientaciones políticas de los gobiernos de turno. Esta suerte de esquizofrenia torna a veces imprevisibles los resultados de la actividad burocrática.

Del análisis precedente se desprende que las vinculaciones entre el gobierno y la burocracia no solo son intensas sino también inmediatamente determinantes en el grado de productividad que resulta de su actividad común. Su relación constituye un verdadero maridaje. Con cada cambio de gobierno se produce una suerte de enlace entre el gobierno entrante y la burocracia existente. A partir de allí, ambos mantienen vínculos de colaboración y conflicto; tratan de establecer nuevas reglas de convivencia y nuevos objetivos comunes; procrean, para lograrlos, nuevas instituciones y repudian otras preexistentes; en suma, intentan implementar un nuevo proyecto político cuyo éxito dependerá tanto de las capacidades que logren generar como de los desafíos que deban enfrentar. Lo logren o no, en algún momento el gobierno será reemplazado, la burocracia “envidará” y contraerá un enlace con el nuevo gobierno y de este modo, el ciclo continuará reproduciéndose. La burocracia estatal termina convirtiéndose en un verdadero cementerio de proyectos políticos, con lo cual resulta cada vez más difícil reconstruirla de nuevo, a menos que algún gobierno consiga remover y renovar las viejas normas, dismantelar las antiguas estructuras, y/o erradicar pautas culturales y patrones de comportamiento indeseables.

Las tomas de posición y líneas de actuación de los gobiernos también tienen como protagonistas a los cuerpos legislativos, cuya intervención en los procesos de formulación de políticas debería considerarlos como actores centrales. No obstante, en este trabajo omitiremos su consideración porque, de otro modo, el análisis resultaría mucho más complejo y sin mayor ventaja, por suponer que, en general, las legislaturas han acompañado a los gobiernos en sus políticas relativas al servicio civil.⁷

6. En muchos países de América Latina el término *cajoneo* se utiliza para referirse a la demora o retención deliberada de un proyecto de normativa, el procesamiento de un expediente u otras, habitualmente por razones políticas o intereses burocráticos.

7. Además, el carácter esencialmente presidencialista de los países latinoamericanos desdibuja seriamente el papel de sus parlamentos.

Relaciones entre el Estado y otros actores

Dentro de la sociedad, es posible distinguir diversos actores que intentan ejercer presiones sobre las instituciones estatales para influir sobre la naturaleza de sus políticas y resultados. Existe un extendido prejuicio respecto a esta actividad de *lobbying* (también conocida como cabildeo) porque se le atribuye la responsabilidad de que el Estado se desvíe del verdadero “interés general” de la sociedad. La polémica es intensa. De hecho, puede afirmarse que en torno a esta cuestión se ha desarrollado una parte importante de la teoría política y de los estudios de caso preocupados por el análisis del poder, los conflictos sociales, la representación política, la acción colectiva o el fortalecimiento de la democracia.

Sin pretender resolver esta cuestión, quisiéramos delinear algunos de los términos del debate. El principal fundamento para justificar la existencia y comportamiento de los grupos de interés es el paradigma pluralista. Según este paradigma, los grupos de interés son un componente central del surgimiento y la subsistencia de la democracia. De acuerdo con este paradigma, en la democracia los ciudadanos poseen igualdad de derechos y privilegios, ya que existe igualdad ante la ley y nadie resulta favorecido por tener un nivel desproporcionado de privilegios políticos. Por lo tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a perseguir sus propios objetivos políticos, en tanto lo hagan en el marco de la legalidad.⁸

En la relación entre el Estado y los grupos de interés, el paradigma pluralista parte de tres supuestos iniciales:

- a) que en el capitalismo democrático los privilegios no existen; b) que si los empresarios tienen intereses comunes y estos son de relevancia social, necesariamente surgirán asociaciones empresariales destinadas a jugar un importante papel socio-político; y c) que, por lo tanto, podemos explicar la dinámica de intereses empresariales reduciendo nuestra atención a las variables político-institucionales de sus organizaciones pues son éstas las que corporizan y nos muestran cuáles son esos intereses, así como la relevancia socio-económica e implicancias políticas de los mismos (Acuña, 1995:3).

8. Probablemente, esto se vincula con el registro y oficialización de los *lobbies* existente en los Estados Unidos y, crecientemente, en varios países de América Latina.

También podría destacarse que, de acuerdo con este paradigma, existen fuertes supuestos en cuanto a la vigencia de un sistema efectivo de controles mutuos y contrapesos entre los poderes del Estado, así como una participación activa del poder legislativo y de los *lobbies* en el proceso de toma de decisiones.

Wildavsky (1979) ha sugerido, en este sentido, que el “interés general” es una construcción idealizada que, en la práctica, resulta de la agregación y el conflicto entre “visiones parciales del interés público”. Según este autor, el proceso político en una democracia posee un mecanismo intrínseco que asegura que ciertos valores negados en el presente serán, a su turno, considerados. Este mecanismo existe porque los políticos y los líderes de grupos de interés están motivados para hallar necesidades que no han sido identificadas todavía y satisfacerlas a cambio de votos, impulsados por la esperanza de retener o acceder al gobierno. Por lo tanto, el sistema democrático asegura que todos los intereses estén representados y los defensores de cada uno de ellos asuman su propia versión del interés general, así como que cada uno pueda considerar que su versión parcial de las cosas es correcta.

En otros términos, Wildavsky argumenta que el enfoque de una “visión parcial del interés público” es preferible al enfoque de la “visión total del interés público”, que tan a menudo se considera como superior. Pese a lo persuasivo de la argumentación, no debe perderse de vista que este enfoque supone la vigencia de reglas de juego democráticas que de ningún modo son universales, y que más bien describen un modelo etnocentrista que ni siquiera refleja totalmente la realidad del contexto en el que se inspira.⁹

Si elaboramos un examen de los actores que afectan las decisiones y los resultados del aparato estatal, podemos incluir, primero, a los que habitualmente se asocia con “el mercado”: productores, comerciantes, expertos financieros u otros, cuyo denominador común es el desarrollo de actividades económicamente lucrativas, y de una acción colectiva que por lo general se canaliza a través de organizaciones corporativas orientadas a ejercer presiones sobre el Estado,

9. Si nos atenemos a la excelente caracterización que hace Wolin (2009) de la democracia dirigida de los Estados Unidos, modelo que se encuentra más próximo a lo que el autor llama “totalitarismo invertido”.

con el objeto de que sus intereses sean privilegiados en las políticas que inciden, en última instancia, sobre la distribución del excedente social. Estos vínculos también se establecen con grupos empresariales poderosos o con gobiernos extranjeros que representan a empresas establecidas en el territorio nacional, con el fin de negociar concesiones, fijar acuerdos de precios, extender contratos, etcétera.

En segundo lugar, están los actores que suelen clasificarse como integrantes de la “sociedad política”. Estos típicamente incluyen a los partidos políticos, aunque también se consideran en esta categoría a los sindicatos y a las organizaciones corporativas (asociaciones, cámaras y sus agrupaciones de segundo y tercer nivel) mencionadas en el párrafo anterior. En tercer lugar, están el grupo diferenciado de las organizaciones de la sociedad civil (osc), los movimientos y asociaciones de base, y los ciudadanos en general.

a) Relaciones entre Estado y grupos de interés económico

Como señalamos, desde un enfoque pluralista la influencia de los grupos de interés económico sobre los procesos de formación y ejecución de las políticas constituye una forma legítima de organización y articulación de sus preferencias en la arena política y burocrática. El corporativismo, en sus diversas facetas determinadas por la naturaleza de los regímenes políticos en los que se desarrolla, ha sido la forma clásica que ha asumido este vínculo entre empresariado (o, también, sindicatos) y Estado.¹⁰ En su variante liberal, los rasgos monopólicos del corporativismo están atenuados, aunque en los hechos la representación de los intereses tiende a organizarse en instituciones poderosas ampliamente reconocidas.

El interés por el estudio de estos grupos de interés se origina clásicamente en la influencia que estos pue-

10. Según la clásica definición de Schmitter (1974), “el corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de los intereses, en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no en competencia entre sí, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no creadas) por el Estado, que deliberadamente les concede el monopolio de la representación en el interior de sus respectivas categorías, a cambio de observar cierto control sobre la selección de sus líderes y sobre la articulación de las demandas y de los apoyos”.

den tener sobre las decisiones gubernamentales. Las presiones que son capaces de ejercer sobre las agencias estatales ponen a prueba el grado de autonomía de estas para un arbitraje efectivo entre la posible diversidad de intereses en pugna, rol que, como vimos, les atribuye el paradigma pluralista. Sin embargo, no es nuestro propósito analizar la formación y el mantenimiento de los grupos de interés, sino el rol y el impacto de su acción sobre las políticas públicas.¹¹

Numerosas investigaciones que analizan las relaciones entre el Estado y los empresarios parten del supuesto de que la forma que adquieren dichas interacciones permite explicar el desempeño económico de los países (Evans, 1996; Amsden, 1989; Acuña, 1991; Schneider, 1995 y 2005). Como en cualquier otro terreno en el que se pretende ejercer poder, los recursos incluyen la coerción, la información, los bienes materiales y la ideología que puedan movilizar/emplear los actores. Además, los actores pueden constituir alianzas y emplear estrategias de acción diversas, como las de obstrucción, cooptación, enfrentamiento abierto, penetración o uso de prebendas; recursos y estrategias que pueden emplear tanto en su acción sobre el Estado como en sus vínculos con actores aliados o antagónicos.

La influencia de los grupos corporativos puede ejercerse desde afuera o desde dentro de las mismas instituciones estatales a las que se dirige. Una modalidad muy común en América Latina es la participación directa de sus organizaciones representativas en los directorios o consejos directivos de empresas públicas u organismos descentralizados. En algunos países su presencia es tan generalizada que, de hecho, el sector paraestatal está dominado por toda clase de intereses corporativos. Su influencia también se verifica, por ejemplo, en órganos de regulación del Estado, en los que personeros de confianza omiten cumplir el papel regulador para el que fueron designados en un principio.

La influencia que ejercen estos actores se dirige fundamentalmente hacia los funcionarios y las organizaciones estatales asociadas con sus respectivas áreas de interés. Cardoso (1974) ha acuñado el término “anillos burocráticos” para representar la noción de un sector

11. Granados y Knoke (2005) han observado que los análisis teóricos y empíricos sobre los grupos de interés pueden dividirse temáticamente a partir de estas dos grandes preocupaciones.

público atravesado por intereses clientelares, donde cada organismo establece un “anillo” con sus “clientes”. Estos anillos, a su vez, se enfrentan unos con otros por la asignación de recursos escasos para poder así satisfacer sus respectivos intereses. Procuran, de este modo, legislación afín a sus intereses (v. g., incremento de tarifas sometidas a control estatal, aumento/reducción de aranceles de importación, disminución de retenciones a la exportación, regímenes especiales de promoción para ciertas industrias o zonas francas, exención o diferimiento de impuestos, blanqueos de capitales) o buscan concertar acuerdos que faciliten negocios espurios, ganancias rápidas y garantías de impunidad, a cambio de apoyo político, participación en los beneficios u otras formas de corrupción.

A lo anterior cabe añadir que la influencia de estos actores no se reduce a las vinculaciones formales y públicas que pueden registrar los medios o su propia actividad de difusión institucional. Por debajo de los “puentes” tendidos entre el accionar corporativo que representa los intereses de sus miembros, una densa trama de relaciones con otros actores poderosos (funcionarios, jueces, partidos, embajadas, fuerzas de seguridad, otras corporaciones) se canaliza a través de “túneles”, cuya importancia en términos de tráfico de influencias, consecuencias sobre el proceso de toma de decisiones del Estado, e impacto sobre la vida política no siempre es fácil de discernir.¹²

b) Relaciones entre Estado y partidos políticos

La existencia, organización y funcionamiento de los partidos políticos son, en principio, indicadores elocuentes del carácter democrático del Estado y la sociedad, del mismo modo que su debilidad es considerada como un déficit de la democracia. Su efectivo funcionamiento demuestra una alta capacidad social de agregación y articulación de la representación política ante el Estado; un medio genuino a través del cual la ciudadanía expresa su voluntad de participar en la conformación de la relación de fuerzas que asegura la gobernabilidad. No obstante, los partidos

pueden jugar un rol variado tanto en la consolidación como en el debilitamiento de la democracia.

En su vinculación con el aparato estatal, los llamados “partidos de gobierno” o “partidos en el poder” pueden constituir el ámbito en el que se elaboran las plataformas políticas y los planes de gobierno preelectoral. Asimismo, constituyen la principal fuente de liderazgo político de los elencos gubernamentales triunfantes en los procesos electorales, así como la reserva de dirigentes para la sustitución de las inevitables bajas que suelen sufrir los gobiernos, dependiendo de sus avatares políticos. Sin embargo, el papel más relevante de los partidos de gobierno ha sido, tradicionalmente, el de utilizar los puestos públicos como recurso para premiar a los partidarios del partido ganador, que de este modo intercambian su apoyo y sus votos por trabajo. Según Longo (2008), los aparatos partidarios piensan en términos del mercado electoral, acostumbran a ser los gestores interpuestos de las prácticas de clientelismo, y a cambio tienden a percibir el control del empleo público como un recurso de poder irrenunciable. Como afirma Villoria, “el clientelismo electoral necesita poder ‘vender’ puestos en la administración a cambio de apoyos en campaña y votos”. De hecho, agrega el autor, “la posibilidad de ser contratado tras la victoria electoral es uno de los incentivos mayores para la fidelidad partidista” (2007: 129).

El control del empleo por el partido también sirve, según Echevarría, “para reducir los espacios de autonomía técnica que los funcionarios suelen obtener en ciertos sectores y que pueden ser percibidos como captura (corporativismo) y limitación de la acción política de gobierno” (2008: 30). En casos extremos, los partidos también pueden servir como mecanismo de control paralelo de la burocracia, como es el caso del Partido Comunista Chino o lo fuera en la experiencia del PC soviético, el PRI mexicano o el Partido Colorado paraguayo.

c) Relaciones entre Estado y organizaciones sindicales

Los sindicatos en América Latina han sido, históricamente, actores con una alta capacidad para incidir en las decisiones políticas. Su poder de negociación se incrementó con la presencia de regímenes nacional-populares que instauraron políticas de sustitución de importaciones que protegían a los empleadores de

12. Trabajos recientes relacionados con este accionar corporativo “subterráneo”, como *La trama oculta del poder* y *Los sótanos de la democracia chilena*, reflejan con abundante material empírico el comportamiento político de terratenientes e industriales en Chile. Véanse: Oszlak, 2016; y Cavarozzi, 2017.

la competencia y promovían el empleo en el sector de las manufacturas. En el caso de las organizaciones sindicales que representan los intereses de los empleados estatales, cabe destacar que su poder relativo se incrementó, debido a su creciente rol en actividades de formación de personal, negociación laboral, equiparación de condiciones de trabajo (empleados vs. contratados) entre otras. En el plano social, el manejo de servicios médicos y recreativos, de seguros o de cooperativas también contribuyeron notablemente a incrementar su poder y recursos. Hoy en día, incluso, muchos sindicatos poderosos son dueños o poseen el control de importantes empresas.

La acción colectiva de los sindicatos en defensa de reivindicaciones laborales se manifiesta a través de huelgas y negociaciones colectivas, así como de su participación en movilizaciones sociales de base más amplia; también han sido notorias las amenazas de acciones coercitivas que se han hecho a empresas o gobiernos y su ejercicio efectivo en caso de no obtener las concesiones exigidas. Los sindicatos también pueden influir en la política recurriendo a su capacidad de protesta o de perturbación de las relaciones laborales. Este poder es más fuerte en el caso de servicios públicos no expuestos a la competencia económica internacional, en los cuales los empleadores están más sujetos a las presiones públicas.¹³

Los lazos establecidos entre los sindicatos y los partidos políticos en el periodo posterior a la Gran Depresión estructuraron las futuras lealtades del sistema de partidos y las prioridades políticas de los partidos de los trabajadores. Incluso después que los partidos de los trabajadores cambiaran pragmáticamente su orientación, pasando de la reivindicación de políticas nacionales-populares a otras más orientadas al libre mercado, generalmente los sindicatos continuaron apoyando a los partidos políticos aliados a cambio de recompensas de distinto tipo, como reformas laborales y reglamentación de prestaciones (Stein, 2006).

La influencia de los sindicatos sobre las políticas estatales no es, sin embargo, igual en todos los países

de la región. Ello es más notorio en el caso de los sindicatos de empleados públicos, que en algunos países enfrentan serias limitaciones en materia de negociación colectiva o realización de huelgas. En otros países, como Uruguay o Argentina, de larga tradición sindical, la participación de los sindicatos se extiende a la negociación colectiva de legislación y de convenios que abarcan la totalidad de los subsistemas que conforman un sistema de servicio civil profesional.

d) Relaciones entre Estado y organizaciones sociales

Con la recuperación de la democracia en América Latina, se han intensificado los vínculos entre las organizaciones sociales y estatales. Estos tienen lugar alrededor de la formulación y ejecución de políticas, y abarcan tanto los planos de programación, coproducción y ejecución de las políticas, como de seguimiento y control de las mismas, siendo este último el plano donde el intercambio es más frecuente.

Con miras a hacer un análisis de las relaciones entre Estado y organizaciones sociales es necesario distinguir entre: 1) organizaciones de la sociedad civil, constituidas formalmente (y legitimadas a través de personas jurídicas como fundaciones o asociaciones civiles, con patrimonio propio, una membresía regulada, autoridades electas periódicamente, etc.), y 2) aquellas que se expresan mediante formas diversas de movilización o constitución de redes sociales solidarias, cuyos rasgos dominantes son la informalidad, el surgimiento en situaciones de crisis, la reducida sostenibilidad temporal y el objetivo común de resolver diversas cuestiones específicas no atendibles por el mercado, ni representadas debidamente por organizaciones corporativas, ni incorporadas a la agenda del Estado o de las organizaciones de la sociedad civil.

En los hechos, la participación ciudadana se manifiesta en: 1) los procesos de formación de las políticas públicas; 2) la ejecución de las decisiones relacionadas con estas políticas; y 3) el control de la gestión pública. Es decir, en los tres tiempos —futuro, presente y pasado— en que se programa, desenvuelve y evalúa toda actividad estatal. De este modo, los acuerdos público-privados pueden influir en la creación de los escenarios políticos futuros una sociedad requiere para alcanzar un modo de organización social deseable; en la coproducción cotidiana y rutinaria de bienes y servicios en colaboración o suplantando

13. Este señalamiento nada más apunta a destacar una situación de hecho y no debe interpretarse como un cuestionamiento al monopolio estatal de los servicios públicos, condición que puede o no resultar justificada o conveniente, debido a que depende de un gran número de consideraciones técnicas, económicas o políticas.

al Estado o al mercado;¹⁴ o, finalmente, en el seguimiento permanente de las políticas, el control de la gestión y la evaluación de los resultados conseguidos por las instituciones estatales. Posiblemente, los mayores avances producidos en materia de participación ciudadana durante los últimos años, han tenido lugar en los planos de la construcción del futuro y de la revisión del pasado de la gestión gubernamental, ya que su rol coproductor o cogestor de servicios ha sido mucho más limitado.

Regresando al segundo grupo, los movimientos espontáneos o de base surgen en circunstancias límite, en las que los actores involucrados perciben amenazas de diverso tipo a su existencia cotidiana. Este es el caso de los grupos de defensa civil autoconvocados en situaciones de desastre; de manifestantes que cortan rutas en señal de protesta y reivindicación; o de manifestantes que tratan de impedir la instalación de basureros atómicos o la explotación minera en perjuicio del medio ambiente, el desalojo de viviendas construidas en terrenos apropiados, o la impunidad de ciertos crímenes que conmocionan la vida de ciertas comunidades. En otros casos, se trata de grupos que reivindican o promueven la defensa de valores, como los derechos humanos, la libre elección sexual o la causa de los pueblos indígenas. La actuación de estas organizaciones plantea desafíos importantes a la institucionalización de la democracia, abriendo la discusión acerca de la legitimidad de las modalidades de democracia directa (movimientismo, basismo) que, a menudo, asumen formas de confrontación abierta con el Estado, con el capital privado, con organismos internacionales o con otros actores sociales.



Repasemos brevemente lo planteado hasta este punto. Luego de una sucinta introducción, hemos propuesto que en la formación de las sociedades capitalistas de América Latina, los Estados nacionales han jugado un papel fundamental como catalizadores de los tres pactos constitutivos de este modo de organización social. Relacionamos luego cada uno de esos pactos con las tres cuestiones –governabilidad, desa-

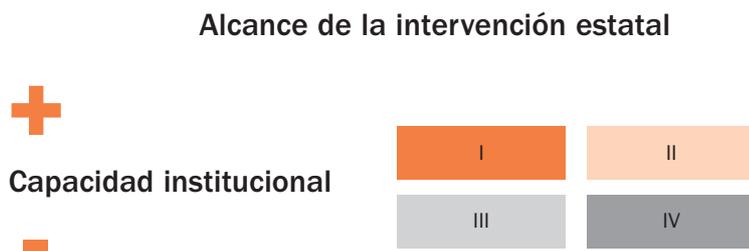
rollo y equidad distributiva– que, en el máximo nivel de abstracción, dan contenido a la agenda del Estado. Y, a continuación, postulamos que en el proceso de resolución de las cuestiones sociales que contiene su agenda, el Estado cumple tres roles diferentes: sectorial, mediador e infraestructural, que tienden a favorecer diferentes intereses económicos y a desviarse, en variable medida, de la consecución del interés general de la sociedad. Pasamos revista, entonces, a la red de relaciones que mantienen el Estado y los diferentes actores sociales, analizando el objeto y las modalidades que adquieren sus vínculos en la promoción de sus respectivos intereses.

Corresponde ahora observar, históricamente, cómo los Estados latinoamericanos ejercieron estos roles, cuáles fueron los alcances de su intervención social, hasta qué punto dispusieron de las capacidades institucionales requeridas para ejercer su papel, qué restricciones debieron enfrentar y cuáles fueron las estrategias que diseñaron para superarlas en diferentes etapas, en particular durante las décadas más recientes. Para ello, nos seguiremos valiendo de las categorías analíticas desarrolladas hasta ahora.

Intervención y capacidad institucional del Estado

La agenda estatal suele reflejar las problemáticas sociales que consiguen suscitar la atención de las instituciones que conforman al Estado en sus distintos niveles y sectores. Hasta aquí, nos hemos referido, implícita o explícitamente, a la rama ejecutiva del Estado nacional. Sin embargo, las responsabilidades de la gestión pública se distribuyen entre los tres poderes del Estado y, según diversos arreglos político-institucionales, también entre la instancia nacional y las instancias subnacionales. Por su parte, la fisonomía, organización y distribución de los recursos estatales reflejan la naturaleza de esas problemáticas y las modalidades que las instituciones estatales emplean para intentar resolverlas. Dos dimensiones analíticas resultan críticas para definir los resultados de esos intentos: primero, los alcances de la intervención del Estado, es decir, la cuantía y densidad de las cuestiones que elige (o se ve forzado) a atender; y, segundo, su capacidad institucional, manifestada en los grados de eficacia y eficiencia demostrados en la resolución de dichas cuestiones. Como señala Fukuyama (2004), estas dos dimensiones analíticas definen cuatro celdas y múltiples combinaciones posibles:

14. Vaillancourt *et al.* (2008) abordan el tema de la contribución de la economía social a la coproducción y coconstrucción de políticas públicas entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Gráfico 2. Estatalidad y capacidad institucional del Estado

En realidad, las celdas conforman una suerte de “mapa” en el que se puede ubicar a los Estados nacionales. Sin embargo, ninguna ubicación es estática. Un país como Nueva Zelanda, que antes de las reformas de los años ochenta se hallaba, imaginariamente, en la convergencia entre las cuatro celdas, pasó después de esas reformas a ubicarse más plenamente dentro de la celda I, es decir, a tener una menor intervención y, a la vez, una mayor capacidad institucional. En los años noventa, por su parte, el Estado nacional de Argentina pasó de ubicarse en la zona superior de la celda IV a un lugar inferior de la celda III. Esto significa: menor intervención estatal con cierta reducción de capacidad institucional.

Es importante señalar que no existe necesariamente una correlación entre grado de intervención estatal y de capacidad institucional. En los extremos de la primera variable se define la opción entre mercado y Estado; en los extremos de la segunda, la opción entre Estados eficaces e ineficaces. Las ideologías, por su parte, se han preocupado por postular modelos de organización social, y han aspirado a que su respectiva postura resulte más efectiva en maximizar la capacidad del Estado, la del mercado o incluso, la de la sociedad, para resolver las cuestiones de la agenda social. En este sentido, el anarquismo, el comunismo y el ultraliberalismo terminaron compartiendo, sin proponérselo, un elemento en común: consagraron ya fuera el interés individual o la voluntad colectiva resultante de la libre asociación entre individuos como el factor fundamental de la reproducción del orden social, sin que en sus propuestas figurara la existencia del Estado como necesaria. Según ellas, la solidaridad social o la *mano invisible* del mercado se encargarían de la gestión colectiva.

Sin embargo, ninguna de las visiones utópicas —ni siquiera la ultraliberal, que se constituyó como hege-

mónica durante los años ochenta y la mayor parte de los noventa— consiguió desplazar totalmente al Estado. El conocido informe del Banco Mundial del año 1997 anunció sin ambages que el Estado estaba de regreso, después de la embestida neoconservadora. No obstante, el Estado que “regresó” no era el mismo que se había replegado. Su papel no era semejante al que había cumplido antes del ajuste y apertura de la economía, de la masiva descentralización y privatización del aparato institucional, del redimensionamiento de su estructura y plantas de personal. Después de la cirugía mayor a la que fue sometido en los tiempos de la “primera generación” de reformas —al menos, en muchos países de América Latina— ese Estado no parecía estar en condiciones de apuntalar modelos de desarrollo alternativos que, con diferentes variantes, se trataron de consolidar tanto en los países centrales como en los llamados emergentes.

Han transcurrido ya dos décadas desde que se comenzó a tomar conciencia de que si bien el Estado puede ser un obstáculo para el desarrollo, también puede ser parte de la solución. Durante este periodo, hasta los organismos multilaterales de crédito comenzaron a advertir que los costos sociales del ajuste estructural y los efectos desestabilizadores de esas políticas desde el punto de vista de la gobernabilidad, debían ser encarados como problemas de igual o incluso mayor centralidad para lograr los equilibrios necesarios que permitieran impulsar los procesos de desarrollo. Esta nueva visión comenzó a despertar el interés de los analistas por investigar las complejas relaciones de mutua determinación que existen entre las cuestiones de gobernabilidad, desarrollo y equidad, centrales en la agenda de los Estados.

Pero, ¿qué desarrollo?, ¿qué tan equitativo?, ¿bajo qué reglas de gobernabilidad? Si concebimos al capitalismo como modo de organización social, y no tan solo como

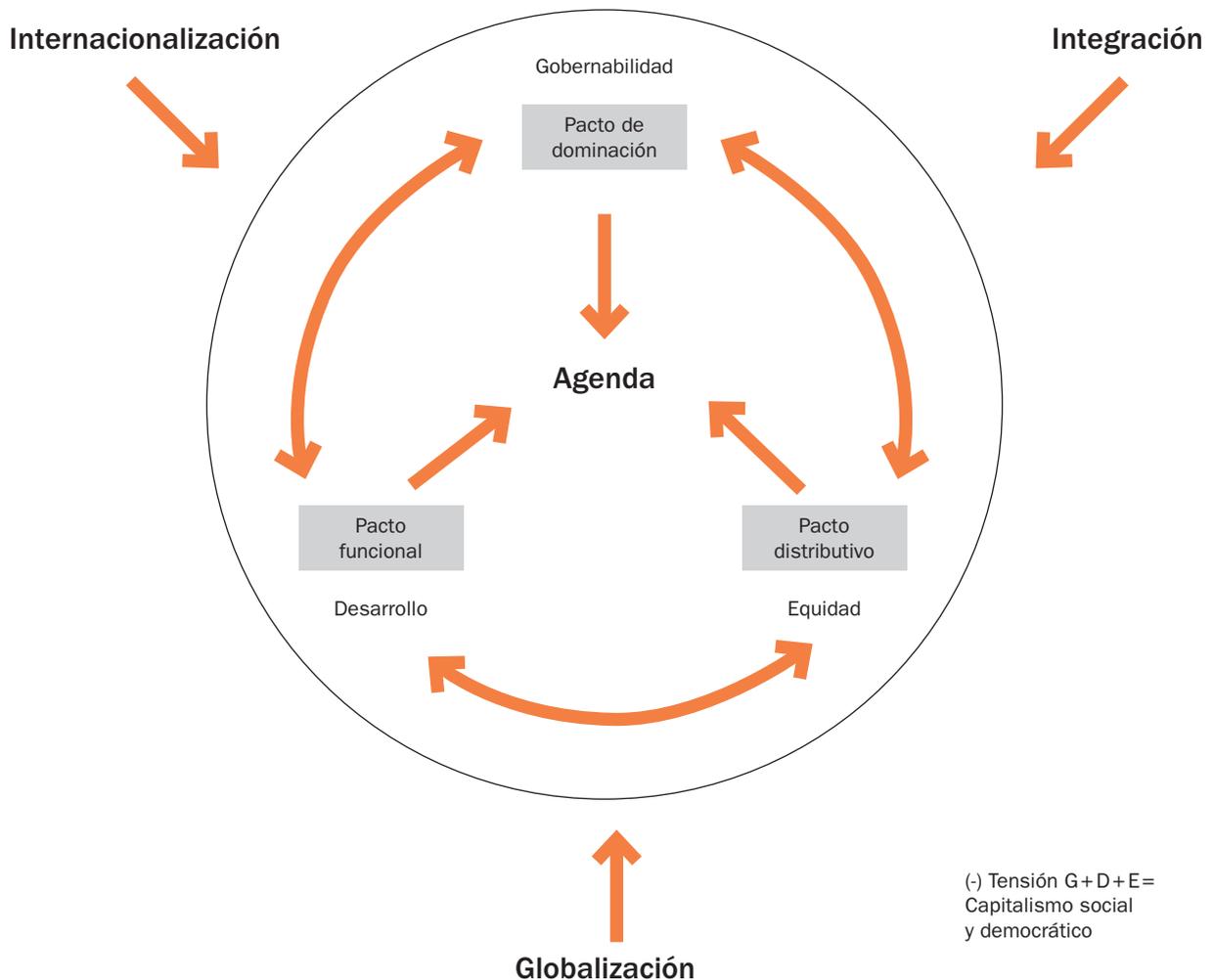
modo de producción, cabría aspirar a que apuntara a un desarrollo económico ecológicamente sostenible, se orientara hacia un desarrollo humano más pleno y equitativo del conjunto de la población y se ajustara a las reglas del juego de la democracia. En síntesis, nos referimos a un capitalismo social y democrático compatible con la conservación de la naturaleza y el medio ambiente. Esto no significa, sin embargo, que este sea el único modo de organización social posible, ni siquiera el más deseable, pero al menos, es aquel que permitiría elevar significativamente la calidad de la vida en sociedad, aun cuando todavía no haya conseguido materializarse de manera plena en ninguna parte.

Para resumir y representar gráficamente lo recién expresado, podríamos señalar que la agenda estatal está influida por la necesidad de dar respuesta a necesidades y demandas sociales que, en última instancia, remiten a cuestiones de gobernabilidad, desarrollo y equidad distributiva. Como se ilustra en el gráfico 3, lo que está en juego en la gobernabilidad es la corre-

cción de poder vigente; en el desarrollo, la división social del trabajo; y en la equidad, la distribución del ingreso y la riqueza. Las flechas que vinculan las tres cuestiones que integran la agenda estatal expresan las determinaciones existentes entre estas. Por su parte, tres procesos “externos” al espacio nacional —internacionalización del Estado, globalización e integración regional— también condicionan la agenda estatal en la medida en que limitan, en mayor o menor medida, la capacidad de decisión autónoma de los Estados.

Por último, el gráfico propone que la tensión entre el desarrollo, la gobernabilidad y la equidad se reduce en cuanto mayores sean sus respectivos valores, y que esa fórmula se acercaría a un modo de organización social que podría denominarse “capitalismo social y democrático”. “Capitalismo” en términos de la división social del trabajo; “social” desde el punto de vista de la equidad o de su “rostro humano”; y democrático, en cuanto a sus reglas de gobernabilidad.

Gráfico 3. Modo de organización social y agenda estatal



Cabría preguntarse si los términos que componen esa fórmula son compatibles entre sí o, por el contrario, son intrínsecamente contradictorios. Tanto la literatura económica como la politológica han reflexionado bastante en torno a la cuestión de si capitalismo y democracia pueden funcionar en el contexto de las economías subdesarrolladas, en las que el Estado asume un papel protagónico en la inversión y en la dirección de la economía, donde las clases capitalistas florecen a su amparo a través de importantes transferencias regresivas de ingresos y riqueza. Esta literatura también ha puesto en discusión si la democracia puede anidar bajo condiciones de alta inequidad social, es decir, si en tales circunstancias pueden enraizarse mecanismos de representación, participación ciudadana y, más genéricamente, haber condiciones de gobernabilidad, que permitan que las demandas por una distribución más justa del producto social prosperen y se satisfagan. Finalmente, la literatura ha analizado si el capitalismo “social”, “renano” o “con rostro humano” puede florecer bajo condiciones de ajuste estructural extremo, apertura irrestricta, endeudamiento externo crónico y creciente ausencia del Estado.

En el trasfondo de la mencionada “fórmula” representada en el gráfico 3, subyace la congruencia entre las tres cuestiones —governabilidad, desarrollo y equidad distributiva— que, históricamente, no solo han dado contenido básico a la agenda del Estado, sino que en su mutuo despliegue han generado una tensión permanente en el modelo de organización de nuestras sociedades. Esto se debe a que es difícil que exista progreso económico duradero sin orden, y orden estable si no existen condiciones mínimas de equidad social.

La agenda del Estado nacional se constituyó, históricamente, al compás de sus intentos por resolver los problemas sociales suscitados en torno a estas tres grandes cuestiones. La acción estatal se concentró, primero, en la resolución de las múltiples manifestaciones de desarticulación que acompañaron los procesos de organización nacional, incluyendo las derivadas de los enfrentamientos armados, la inseguridad jurídica, la precariedad administrativa, la irregularidad de las finanzas y muchas otras. Poco a poco, estas funciones fueron desplazadas en importancia por las tareas de creación de la infraestructura física que facilitó el gran despegue económico de los países; por la promoción de la inmigración y la capacitación de la fuerza de trabajo incorporada a la actividad productiva; o bien, por la modernización de la gestión fiscal y financiera, que procuró los recursos

que permitieron acelerar el tiempo histórico del “progreso” nacional.

Al menos para América Latina y el Caribe, el Estado, visto como conjunto institucional, fue el actor clave en este proceso de construcción social, en el que tanto su constitución como su aparato promovieron de manera simultánea la conformación de una identidad nacional, de relaciones de producción, de un mercado, de clases sociales y de ciudadanía política. No fue casual que su constitución definitiva como Estado coincidió con la conformación gradual de un modo de organización social capitalista. Su agenda, a la vez, se convirtió en un terreno de lucha debido a los problemas que planteaba el desarrollo del capitalismo y los roles que iba asumiendo. Con el crecimiento económico se agudizaron las tensiones sociales, al advertirse que el “costo del progreso económico” recaía fundamentalmente sobre los sectores populares, cuyo descontento creció al ritmo de la frustración de sus expectativas de mejoramiento económico y ascenso social (Oszlak, 1982, 1997).

La agenda estatal comenzó entonces a engrosarse con diferentes manifestaciones de lo que se denominó “la cuestión social” o, en términos más actuales, la equidad distributiva. Ello alentó, en América Latina, movimientos contestatarios, revoluciones, golpes de Estado y otras formas de inestabilidad social que pusieron en jaque la gobernabilidad de los países. De este modo, el Estado se fue transfigurando. Funció como gendarme, represor y organizador en el plano de sus funciones estrictamente ordenadoras; fue empresario, promotor y otorgó subsidios en el plano del desarrollo; y fue benefactor, empleador y protector de derechos en el plano de la equidad social. La compleja convivencia de estos roles se prolongó durante la mayor parte del siglo xx y, en la mayoría de las experiencias de la región, acabó configurando un aparato burocrático pesado e inmanejable. Para intentar agilizarlo, se ensayaron diversas estrategias y se pusieron en marcha numerosas iniciativas, cuyos resultados siempre distaron mucho de los objetivos de reforma perseguidos.

Estrategias de reforma estatal

Cuando los gobiernos hacen el recuento de sus éxitos, suelen incluir la adopción de políticas que, estrictamente, no suponen ninguna innovación o modernización de la gestión pública. Nos referimos

particularmente a aquellas políticas que, en lugar de tender a un mejor Estado, solo persiguen conseguir un menor Estado. Sin perjuicio de extendernos enseguida sobre este punto, adelantemos —coincidiendo con Barzelay (2002)— que las “políticas de gerenciamiento público” denominadas por este autor deberían considerarse como “innovaciones” o “modernizaciones”. Su resultado se mide, en esencia, en términos instrumentales o tecnológicos y el *locus* de su aplicación ocurre “dentro” del Estado. Partiendo de esta premisa, ¿cómo deberían calificarse entonces las reformas e innovaciones que, en lugar de intentar transformar alguna(s) de las diversas tecnologías de gestión pública empleadas, simplemente procuran, mediante acciones “hacia fuera” del Estado, desmantelarlo?

Esta pregunta podría parecer ociosa, ya que desde fines de los ochenta y sobre todo durante la década de los años noventa, la transformación del Estado consistió, básicamente, en la aplicación de las llamadas “reformas de primera generación”, incuestionablemente orientadas a lograr un “menor Estado” y no necesariamente un “mejor Estado”.¹⁵ ¿Es lícito llamar innovaciones o reformas a verdaderas amputaciones institucionales que, más que cambios en el interior del Estado, producen transformaciones mucho más visibles y permanentes en la propia sociedad, especialmente en el mercado? El tema es de enorme relevancia, de modo particular en las circunstancias actuales, en que en el mundo (y en nuestra región) se están produciendo importantes cambios político-ideológicos, que muchos consideran como un regreso del neoliberalismo, y que pueden significar la reaplicación —tal vez modificada— de fórmulas que en su proyección apuntan a una reducción de la intervención estatal.

La ya clásica fórmula de esta ortodoxia ha sido: *a*) privatizar todo lo posible; *b*) descentralizar cuanto servicio público pueda delegarse a instancias estatales subnacionales; *c*) desregular al máximo el funcionamiento de los mercados; *d*) tercerizar todas las gestiones de apoyo susceptibles de tal transferencia;

15. Dieciséis países de América Latina y el Caribe informaron que durante la década de los noventa, el empleo público nacional sufrió reducciones entre un mínimo de 5 por ciento y un máximo superior de 40 por ciento con relación a las cifras preexistentes (las mayores, en Bolivia y Argentina). Solo Brasil, Chile y Belice registraron un incremento de 29.2, 20 y 5 por ciento, respectivamente. Sin embargo, se ha podido constatar que en esos tres países se produjeron fuertes reducciones de personal durante la década previa (Oszlak, 2001).

e) desmonopolizar la gestión pública y la privatizada para alentar la competencia y reducir costos; y *f*) aligerar al máximo la plantilla de personal estatal, mediante retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

Al realizar un balance de estas experiencias, podemos identificar un denominador común: todas las reformas “hacia fuera” del Estado nacional implicaron reducir su intervención y transformar su rol. En esencia, consistieron en modificaciones de carácter jurídico y en transacciones económico-financieras. Desde el punto de vista jurídico entrañaron:

- Crear nuevos marcos regulatorios.
- Suscribir contratos de concesión.
- Transferir títulos de dominio.
- Contratar servicios de terceros.
- Eliminar regulaciones.
- Suprimir organismos reguladores.
- Terminar convenios laborales.
- Prohibir el reingreso a la función pública durante periodos determinados.

Y así sucesivamente.

Desde el punto de vista económico, la movilización y transferencia de recursos financieros acompañó las decisiones y actos jurídicos requeridos, manifestándose habitualmente así:

- Ingresos por ventas de empresas.
- Cancelaciones y recuperación de deuda pública.
- Cobranzas de canon de concesionarios.
- Pago a contratistas de servicios tercerizados.
- Actualización de tarifas de servicios públicos.
- Transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales.
- Indemnizaciones por retiros voluntarios.
- Supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación, etc.

Estas reformas no produjeron innovaciones de carácter tecnológico o cambios culturales perdurables a menos de que, indirectamente, en la medida en que las nuevas empresas privatizadas, los gobiernos subnacionales, los proveedores de servicios por terceros (“privatización periférica”) o las actividades desreguladas, hayan introducido nuevas tecnologías de gestión o pautas culturales diferentes.

Ante los escasos resultados de las reformas de “primera generación”, a partir de mediados de la década

de los noventa y, nuevamente, con el patrocinio de los organismos de crédito multilaterales, los gobiernos de América Latina y el Caribe anunciaron la “segunda generación” de reformas destinadas a producir innovaciones en la gestión pública que miraran “hacia dentro” del Estado. A diferencia de las primeras, en lugar de cambios meramente jurídicos y transacciones económico-financieras, involucraron transformaciones de carácter tecnológico y cultural. Su éxito dependió, esencialmente, de la dinámica generada entre los funcionarios políticos y la burocracia permanente.

En el plano académico, ya desde mediados de los años ochenta, algunos seguidores del New Public Management comenzaron a propiciar cambios consistentes en gobiernos más abiertos, en la transformación de una gestión de procesos a una gestión de resultados, en la creación de mecanismos de rendición de cuentas, en la reasignación de recursos a políticas sociales focalizadas, y en la introducción del mérito y la flexibilidad como criterios de gestión propios del mercado de trabajo en el sector público, en lugar del empleo público de por vida. Las innovaciones consistían en la incorporación de nuevas tecnologías y estilos de gestión, de nuevas maneras de administrar lo público: nuevos tipos de servicios, cambios en las metodologías de abordaje de la problemática social, tipos de control diferentes, novedosas instancias participativas de la ciudadanía, etc. Esta corriente inspiró, en parte, el cambio de paradigma.

Fue así entonces como, con el patrocinio de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los últimos años del siglo xx vieron multiplicarse los programas de “fortalecimiento institucional”, consistentes en reformas “hacia dentro” del Estado, que afectaron, principalmente, variables asociadas a la organización y el funcionamiento de la burocracia: su marco normativo, su estructura organizativa, su dotación de personal y de recursos materiales, sus procesos y procedimientos de gestión, la capacidad y el comportamiento de sus agentes en la producción de los bienes, servicios y regulaciones a su cargo. Las innovaciones en la gestión no fueron sino intentos por ajustar las diferentes partes y engranajes que conforman la maquinaria estatal, de modo que, en conjunto, estas pudieran responder mejor a las demandas y restricciones de su contexto social.

Entre las principales innovaciones que formaron parte del conjunto de reformas orientadas al mejoramiento de la gestión pública, se destacan las siguientes:¹⁶

- La reestructuración organizativa del aparato administrativo, buscando una mayor flexibilidad y adecuación a las exigencias de la gestión.
- El rediseño de las plantas de personal estatal, reasignando los recursos humanos en función de su número, perfiles y de las competencias requeridas para el desarrollo de las funciones sustantivas y de apoyo.
- La desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, en aras de un mejor servicio al ciudadano y un menor costo de la gestión para el Estado y los usuarios.
- La implantación de sistemas de carrera administrativa basados en las competencias y méritos del personal, tanto en las instancias de reclutamiento y concurso como en las de promoción, remuneración y evaluación de desempeño.
- La capacitación y desarrollo permanente del personal, a través de la actualización de sus conocimientos y habilidades, así como de su sensibilización en cuanto a valores relacionados con los derechos de los usuarios y la ética de la función pública.
- El mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales en las múltiples aplicaciones que admite y exige la creciente complejidad de la actividad estatal.
- La introducción de mecanismos de planificación, seguimiento, control y evaluación de resultados, especialmente a través de tableros de control y contratos de gestión.
- La promoción de la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas y el control social de la gestión pública.

En todos estos campos, los países de la región intentaron, con diversos resultados, introducir innovaciones en la gestión pública. Comprendidas bajo rótulos diferentes, estas reformas apuntaron a construir un Estado que se adjetivó de diferentes maneras: como “necesario”, “modesto”, “atlético”, “catalítico” u otras denominaciones con las que se pretendió capturar su esencia renovadora. De manera objetiva, sería difícil cuestionar cualquiera de estas reformas porque, de haberse materializado, hubiesen servido por igual a regímenes políticos de signo totalmente diferente.

16. El listado se basa en la experiencia del autor como *team-leader* y consultor internacional en decenas de proyectos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional llevados a cabo en América Latina, Asia y África. Como tal, no es un listado exhaustivo; incluye los que a juicio de los autores han sido los principales objetivos de las reformas “hacia dentro” del Estado.

Si las despojamos de toda connotación ideológica, todas ellas apuntan en la dirección de conformar un aparato estatal más racional, mejor informado, con mayores capacidades institucionales de actuación, un mejor uso de recursos, una plantilla de personal más profesional y un mayor grado de apertura y rendición de cuentas hacia la sociedad.

Sin embargo, a pesar de su aparente neutralidad valorativa, las innovaciones tecnológicas no consiguen institucionalizarse si se pretende incorporarlas en un contexto cultural y político que, por múltiples razones, no facilita su implantación. En el plano cultural, el arraigo de este tipo de reformas implica un cambio profundo en la disposición de los servidores públicos a funcionar bajo reglas de juego diferentes. Esto se logra solo cuando ese personal ha conseguido incorporar las nuevas reglas y su fundamento axiológico o moral a su conciencia, a sus percepciones, actitudes y comportamientos. Debe existir así un proceso previo de *naturalización* de esas innovaciones en las manifestaciones de conducta de cada agente para que pueda producirse una institucionalización real de las reformas.

En el plano político, y con escasas excepciones, los “proyectos de desarrollo institucional” de fines del siglo xx y comienzos del actual, que desembolsaron cuantiosos recursos en consultoría internacional y contribuyeron, en no poca medida, al endeudamiento externo de los países de la región, fueron producto de condicionamientos impuestos por la banca transnacional, por lo general en el marco de procesos de ajuste estructural. Por lo tanto, si bien muchas de esas reformas eran sin duda necesarias, no respondían a ninguna demanda genuina de los gobiernos. Además, el periodo mayor de tiempo que requiere la implantación de las reformas “hacia dentro” suele ir contra sus posibilidades de éxito, sobre todo cuando la discontinuidad política es alta y, para colmo, está arraigada en la cultura administrativa la costumbre de desechar toda experiencia de innovación pasada, por más que una evaluación objetiva pueda hallarle méritos suficientes para continuar con su implementación. Durante los años en que algunos países, como Bolivia, Ecuador o Argentina, sufrieron fuerte inestabilidad política, efímeras conducciones políticas batieron récords de baja permanencia en los cargos y solo ocasionalmente alcanzaron a responder a la necesidad, a los objetivos o a los instrumentos requeridos para producir verdaderas innovaciones en la gestión institucional bajo su responsabilidad.

Este conjunto de medidas de reforma “hacia adentro” sigue constituyendo el núcleo duro de las reformas pendientes en casi toda América Latina, debido a que por lo general los resultados de las transformaciones que se buscaron fueron magros y no llegaron a generar progresos significativos en las capacidades estatales disponibles para promover un desarrollo sostenible, mejorar la equidad social o fortalecer la gobernabilidad democrática. Probablemente, las razones más profundas de su relativo fracaso residen en el hecho de que todas estas reformas tienen un carácter instrumental y no sustantivo: no atacan el verdadero problema de la gestión estatal, que no es de medios sino de fines. Es decir, si la orientación predominante de las políticas públicas tiende a promover los intereses de los sectores económicamente dominantes o los de los que gestionan el Estado en lugar de intereses sociales más trascendentes, se habrá alcanzado un límite estructural al impacto potencial que ofrece la introducción de mejores herramientas de organización y gestión. En un escenario más negativo, estas herramientas pueden incluso hacer más eficientes transformaciones socialmente perjudiciales o injustas, de tal manera que por sí solas sean incapaces de sostener una transformación social-ecológica real y profunda de los países.

Una posible excepción, tal vez, ha sido el progreso verificado en materia de gobierno electrónico, merced al extraordinario desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, producido en las últimas dos décadas. La gestión electrónica no solo ha simplificado en gran medida el procesamiento de información y los trámites administrativos, sino que también ha posibilitado la introducción de cambios significativos en la gestión financiera y del talento humano. Hacia el final de este trabajo nos referiremos específicamente a estos impactos.

La cuestión medioambiental en América Latina

Un límite claro de la eficaz intervención social de los Estados es su dificultad para diseñar e implementar políticas que logren controlar, mitigar y remediar los devastadores efectos que produce la creciente degradación ecológica del planeta. Más que en cualquier otro campo de la gestión pública, esa capacidad no puede sino ser resultado de acciones sistémicas, interestatales y multiactorales, ya que el medio ambiente no reconoce límites jurisdiccionales

ni puede ser modificado por intervenciones aisladas o esporádicas. El peligro que esta cuestión implica para la continuidad del desarrollo económico y social de los países puede sintetizarse en una sola idea: si el Estado ha sido históricamente el principal articulador de los factores de la producción, hoy, uno de esos factores —es decir, los recursos naturales asociados a la Tierra y el medio ambiente— corre serios riesgos de ver comprometida su decisiva contribución a la reproducción de la vida en el planeta. La conclusión es simple: el proceso de transformación de América Latina no puede sino ser social-ecológico o no ocurrir del todo. El hecho de que en este trabajo estemos planteando hasta ahora este tema se debe, principalmente, a su relativamente tardía, y todavía incipiente, incorporación a la agenda de los países como una cuestión socialmente problematizada. Pese a haber sido establecida como política sectorial específica en los países de la región hace varias décadas, aún no se ha consolidado alrededor de ella un funcionamiento transversal y coordinado entre los diferentes niveles y organismos del Estado.

Históricamente, las respuestas estatales a los problemas vinculados al medio ambiente y la ecología, fueron un resultado tardío del desarrollo capitalista, ocurrido de manera fundamental durante la segunda mitad del siglo XIX. En su inicio, estas respuestas adoptaron formas y alcances locales, ligados a las ramas de la industria que tenían efectos muy visibles e impactantes sobre la sociedad y el medio ambiente, ya sea por la forma de explotación de los recursos naturales o por la disposición *residual* de los desechos de los procesos productivos y circulatorios de las mercancías. Es decir, tanto si se consideraba al medio ambiente como 'fuente' (provisión de recursos) o como 'sumidero' (procesamiento de residuos), la problemática asumió un carácter acorde al territorio en cuestión y sus repercusiones se consideraron de alcance estrictamente local. En una primera instancia fueron las ciudades en pleno crecimiento las que presentaron mayores urgencias en términos sanitarios: manejo de residuos sólidos, alcantarillado sanitario, saneamiento y provisión de agua potable. Menos visibles por su relativo aislamiento fueron los enclaves productivos vinculados al mercado mundial (minas, plantaciones, bosques), los cuales sufrieron de malos manejos ambientales, que inicialmente no despertaron preocupaciones ecológicas, ya que el agotamiento de los recursos no se consideraba una variable relevante. Estos malos manejos solamente surgían a la luz cuando formaban parte del conflicto capital-trabajo,

pero aun así figuraban como cuestiones secundarias dentro de una serie de reclamos sobre las condiciones laborales. De aquí se desprende que las acciones medioambientales por parte del Estado fueran eminentemente sectoriales, se consideraran como una función meramente secundaria dentro de cada organismo estatal, estuvieran ligadas a políticas diversas —minera, forestal, urbana, hídrica, etc.— y orientadas a amortiguar el impacto de las actividades económicas, en tanto no afectaran el desempeño de estas y fueran en sentido estricto necesarias. En esta primera etapa, solo la cuestión sanitaria urbana se instaló en la agenda permanente del Estado (saneamiento, drenaje y gestión de residuos sólidos).

La cuestión ambiental como problema sistémico y global se estableció definitivamente a partir de 1972, cuando se celebró la I Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Conferencia de Estocolmo). Allí se incorporó la cuestión ambiental a la agenda de los países de la región con la creación de organismos técnicos ambientales de diverso tipo, y se inauguró un proceso de reformas continuas en la materia, en el que se fue configurando un escenario institucional sumamente heterogéneo, a causa de diversos factores:

- El rango de la normativa ambiental de creación del organismo, sus recursos y capacidades.
- La naturaleza de las funciones que les fueron asignadas.
- Las características burocráticas de los organismos preexistentes y las políticas sectoriales en que se hallaban comprendidos.
- Los procesos de reforma estatal de primera y segunda generación reseñados anteriormente.
- El tipo de régimen político (federal o unitario) y las características de los niveles territoriales de gobierno, la división de poderes y sus interrelaciones.
- La incidencia de las iniciativas internacionales en materia de organismos multilaterales, acuerdos y convenios de diversa índole.
- El modelo económico impulsado por el gobierno de turno para instrumentar el pacto de desarrollo y su forma de integración en el mercado mundial.
- El impacto de los conflictos ambientales locales y la mayor o menor permeabilidad de los regímenes para incorporar las demandas de las comunidades locales, principalmente durante periodos democráticos.
- La recurrencia y magnitud de desastres y catástrofes naturales, así como la consecuente necesidad de gestionar el riesgo y disponer recursos para los sistemas de respuesta.

- Las condiciones establecidas por los organismos de financiamiento externo y su impacto efectivo sobre el desembolso de créditos.

Los primeros países en la región en establecer legislación ambiental fueron, de hecho, Colombia (1974), con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; Venezuela (1976), a través de la Ley Orgánica del Ambiente; y Ecuador (1976), con la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.

El marco normativo ambiental en América Latina tuvo un desarrollo ininterrumpido desde las tres primeras leyes referidas a la cuestión, promulgadas todas en la década de los setenta. A partir de entonces, la sanción de leyes cobró un gran dinamismo, y fue alimentada desde fuera por diversos convenios internacionales y regionales en la materia que requerían ratificación, por el progreso de la cuestión en términos científicos y técnicos, y por el surgimiento de un movimiento ambientalista que adquirió en diversos países de la región un marcado contenido indigenista y comunitario. Si bien la trayectoria de cada país de la región fue distinta, a comienzos del siglo XXI prácticamente la totalidad de los países tenían una ley ambiental.¹⁷ No obstante, pese a la inclusión de cláusulas referidas al medio ambiente en la mayoría de las constituciones de la región y a la prolífica normativa (nacional, regional e internacional) en la materia, la degradación medioambiental y los conflictos socioambientales en los diferentes territorios han estado presentes en todos los países de la región.

Aunado a esto, una abrumadora mayoría de los países latinoamericanos cuentan actualmente con instituciones especializadas en la cuestión ambiental, ubicadas en el más alto nivel (ministerial) de la estructura gubernamental. Con base únicamente en su denominación, muchos de ellos tienen al medio ambiente como exclusiva competencia (Brasil, Chile, Ecuador, Haití, Panamá y Perú). En varios otros, esta competencia se comparte con áreas íntimamente

relacionadas, como desarrollo sostenible, recursos naturales u ordenamiento territorial (Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay). Algunos comparten la gestión, en ese nivel ministerial, con el área de agua (Bolivia y Venezuela), ciencia y tecnología (Cuba), planificación (Dominica), comercio exterior y exportaciones (Granada), energía (Costa Rica) o vivienda (Antigua y Barbuda, Bahamas, Santa Lucía y Uruguay), pero en casi todos ellos, 'medio ambiente' forma parte de la denominación del ministerio. En general, en todos los países dichas entidades tienen rango ministerial excepto en Paraguay (Secretaría del Ambiente), Guyana (Agencia de Protección Ambiental) Surinam (Instituto Nacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente) y Trinidad y Tobago (Autoridad de Gestión Ambiental). En Honduras y México aunque se denominan secretarías, como en Paraguay, estas sí equivalen a los ministerios.

Esta evidente jerarquización tiene cierto valor simbólico, que expresa la centralidad que hoy en día, al menos retóricamente, se otorga a la cuestión medioambiental, aun cuando en general, su presencia en el nivel ministerial no corresponde a la atención ni a los recursos que los países destinan para esta materia. Es destacable, no obstante, que no hace mucho tiempo, el medio ambiente solía estar representado en la estructura estatal de los países por una simple dirección general, una subsecretaría o secretaría, o por una agencia especializada dependiente de algún ministerio poco afín a esta cuestión.

Paradójicamente, buena parte de los llamados "progresismos" que gobernaron Sudamérica de 2000 a 2010, favorecieron la explotación económica extractivista, con un significativo impacto negativo sobre los ecosistemas. El modelo redistributivo de la renta producida por el comercio exterior de recursos naturales no pudo ser ocultado por el puñado de proyectos (energías renovables) y consignas sobre sustentabilidad que pretendieron "pintarlo de verde". Al confirmarse la especialización de la región como proveedora de materias primas al mercado mundial, se ignoraron abiertamente los efectos de la explotación de recursos sobre el medio ambiente, por ejemplo: el uso de glifosato en la agricultura intensiva, los pasivos ambientales de la megaminería, la deforestación irrefrenable provocada por la industria forestal, la apertura al *fracking* para la extracción de hidrocarburos, etc. Tampoco hubo una vocación por transformar desde una perspectiva ecológica los sectores manu-

17. Cuba (1981), México (1982 y 1988), Brasil (1981), Guatemala (1986), San Cristóbal y Nieves (1987), Perú (1990), Jamaica (1991), Bolivia (1992), Surinam (1992), Belice (1992), Honduras (1993), Chile (1994), Costa Rica (1995), Trinidad y Tobago (1995), Nicaragua (1996), Guyana (1996), Bahamas (1997), El Salvador (1998), Panamá (1998), Santa Lucía (1999), República Dominicana (2000), Uruguay (2000), Paraguay (2000), Argentina (2002) y Haití (2005).

factureros y de servicios del mercado interno protegidos por el modelo, salvo en aquellos casos en que la conversión productiva estaba fijada por normas vinculadas a certificaciones de procesos, trazabilidad de productos, etc. La excepción a esta tendencia fueron aquellos países en los cuales el gobierno de turno hizo suyas filosofías ancestrales en las cuales la vinculación con y el respeto a la naturaleza es un principio fundamental, ligado a sus pueblos originarios (Bolivia y Ecuador), aunque en la práctica sus resultados globales fueron diversos y registraron preocupantes retrocesos.

El contexto regional e internacional también tuvo una incidencia positiva sobre la cuestión medioambiental. En particular, los organismos multilaterales de crédito establecieron mayores condiciones y cláusulas sobre responsabilidad social empresarial y ambiental en sus préstamos, a lo que recientemente se agregó una priorización de proyectos vinculados al medio ambiente y al desarrollo sustentable (saneamiento, agua, infraestructura hidráulica y energética). También se promovió cierta revitalización de la agenda internacional interestatal, con la actualización de los Objetivos del Milenio, que pasaron a ser los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a los que se agregaron la Agenda de Acción de Adís Abeba (Agenda 2030) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (COP 21) a partir del cual los Estados de todo el mundo empezaron a asumir compromisos más serios para refrenar el cambio climático.

En cuanto a los actores del mercado, si bien el tipo de inserción de la región en las cadenas globales de producción y circulación no permite ser optimistas en cuanto a una reorientación ecológica de la economía, cabe preguntarse sobre el efecto que tendrán las iniciativas internacionales antes enumeradas sobre las empresas, sobre todo las multinacionales, en vista de ciertas iniciativas recientes en el sistema financiero internacional, como la promoción de los bonos verdes,¹⁸ las finanzas sostenibles¹⁹ y los reportes de sustentabilidad.²⁰ Estas, al menos, indican un cier-

18. Los bonos verdes fueron creados por el Protocolo de Kyoto en 1997 como un sistema complejo y multiactoral de transferencia de capacidad de emisiones de gases de efecto invernadero (Certificados de Emisiones Reducidas) (CER). A partir de su creación, se desarrollaron iniciativas en el sector privado que incrementaron la emisión y negociación de bonos verdes ("self-labelled Green Bonds"), lo que tornó más sofisticado al mercado. El mercado de CER ha tenido ya su primera crisis, y desde la COP21 de París está siendo analizado.

to grado de aceptación inicial acerca de la necesidad de dirigirse hacia un sistema productivo sustentable.

En síntesis, la cuestión medioambiental y la forma en que fue incorporada a la agenda del Estado no han tenido efectos significativos sobre las estructuras productivas ni en su modalidad de inserción en el mercado mundial. Dentro del Estado se formalizó como una competencia confiada a un sector técnico, con la sana intención de medir, informar y concientizar a la población sobre la situación, pero con serios problemas en cuanto a su capacidad real para revertir la degradación ambiental y tomar en cuenta la voluntad de las comunidades en el territorio. En este sentido, esta competencia estatal se ha constituido como una referencia que pretende arbitrar entre las perspectivas dicotómicas del mercado y de las comunidades de base. Sin embargo, aún está lejos de poder ejercer un poder punitivo ambiental. Sus instrumentos tienen baja eficacia y, con frecuencia, pueden ser manipulados por los grupos de poder, sobre todo en vista de la baja información disponible en las comunidades, su relativo aislamiento de las grandes urbes y su carácter localista en territorios demográficamente menos poblados.

Tensiones permanentes de la agenda estatal

Las conclusiones que se desprenden de las dos secciones anteriores permiten afirmar que, a pesar de que en las últimas dos décadas el Estado en América Latina volvió a poner la atención en las problemáticas sociales

19. Nombre genérico con el que se conoce una serie de iniciativas de organizaciones internacionales (UNEP, OCDE, G-20, FSB), gobiernos nacionales (China, Reino Unido, entre otros), el sector privado y la sociedad civil, que promueven buenas prácticas y propuestas de reformas al mercado de capitales, seguros, banca, etc.

20. Los estándares, los reportes y las certificaciones de sustentabilidad corporativa, social y ambiental se han multiplicado alrededor del planeta (Global Reporting Initiative, Integrated Reporting, SA 8000, ISO 26000, AA1000, Forética SGE-21, Principios del Ecuador, etc.) según los mercados en los que son aceptados y aplicados. Los estándares de sustentabilidad privados son a menudo lo que mantiene unidas largas cadenas de suministro internacionales, estándares que, de hecho, se han convertido en obligatorios, es decir, en prácticamente una licencia para poder operar en un mercado. La complejidad y multidimensionalidad de los requisitos tienden a aumentar el riesgo de marginación de los pequeños productores y los países menos desarrollados.

de la región, y que ha utilizado su capacidad institucional para atender simultáneamente las cuestiones relacionadas con la gobernabilidad democrática, con el desarrollo económico ecológicamente sustentable y con una distribución equitativa del ingreso y la riqueza, no muestra un crecimiento significativo de su capacidad institucional. Este juicio puede ser avalado, hasta cierto punto, por algunos indicadores estadísticos.

En un trabajo publicado hace algunos años (Oszlak y Gantman, 2007) propusimos que, bajo determinadas circunstancias, el desarrollo se halla positivamente correlacionado con la equidad social; que la equidad social, a su vez, genera condiciones para una mayor gobernabilidad; y, esta última, por su parte, crea un contexto favorable al desarrollo de las fuerzas productivas, con lo que mejora, a su vez, las perspectivas de una mayor equidad distributiva. Las circunstancias bajo las cuales puede generarse este círculo virtuoso pueden variar de país en país y el *puntapié inicial* para su puesta en movimiento puede producirse en cualesquiera de las tres variables. Sin embargo, en cualquiera de ellas la secuencia positiva también puede interrumpirse. A veces, el crecimiento económico posibilita una distribución más justa, pero en otras ocasiones, dada una correlación determinada de fuerzas, solo da lugar a una mayor desigualdad social. Esto ha sido reiteradamente comprobado en la experiencia latinoamericana.

Tomados en conjunto, los países de la región están bastante lejos del modelo de capitalismo social y democrático mencionado anteriormente en este trabajo. Una comparación de su desempeño, en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad, pone en evidencia cuáles muestran mayores tensiones entre esas variables. ¿Por qué es importante considerar tales tensiones? Porque, en última instancia, las iniciativas de modernización y reforma estatal intentan aumentar su capacidad institucional para superarlas o reducirlas.

En el cuadro 1, presentamos los valores de las tres variables bajo análisis para los países de América Latina y el Caribe, y su posición relativa en la región. Inicialmente, las estimaciones fueron realizadas para el año 2004, de modo que pueden servir como base para compararlas con datos más actuales (aproximadamente, de 2015) y, de ese modo, comprobar si los gobiernos del periodo transcurrido, según las particulares coyunturas de cada país, consiguieron mejorar los valores de gobernabilidad (G), desarrollo (D) y equidad (E) y/o reducir la tensión entre ellos.²¹

A fin de ofrecer una idea clara de la distancia que separa a dichos países de los indicadores de países más privilegiados, mostramos los valores promedio de dichas variables para Europa, América del Norte, Oceanía, y los 33 países que en el año base conformaban el conjunto del “Primer Mundo”, es decir, allí donde el Estado parece haber atenuado más efectivamente las tensiones entre G-D-E y, de algún modo, integrado estas tres dimensiones en un círculo virtuoso.

Una primera conclusión evidente que surge de la lectura del cuadro, es que los países de América Latina y el Caribe no muestran un desempeño parejo en todos los indicadores, a diferencia de lo que ocurre en la clasificación general, en la cual los países que ostentan los primeros puestos generalmente tienen valores consistentemente elevados en las tres variables. Argentina, por ejemplo, ocupaba el segundo lugar en la región en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), pero ocupaba lugares bastante inferiores en materia de equidad y gobernabilidad (puestos 11 y 12 sobre un total de 20 países). Claramente, este país estaba lejos del nivel de desarrollo de las regiones más privilegiadas, pero además mostraba un importante desequilibrio al priorizar el desarrollo en detrimento de la equidad, situación que tal vez se reflejaba en un nivel de gobernabilidad inferior al del promedio regional (ponderado por la población de cada país).

Otro caso a destacar es el de Chile, que en el año base estaba muy favorablemente ubicado en términos de

21. La variable de ‘desarrollo’ fue operacionalizada con base en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para operacionalizar la variable ‘gobernabilidad’, se calculó el promedio simple de las seis dimensiones que usa el Banco Mundial para elaborar su propia base de indicadores (integrada por voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad del gobierno, calidad regulatoria, imperio de la ley y control de la corrupción). La operacionalización de la variable ‘equidad’ se realizó con base en el índice de Gini, de acuerdo con los datos disponibles del Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2005). Si bien este índice mide estrictamente la desigualdad en la distribución del ingreso, hemos realizado una transformación de la variable, procurando una “imagen invertida” de dicha distribución. Así, a menor valor del índice de Gini, mayor valor de equidad. Con base en la información anterior, se elaboró una base de datos de 124 países (todos aquellos de los que existían datos disponibles para las tres variables). En este cuadro se exponen únicamente los correspondientes a América Latina y Caribe y algunas comparaciones regionales.

governabilidad (puesto número 1, con un nivel similar al del promedio del conjunto del “Primer Mundo”) y desarrollo (puesto número 1), pero con un nivel alarmantemente bajo de equidad (puesto número 16). Este país ejemplificaba con claridad nuestro concepto de ‘tensión’, ya que el Estado chileno pudo haber priorizado el nivel de desarrollo a expensas de la igualdad. Paradójicamente, la gobernabilidad no pareció verse resentida por ello. Brasil y México, las dos mayores economías de la región, mostraron un desequilibrio similar aunque de menor grado. México tenía un nivel de desarrollo más alto que Brasil (levemente superior al promedio ponderado regional), pero ambos tenían aceptables niveles de gobernabilidad comparados al del promedio regional. Sin embargo, en términos de equidad, ambos países mostraban valores reducidos. Una vez más, estamos ante un “intercambio” entre desarrollo y gobernabilidad, por un lado, y equidad distributiva, por el otro.

Panamá, por su parte, mostraba un patrón semejante a los dos países anteriores. Otros países tenían niveles más parejos en todas las variables: Trinidad y Tobago, por ejemplo, ocupaba consistentemente puestos altos en la región en todas ellas. Similar grado de consistencia, aunque en puestos algo inferiores, mostraban Costa Rica y Uruguay (dos países que, además, ocupaban respectivamente los lugares 2 y 3 en gobernabilidad). En posiciones menos privilegiadas, pero con puestos similares en todas las variables, se hallaban la República Dominicana, Perú, El Salvador, Colombia (quizá con un ligero desequilibrio a favor del nivel de desarrollo), Paraguay, Guatemala y Honduras (estos tres últimos ocupando algunos de los peores puestos en las tres variables).

Desequilibrios de diversa índole caracterizaron a otros países. Uno de ellos era Venezuela, con posiciones intermedias en desarrollo y equidad pero el peor puesto en términos de gobernabilidad, al menos para el año de referencia. Ecuador, Bolivia y Nicaragua fueron también casos particulares en cuanto a los bajos niveles de desarrollo y de gobernabilidad (especialmente los dos últimos países), pero con un grado de equidad distributiva aceptable (bastante superior al promedio regional). Quizá la equidad social sea un elemento que actúa como amortiguador ante las tensiones que podrían derivarse de niveles preocupantes de desarrollo y gobernabilidad, aunque a pesar de ello, en Bolivia se produjo un claro giro político con la elección presidencial de Evo Morales. Por último, Jamaica mostró un patrón propio, compensando

su nivel de desarrollo intermedio no solo con el nivel de equidad social más alto de la región, sino con un aceptable grado de gobernabilidad.

Como señalamos anteriormente, los datos estadísticos que sirvieron de base para analizar las tensiones de la agenda estatal corresponden a un periodo que se remonta a 14 años atrás. Un nuevo análisis de las tensiones entre G-D-E, realizado a partir de valores más próximos al momento actual (*circa* 2015), permite observar los cambios más recientes en esas variables con relación al año base. Con este fin, el Cuadro 1 registra los valores anteriores y los actuales.

Se observa así que, en promedio, se incrementó levemente el indicador de desarrollo, mejoró de modo notable el índice de equidad, y el de gobernabilidad aumentó moderadamente. Al desagregar las cifras según países, se advierten cambios importantes en varios casos, tanto en números absolutos como en la ubicación de los países dentro de la clasificación.²² Solo para destacar ascensos o descensos de tres o más posiciones en dicha clasificación, se advierte que en el índice de desarrollo, Panamá, Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Guatemala mejoraron su posición relativa, aunque en general solo un puesto, mientras que se produjeron caídas en Trinidad y Tobago, México, Jamaica, República Dominicana y Honduras.

En materia de equidad, los países que mejoraron tres o más posiciones fueron Argentina, Uruguay, Perú, El Salvador y Guatemala, mientras que México, Costa Rica, Panamá, Colombia, República Dominicana, Paraguay, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Honduras y Bolivia descendieron.

En cuanto al índice de gobernabilidad, las caídas fueron mucho más generalizadas. Solo Colombia mejoró significativamente, mientras que Argentina, Trinidad y Tobago, México, República Dominicana, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Bolivia cayeron tres o más posiciones.

Somos conscientes de que la base estadística del análisis precedente, y sobre todo el significado otorgado

22. Cabe señalar que en 2015 se incorporaron países caribeños para los que no se disponía de datos para el año 2004. Si bien el cuadro no los incluye para no afectar la comparación, sí registra la nueva posición que los países ocupan considerando a los países incorporados.

Cuadro 1. Clasificación de países de ALyC según indicadores de gobernabilidad, desarrollo y equidad (2004 y 2015)

País	Desarrollo		Posición regional		Equidad		Posición regional		Gobernabilidad	
	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015	2004	2015
Chile	78.65	82.91	1	1	29.57	32.91	16	18	80.56	80.28
Argentina	77.11	79.56	2	2	40.22	52.71	11	5	34.68	34.70
Uruguay	72.96	74.20	3	3	56.74	55.44	5	2	60.11	78.14
Trinidad y Tobago	71.74	71.69	4	5	66.09	58.82	2	1	53.21	53.12
Panamá	70.97	73.03	5	4	31.09	32.27	15	20	49.16	57.81
Costa Rica	68.36	71.02	6	6	52.61	37.80	7	16	66.71	70.75
México	67.74	68.68	7	8	35.00	38.61	13	14	45.63	39.04
Jamaica	65.75	63.32	8	12	71.30	45.61	1	9	43.08	53.90
Venezuela	64.82	69.51	9	7	46.96	41.84	9	10	16.55	3.80
Brasil	63.90	67.34	10	9	24.78	30.29	19	21	44.81	44.44
Perú	63.59	64.99	11	10	45.43	48.97	10	6	34.35	41.53
Ecuador	62.98	64.82	12	11	58.70	45.81	4	8	25.57	25.66
Rep. Dominicana	59.91	61.98	13	14	50.65	41.51	8	13	37.19	40.70
Colombia	58.37	62.81	14	13	28.48	25.15	17	24	28.51	42.97
Paraguay	56.53	57.12	15	15	28.04	29.80	18	22	21.90	29.77
El Salvador	56.22	54.94	16	16	38.04	54.82	12	3	42.79	43.36
Bolivia	52.84	53.94	17	17	56.52	38.13	6	15	32.13	24.69
Nicaragua	48.23	49.08	18	18	60.00	41.56	3	12	35.17	27.69
Honduras	45.93	45.73	19	20	34.13	32.43	14	19	29.86	24.98
Guatemala	44.39	48.24	20	19	23.48	37.46	20	17	25.81	25.21
Promedio regional	62.55	64.25			33.90	41.10			40.47	42.12
Europa	80.17	82.88			85.20				61.35	
América del Norte	94.08	95.14			66.63				84.43	
Oceanía	64.86	65.37			70.24				79.49	
Conjunto Primer Mundo	86.65	88.84			83.63				80.52	

a las variables que intenta medir, son frágiles y, hasta cierto punto, cuestionables. Sabemos que desarrollo y crecimiento no son la misma cosa, que el índice de Gini es una aproximación imperfecta al concepto de equidad distributiva y que las variables que el Banco Mundial ha seleccionado para definir gobernabilidad, reflejan estrictamente una concepción liberal de la democracia y no sus versiones expandidas, que incluyen componentes económicos, sociales y culturales. Por otra parte, el Índice de Desarrollo Humano surge a partir de la consolidación de tres indicadores de variables claramente diferentes: expectativa de vida, escolaridad (capital humano) y PIB per cápita, lo que supone cierto contenido relacionado con la equidad. Con estas salvedades, consideramos, no obstante, que los resultados analíticos posibilitados por estas fuentes permiten una aproximación razonable a la realidad actual de los países latinoamericanos desde la triple perspectiva de la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad distributiva.

En todo caso, si algo permite comprobar este análisis es que los esfuerzos de reforma estatal fueron insuficientes para revertir los efectos que, sobre la región, generó la crisis económica que afectó al mundo desarrollado a partir de 2008. No obstante, las políticas sociales y redistributivas permitieron reducir en cierta medida la pobreza y mejorar la equidad, lo cual pudo haber tenido un impacto sobre el índice que, en promedio, se registró en la región en materia de gobernabilidad.²³

Escenarios futuros

En esta parte final del trabajo, efectuaremos algunas consideraciones acerca de los esfuerzos de reforma institucional que deberían llevarse a cabo en la región durante las próximas décadas, con el fin de fortalecer el rol del Estado en el proceso de transformación social-ecológica de los países. El horizonte temporal lo fijaremos en treinta años, por ser un periodo que,

23. Si bien las mediciones de pobreza y equidad son controvertidas (CEPAL, 2017), la información de las encuestas de hogares muestra, entre 2002 y 2016, una reducción de la desigualdad de ingresos en América Latina debida a un incremento de los ingresos en los quintiles de menores recursos en comparación con los quintiles de mayores recursos. Esta tendencia tiene también su correlato en la mejora relativa de los indicadores del mercado de trabajo y en su vínculo con el acceso a los sistemas de pensiones (CEPAL, 2017).

si bien parece excesivamente largo, no es más que el tiempo transcurrido hasta ahora desde que buena parte de la región recuperara la democracia, ya fuese viniendo desde una dominación burocrático-autoritaria, o desde regímenes neopatrimonialistas predatorios. Partiendo de esta base, ¿qué transformaciones ocurrieron y cuáles podrían llegar a producirse en un lapso similar?

Como señala Zovatto (2014), América Latina es hoy en día muy distinta a la de hace treinta años. A pesar de todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno en la región, aunque sus formas sean muy heterogéneas. Además, paradójicamente, es la única región del mundo que combina regímenes democráticos en casi todos sus países con amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza, con la distribución del ingreso más desigual del planeta,²⁴ con altos niveles de corrupción y con las tasas de homicidio más elevadas del mundo. En ninguna otra región, la democracia presenta esta inédita combinación, la cual repercute en su calidad.

Después de las transiciones desde el autoritarismo y los procesos de consolidación democrática, la cuestión de la calidad de la democracia se ha vuelto fundamental. Los países latinoamericanos tienen, al respecto, importantes déficits, síntomas de fragilidad y serios desafíos. Las asignaturas pendientes incluyen problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes del Estado, como el hiperpresidencialismo y los intentos de eternización en el poder, la corrupción, las limitaciones a la libertad de expresión, el funcionamiento deficiente de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, la falta de equidad de género, así como graves problemas de inseguridad ciudadana, que, en su conjunto, generan malestar social y desilusión con respecto a la democracia. Si bien más de la mitad de los ciudadanos apoyan a la democracia, menos de la mitad está satisfecha con su funcionamiento. La población exige cada vez más de sus democracias, de sus instituciones y de sus gobiernos. Hay una demanda creciente de mayor transparencia, mejor liderazgo y políticas

24. Al parecer, según los últimos datos disponibles, Medio Oriente pasó a encabezar la clasificación de las regiones de mayor desigualdad en el mundo, donde en 2016, “el decil superior se apropiaba del 61 por ciento del Ingreso Nacional” (World Inequality Lab, 2018).

públicas que resuelvan los problemas del pueblo (Zovatto, 2014).

América Latina transita hoy en día por un proceso de crecimiento económico anémico, donde los gobiernos deben hacer frente a expectativas y demandas ciudadanas crecientes pero en condiciones de mayor austeridad. La década dorada en la que la región crecía en promedio 5 por ciento y 6 por ciento, junto con un aumento en la equidad social, quedó atrás. Hay un estancamiento del progreso social y los conflictos seguirán presentes o, probablemente, aumentarán, concretizándose en reclamos que, si bien podrán no poner en juego la continuidad democrática, seguramente harán más compleja la gobernabilidad.

En la actualidad, el debate gira hoy en torno a cómo garantizar no solo la legitimidad de origen de la democracia, sino también su legitimidad de ejercicio; en cómo transitar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos y de instituciones; en cómo conciliar democracia con desarrollo económico y sostenibilidad ecológica, en el marco de sociedades con menor desigualdad y pobreza, y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado, y un vínculo más funcional entre Estado y sociedad; en cómo lograr que la democracia ofrezca respuestas eficaces a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas y más jóvenes. Esta es la agenda del futuro desde el punto de vista de los contenidos de las políticas públicas (Zovatto, 2014).

Como resulta lógico, las posibilidades de implementar una agenda tan ambiciosa dependen, en buena medida, de una significativa reducción de las tensiones —que de modo inevitable subsistirán— entre un patrón de desarrollo ecológicamente sostenible, un grado socialmente aceptable de equidad distributiva y un esquema de gobernabilidad democrática que trascienda sus contenidos puramente procedimentales. La concretización de un objetivo así dependerá, en cada país, de un complejo conjunto de factores: dotación de recursos naturales, capital social, desarrollo científico y tecnológico, poder de veto de los sectores económicos concentrados, vulnerabilidad comercial y financiera en el plano internacional, peso político de las corporaciones, cultura y participación ciudadana, y violencia y conflictividad social, entre otras variables. Si bien las posibles combinaciones de estas variables son múltiples, existen ciertas “afinida-

des electivas” que tenderán a que algunas se presenten conjuntamente y se refuercen recíprocamente.

Ahora bien, si proyectáramos estas múltiples combinaciones a la luz de las tendencias analizadas en las secciones precedentes, los escenarios alternativos que se abrirían hacia el futuro serían aún más heterogéneos, sobre todo porque cualquier proyección futura debe necesariamente incorporar la consideración de procesos en curso cuyo impacto, en las próximas décadas, alterará de manera considerable la realidad actual. Algunas tendencias son relativamente predecibles: casi con seguridad, la tecnología avanzará a pasos aún más agigantados que como lo ha hecho hasta el presente; la especialización internacional de la producción profundizará los rasgos monopólicos y concentradores que muestra en la actualidad y; el capitalismo probablemente ingresará en una nueva fase, que ya se denomina como *era exponencial* o *cuarta revolución industrial*. De manera progresiva, varias de las ciencias más importantes harán mayor uso de la informática; la inteligencia artificial y la minería de datos serán especialidades requeridas en los nuevos puestos de trabajo; mientras que múltiples oficios y profesiones desaparecerán definitivamente, generando incertidumbre y desocupación en el mercado de trabajo.

Los impactos del avance científico-tecnológico afectarán la vida cotidiana: pronto nos transportaremos en vehículos autoconducidos; la gente vivirá más años y el trasplante de ciertos órganos se volverá una práctica común; se conseguirá introducir memoria externa a nuestra mente para agregar o borrar pensamientos; crecerá la tensión entre ciencia y religión; la manipulación genética de cultivos tornará inviables ciertos procesos productivos en la forma en que los hemos conocido hasta ahora; habrá, probablemente, mayor presión por el reconocimiento de nuevos derechos a minorías excluidas, mientras que viejas formas de segregación quizá se exacerbarán. Todos estos cambios tendrán, sin lugar a dudas, un impacto significativo en la cultura, los valores, las opciones de política, las formas de producción económica y los lugares que los países ocuparán en el mundo.

Es altamente probable que después del largo periodo histórico en que una matriz estadocéntrica ha caracterizado el desarrollo de las sociedades nacionales, y luego del fracaso de la matriz mercado-céntrica hace solo dos décadas, se irán afianzando tendencias hacia una concepción más sociocéntrica de la organización

de nuestras sociedades. Seguramente crecerá la demanda por la apertura y la participación comunitaria en los procesos de gestión de lo público. Probablemente se afiancen los procesos de descentralización y se modifique el papel de los distintos niveles de gobierno. La internacionalización del Estado, junto con la descentralización, ejercerán un efecto sobre los Estados nacionales, que tenderán a renunciar a su papel como proveedores de bienes y servicios para transformarse en órganos de conducción política y negociación en el marco de bloques regionales que harán más acentuada la multipolaridad del mundo.

La lucha por la inclusión social continuará bajo nuevos formatos. Nuestras sociedades no se resignarán a vivir en la pobreza o la indigencia y no será difícil que los conflictos sociales se agudicen. Los medios de información y las redes sociales se convertirán en una excluyente ágora virtual, que ofrecerá inéditos mecanismos de movilización y acción colectiva. Las ideologías seguirán dando soporte a modelos de organización social alternativos más o menos utópicos. En ciertos países, sobrevivirá la concepción del 'buen vivir', que define una cosmovisión ancestral de la vida, que se ha mantenido vigente en el espíritu y en la vida comunitaria de algunos pueblos andinos, mientras que concepciones neodesarrollistas, con o sin tintes populistas, tal vez prevalezcan en otros países. También es probable que el neoliberalismo, que continúa depositando su fe en la *mano invisible* del mercado, se afianzará o retornará, o que esquemas socialdemócratas a la escandinava conseguirán hacer nido en otras regiones del mundo.

Un futuro sea promisorio o apocalíptico dependerá, en alguna medida, de la sabiduría de los líderes políticos de nuestra región y de las decisiones que adopten. La pregunta básica es si en las próximas décadas nuestros países se resignarán a que el capitalismo global, en su permanente metamorfosis, les indique qué lugar ocupar en el mundo; si apuestan al azar por creer que están inexorablemente destinados al éxito; o si colectivamente son capaces de construir su destino.

Si los países eligen el ejercicio consciente de una voluntad colectiva de transformación social-ecológica, será necesario que avancen en el proceso de institucionalización, ya que la precariedad institucional continúa siendo, sin duda, la mayor debilidad de los países de la región. Claro está que la gravedad relativa de este déficit, así como sus causas, son notoriamente disímiles de país en país. Sin embargo, si el

Estado está destinado a cumplir un rol en el proceso de transformación social-ecológica, resulta evidente que su fortalecimiento constituye la principal asignatura pendiente y el mayor de sus desafíos.²⁵ Ello supone, básicamente, construir el andamiaje político y organizativo sobre el cual discutir y decidir opciones de política, así como deponer enfrentamientos viscerales y crear espacios para la búsqueda de consensos con tendencia a convertir las democracias delegativas en democracias deliberativas. Esto exigirá, entre otras cosas, encarar acciones sistemáticas en al menos cuatro áreas especializadas de la gestión pública cuya modernización o reforma exigen continuidad:

En primer lugar, los futuros gobiernos deberán acabar con la improvisación, o reducirla, reforzando la planificación y la programación y erradicando así esa suerte de "presente continuo" en que suelen adoptarse las decisiones estatales. Además, deberán asegurar que el monitoreo y la evaluación sean asumidos como función rutinaria del Estado, de modo que el ciclo completo de las políticas públicas -análisis informado de las cuestiones por resolver, examen de opciones y toma de decisiones, seguimiento, control y evaluación de resultados- incorporen el futuro y el pasado como dimensiones temporales propias de la gestión pública.

En segundo lugar, la transparencia de la administración estatal y la participación ciudadana en la gestión deberán convertirse en pilares de la institucionalización de los Estados. Aun cuando los principios del Estado abierto han sido formalmente adoptados por 16 gobiernos de la región, las tareas pendientes en materia de fortalecimiento institucional necesitarán décadas antes de conseguir una implementación efectiva. Junto con los avances deliberados hacia una mayor apertura, también la sociedad civil y las organizaciones sociales deberán hacer su parte, asumiendo el triple rol que en un Estado abierto compete a la ciudadanía: participar en todas las instancias del ciclo

25. Peters y Pierre (2005) analizan las dimensiones que configuran los desafíos actuales a la gobernanza en materia de cuestiones complejas. Desde su perspectiva, los gobiernos deben responder a problemas públicos en contextos de altos niveles de ambigüedad y complejidad, al tiempo que los que gobiernan (tanto instituciones estatales como no gubernamentales) experimentan una limitada capacidad de ejercicio de autoridad utilizando palancas que permiten construir consenso en medio de una legitimidad política cuestionada.

de las políticas públicas, es decir, colegislar, cogestionar, monitorear.

En tercer lugar, el proceso de profesionalización del empleo público sufrirá una reorientación fundamental, como consecuencia inevitable del impacto conjunto que sobre el perfil y la labor del personal estatal producirán los cambios por verificarse en las otras áreas consideradas. El paradigma del Estado abierto forzará, *de facto*, a los funcionarios públicos a asumir su verdadero rol de "agentes", a escuchar activamente al ciudadano, a responder a sus cuestionamientos y demandas, a suministrarle información, a rendirle cuentas y a considerarlo ya no como "administrado" sino como "principal".

En cuarto lugar, el desarrollo continuo de las tecnologías de la comunicación y la informática convertirá al gobierno electrónico en el modo exclusivo de administrar, lo cual promete cambios revolucionarios en las posibilidades de control sobre el ciclo completo de planificación, seguimiento y evaluación de políticas. A su vez, ello tendrá efectos directos sobre el proceso de profesionalización de los futuros administradores públicos, en tanto su perfil, formación y funciones estarán fuertemente determinados por la necesidad de dominar las nuevas tecnologías de gestión, y sobre los cambios en su relación con la ciudadanía. No hay duda que el desarrollo informático y el gobierno electrónico continuarán siendo las áreas de la administración pública que registren cambios más acelerados, tanto en la gestión interna del Estado como en la relación entre este y los ciudadanos. Por su impacto y su íntima vinculación con las transformaciones que se avecinan en el escenario de la ciencia y la tecnología, este campo de la modernización estatal ocupará, sin duda, un destacado lugar dentro de los futuros procesos de transformación estatal.

Puede señalarse, no sin razón, que todas estas tendencias aluden a transformaciones que deberían producirse, y probablemente se producirán, en el rol instrumental del Estado, no así en su papel sustantivo. Toda especulación en este otro sentido nos conduciría, inevitablemente, a reconsiderar los pactos constitutivos de las sociedades nacionales de América Latina y de los Estados que garantizan la vigencia de dichos pactos. Si el Estado nacional es la máxima instancia de articulación de relaciones sociales, su esencia es precisamente cumplir un papel fundamental como articulador de relaciones intrínsecamente conflictivas y contradictorias dada la naturaleza capitalista de la

propia organización social. Si respondemos como intelectuales preocupados por la suerte de estos países, y no como políticos responsables de su futuro, podríamos seguramente coincidir en la orientación y los contenidos que deberían adquirir esos pactos.

En el pacto de gobernabilidad, el Estado debería promover la calidad democrática; la normal sucesión de los gobiernos mediante elecciones libres sin exclusiones; la independencia de los poderes del Estado; la vigencia y ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de la ciudadanía, y su participación activa en la gestión de lo público; la búsqueda del consenso y el respeto de las minorías; la plena aplicación de la ley y el ejercicio de una justicia libre de interferencias políticas; el fortalecimiento de los sindicatos auténticamente representativos de los intereses de los trabajadores, así como de los movimientos sociales espontáneos y de las organizaciones no gubernamentales, y tender, de esta manera, a reducir las asimetrías de poder político.

En el pacto de división social del trabajo, el Estado debería cumplir un rol catalizador como promotor de un genuino desarrollo de la actividad económica, generando incentivos que propicien la inversión productiva, la ciencia, la tecnología y el desarrollo de las Pymes; asegurando las fuentes de trabajo y el aumento del empleo de calidad; equilibrando las variables macroeconómicas y las cuentas públicas; interviniendo en las relaciones de mercado para evitar situaciones de concentración económica y abuso de una posición dominante; impulsando el equilibrio territorial y las economías regionales; y asumiendo el papel de empresario cuando razones estratégicas, de promoción social o de existencia de monopolios naturales así lo exijan.

En el pacto de equidad distributiva, el Estado debería adoptar políticas que reduzcan las fuertes asimetrías de ingreso y riqueza entre clases sociales, a fin de erradicar la pobreza y el hambre, incrementando la progresividad de la estructura tributaria y el combate a la evasión; adoptando políticas redistributivas que promuevan la igualdad de género y de oportunidades en el acceso a la educación, la vivienda, la salud, la cultura y otros servicios y bienes públicos; propiciando el ingreso universal mínimo; modificando el pacto fiscal entre regiones prósperas y marginales del país; y eliminando las fuentes de rentismo, las transferencias regresivas de ingresos y la corrupción en los procesos de compras públicas.

Finalmente, en el pacto ecológico, al menos siete objetivos de la Agenda 2030, directa o indirectamente, aluden a los compromisos adoptados universalmente para promover políticas públicas que preserven la ecología y el medio ambiente, a través del uso de energías asequibles y no contaminantes, del control de los fenómenos asociados al cambio climático, de la preservación de la vida submarina y de los ecosistemas terrestres e, indirectamente, del impulso a los procesos de producción y consumo responsables, así como del desarrollo de ciudades y comunidades sostenibles.

Cabe recordar que en 2016, 193 países miembros de la ONU adoptaron la Agenda 2030, compuesta por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que, en lo sustancial, coinciden con los contenidos planteados en los cuatro pactos recién expuestos y que representan, al menos formalmente, una visión compartida y una suerte de contrato social de la humanidad. A su vez, organizaciones supranacionales como la CEPAL, la OCDE, el BID o el PNUD reproducen en sus anuarios e informes especializados, recomendaciones coincidentes con las planteadas en la sección final del presente trabajo. Lo mismo ocurre con los estudios e investigaciones producidos por universidades y fundaciones.

Es necesario reconocer el valor retórico y simbólico de estos lineamientos políticos para una real transformación social-ecológica de América Latina como expresión de la preocupación y las esperanzas de una comunidad internacional, que, permanentemente, renueva un mensaje que no parece reflejarse —al menos con la contundencia que sería necesaria— en las políticas públicas realmente vigentes. Tal vez deba admitirse, como lo sostiene Przeworski (2010), que la democracia nació como un sistema político pensado para defender a los ricos de los pobres y, agregamos, en buena medida lo sigue siendo. Si efectivamente una parte considerable del andamiaje institucional y político de los países está construido para preservar esa situación, ¿queda espacio, entonces, para suponer y esperar que esta situación se modifique?

De modo inevitable, la respuesta es política, por más que sean de naturaleza primordialmente económica los intereses que defienden los actores, cuyos enfrentamientos y conflictos debe administrar un Estado que, en última instancia, garantiza la reproducción de la sociedad, en tanto esta es de naturaleza capitalista. Romper su “complicidad estructural” (O’Donnell, 1978)²⁶ y el “sesgo sistemático” de sus políticas, que tienden a privilegiar sus roles “mediador” y “sectorial”,

solo podrá ser resultado de cambios profundos en la actual relación de fuerzas políticas predominante en América Latina.

26. “El Estado garantiza y organiza la reproducción de la sociedad *qua* capitalista porque se halla respecto de ella en una relación de ‘complicidad estructural’ [...] La sociedad capitalista es un sesgo sistemático y habitual hacia su reproducción en tanto tal: lo mismo es el Estado, aspecto de aquélla. ¿De qué manera lo es? Primero, como derecho, en tanto cristalización codificada de la igualdad formal y de la propiedad privada. Segundo, como presencia tácita de recursos de poder listos para ponerse en acto si la relación de dominación que respaldan por alguna razón falla. Tercero, como uno de los anclajes para la ideología de una sociedad capitalista que se borra de la conciencia ordinaria como dominación y explotación. Cuarto, porque la escisión verosímil del Estado como institución frente a la sociedad capitalista es de por sí un plano de su complicidad estructural porque redondea la superficie aparente de la sociedad capitalista como abstracto socialmente real, y al hacerlo la encubre y se encubre como dominación. Estas razones hacen del Estado el cómplice estructural de la vigencia y reproducción de la sociedad capitalista de la que es, repitémoslo, aspecto co-constitutivo” (O’Donnell, 1977: 14-15).

Referencias

Aberbach, J. D., y B. A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.

----- (1988). Image IV Revisited: Executive and Political Roles. *Governance*, 1(1): 1-25.

Acuña, C. (comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Acuña, C. (1991). Organizaciones empresariales y políticas públicas en Argentina. *Aportes del Seminario "Organizaciones empresariales y políticas públicas"*. Montevideo, diciembre de 1991.

Almond, G. A., y G. B. Powell Jr. Almond. En G.A. y G.B. Powell Jr. (eds.) (1966). *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little Brown & Company.

Amsden, A. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Toronto: Oxford University Press.

Barzelay, M. (2002). Diseñando el proceso de cambio en las políticas de gerenciamiento público (resumen ejecutivo). *Boletín Virtual TOP*, 3. Disponible en: <www.top.org.ar/publicac.htm>.

Bermejo, R. (2014). *Del desarrollo sostenible según Brundtland a la sostenibilidad como biomimesis*. Bilbao: Universidad del País Vasco-Hegoa.

Borrero, J. M. (2005). Derecho ambiental y cultura legal en América Latina. *Ámbito Jurídico*, VIII(21). Disponible en: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=529>.

Cardoso, F. H. (1974). *El modelo político brasileño*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Carrizo, E. (2015). Conflictos socioambientales: la contracara del desarrollo en América Latina. *Herramienta, Revista de debate y crítica marxista*, 17.

Cavarozzi, M. (2017). *Los sótanos de la democracia chilena, 1938-1964*. Santiago: LOM Ediciones.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. Santiago: CEPAL (Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 151).

----- 2017. *Panorama social de América Latina*. Santiago: CEPAL.

Conte, M., y V. D'Elia (2008). La política ambiental en América Latina y el Caribe. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 39(154): 111-134. Disponible en: <www.redalyc.org/articulo.oa?id=11820139006>.

Corbetta, S. (2015). La relación entre el Estado y los pueblos indígenas en contextos de conflictos socioambientales: la demanda por la tierra y el territorio, los lenguajes y sus significatividades. *Sustentabilidad(es)*, 6(12): 110-129.

De Castro, F., B. Hogenboom y M. Baud (coords.) (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: Clacso-EnGoV.

Echebarría, K. (2008). El papel de la profesionalización del empleo público en América Latina. En F. Longo y C. Ramió (eds.). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, pp. 27-44. Barcelona: Fundación CIDOB.

Evans, P. (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.

----- (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico*, 140: 529-562.

Evans, P., D. Rueschemeyer y T. Skopcol (1985). *Bringing the State Back In*. Nueva York, Cambridge: Cambridge University Press.

Fairfield, T., y C. Garay (2017). Redistribution Under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking. En T. Fairfield y C. Garay, Candelaria (eds.). *Comparative Political Studies* 50(14): 1871-1906.

Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. México: Ediciones B.

Fundación Friedrich Ebert (2017). ¿Por qué y cómo una Transformación Social Ecológica? [Versión 28-10-2017. Inédito.]

Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

González-Gaudiano, E., y J. Puente-Quintanilla (2010). El perfil de la educación ambiental en América Latina y el Caribe: Un corte transversal en el marco del Decenio de la Educación para el Desarrollo Sustentable. En *Pesquisa em Educação Ambiental*, 5(1): 27-4.

Granados, F., y D. Knoke (2005). Organized Interest Groups and Policy Networks. En T. Janoski, R. Alford, A. Hicks, M. Schwartz (eds). 2005. *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hernández, F. (2015). *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*. Santiago: CEPAL.

Hintze, J. (2004). ¿Es posible acabar con la pobreza sin destruir el ambiente? *Boletín Virtual TOP sobre Gestión Pública*. Disponible en <www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE,%20Jorge%20-%20Es%20posible%20medir%20el%20valor%20publico.pdf>.

Hojnacki, W. (1996). Politicization as a Civil Service Dilemma. En H.A. Bekke, T. A. Toonen y J. L. Perry (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, pp. 137-164. Indiana: Indiana University Press.

Lefort, C. (1966). *Qué es la burocracia*, París: Ruedo Ibérico.

Levitsky, S., y D. Collier (1998). Democracia con adjetivos: innovación conceptual en la investigación comparativa. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, 4: 137-160.

Longo, F. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina: estado de la cuestión. En F. Longo y C. Ramió (eds). *La profesionalización del empleo público en América Latina*, pp. 45-78. Barcelona: Fundación CIDOB.

Lo Vuolo, R. (2014). *Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina*. Santiago: CEPAL.

Merchand, M. A. (2016). Neoextractivismo y conflictos ambientales en América Latina. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, XXIII(66): 155-192.

Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una Teoría de la burocracia estatal. *CEDES/G.E. Clacso, Working Paper*, 8.

----- (1982, 1997). *La formación del Estado Argentino*. Buenos Aires: Ariel.

----- (2001a). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros*. Washington: BID.

----- (2001b). Hacia un Estado transversal: el caso argentino. *Encrucijadas. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, 1(6).

----- (2016). *La trama oculta del poder. Reforma agraria y comportamiento político de los terratenientes chilenos, 1958-1973*. Santiago: LOM Ediciones.

Oszlak, O., y E. Gantman (2007). La agenda estatal y su tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1): 79-110.

O'Donnell, G. (1977). Apuntes para una Teoría del Estado. *Doc. CEDES/G. E. Clacso*, 9.

----- (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

Pierre, J., y B. G. Peters (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Macmillan.

Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia, Revista del CLAD*, 10: 7-31

----- (2010). *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Quiroga, R. (2007). *Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL (Serie Manuales, 55).

Rodríguez-Becerra, M., y G. Espinoza (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe: Evolución, tendencias y principales prácticas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de

Desarrollo Sostenible-División de Medio Ambiente.

Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 36(1): 85-131.

Schneider, B. (1995). El abrazo esquivo: sinergia entre el sector privado y el Estado en los países de industrialización reciente. *Política y Gobierno*, 11(1): 5-41.

----- (2005). Business Politics and Policy Making in Contemporary Latin American. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policy Making Processes, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero - 2 de marzo.

Sisco, C. C. (2003). El lado verde de CAP: nacimiento de la política ambiental en Venezuela. *Politeia, Revista de Ciencias Políticas*, 31: 165-181.

Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. México: IPES.

Svampa, M., et al. (2012). Movimientos socioambientales en América Latina. *OSAL, Observatorio Social de América Latina*, XIII(32).

Thwaites, M. (2001). Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. *Revista Encrucijada*, abril.

Vaillancourt, Y., en colaboración con P. Leclerc (2008). Notes de recherche sur l'apport de l'économie sociale dans la coproduction et la coconstruction des politiques publiques. LAREPSS / CRISES UQAM / ARUC-ISDC (*Serie Documentation et diffusion*, 7).

Vergara-Schmalbach, J. C., J. Morelos y H. Lora (2014). Análisis comparativo de las políticas públicas en materia ambiental en países latinoamericanos. *Revista Internacional de Investigaciones en Ciencias Sociales*, 10(1): 9-20.

Villoria, M. (2007). *El Servicio Civil de Carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.

Wolin, S. S. (2009). *Democracia S. A.: La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*. Buenos Aires: Katz.

Zovatto, D. (2014). Los nuevos desafíos de la democracia. *La Nación*, Buenos Aires, 15 de septiembre.

La serie Cuadernos de la Transformación es una iniciativa del Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica que divulga propuestas de trayectorias alternativas en las que convergen tanto la sustentabilidad social como la ambiental para enfrentar los desafíos de la actualidad en estos ámbitos. Desde diferentes disciplinas y posturas teóricas, en Cuadernos de la Transformación se difunde el pensamiento de autores que abordan temas de especial relevancia para el cambio estructural en Latinoamérica y el orbe en general.

La Transformación Social-Ecológica es un enfoque en permanente construcción que privilegia el debate y los saberes transdisciplinarios en aras de encontrar respuestas a los retos que impone la actual crisis multidimensional.

EL AUTOR

Oscar Oszlak

Argentino, es investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Doctorado en Ciencias Políticas y en Ciencias Económicas, master en Artes y Administración Pública y contador público nacional. Se desempeña como investigador y es docente de posgrado en universidades del país y el exterior. Fue subsecretario de Reforma Administrativa (presidencia de Alfonsín), fundador y presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político y de la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública (Inpae). Es autor de numerosos libros y artículos sobre Estado y sociedad, políticas públicas y modernización de la gestión pública. Dirige la revista *Estado Abierto*.

EL COLABORADOR

Sebastián Juncal

Argentino, es profesor de historia y magister en administración pública. Se desempeña como investigador visitante y consultor del Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Desarrolla actividades docentes en universidades argentinas. Es autor de publicaciones académicas y periodísticas, y ha realizado actividades de consultoría en el país y el exterior.