

# **PRINCIPALES LÍNEAS DE REVISIÓN SOBRE EL PAPEL, LAS FUNCIONES Y LA ESTRUCTURA INTERNA QUE CARACTERIZA AL ESTADO A PARTIR DE LA CRISIS DEL MODELO DE BIENESTAR**

**Por Mauro Casa González**

**Julio de 2009**

A pesar de la estabilidad social y el significativo apoyo generalizado que había logrado construir, la acción estatal en materia de políticas públicas, se encuentra en debate. Durante los años 80' se consolidó idea de crisis del Estado de Bienestar (EB), y su insostenibilidad en tiempos de dificultades económicas profundas (estancamiento con inflación) y globalizadas. Aparecieron naturalmente diversas posturas que, defendiendo los propósitos del EB, aceptaban la necesidad de reformular su funcionamiento, y otras que lo concebían como la fuente máxima de los problemas que padecían las naciones.

Los factores materiales e ideológicos que habían conferido legitimidad al modelo de bienestar durante décadas eran múltiples, e incluían: el motivo fáctico de un crecimiento económico permanente, la racionalidad del intervencionismo estatal tipo Keynes-Beveridge, las teorías sobre las sociedades industriales y post-capitalistas, las pretensiones emanadas de las ciencias sociales, y las creencias de ciertos grupos en la posibilidad de alcanzar el socialismo por la vía democrática representativa.

Dichos elementos de sustentación del sistema se fueron debilitando notoriamente. Comenzaron a primar las críticas en torno a ciertos ejes: el fin del consenso keynesiano, los efectos perversos, imprevistos y no intencionados de la política del EB, los “fallos del Estado” - fomento de intereses burocráticos y corporativos, paternalismo, bajísima eficiencia de las políticas en función de sus costos-el cambio demográfico y en los patrones familiares, la internacionalización de la economía, las dinámicas del mercado laboral, y fundamentalmente, el debilitamiento de sus lealtades en la sociedad toda.

A su vez, existían señales externas, claras y objetivas que evidencian los problemas del modelo. Entre estas encontramos: las situaciones de estancamiento con inflación, el fin del pleno

empleo, los importantes déficits fiscales, la disminución de los recursos disponibles para financiar los servicios sociales, y la pérdida de confianza generalizada en el sistema de economía mixta, gestionado por el EB.

Esta nueva situación suponía, en el plano académico, el resurgir del Marxismo. Su análisis partía del concepto básico de que la propia naturaleza del Estado capitalista explicaba el límite de las reformas y el advenimiento de las crisis cíclicas, estando el sistema de bienestar al servicio del capital y de la clase dominante, y constituyéndose como aparato ideológico funcional al status quo, más que como fuerza transformadora del mismo. Desde las ideologías extremas de Izquierda, cuentan también las posturas del Anarquismo, cuya crítica al bienestar se basa en el repudio de toda organización profesionalizada y burocratizada como el Estado, y la defensa del voluntariado, el auto-cuidado, la autogestión y la acción comunitaria como alternativas a la autoridad.

Desde la Derecha intelectual, cobran protagonismo los grupos Neoconservadores que proclaman su fe en las doctrinas clásicas del mercado y el individualismo, deplorando el camino “intermedio” que suponía el EB. Sus argumentos responden al antiolectivismo, la ortodoxia del *laisser-faire* económico y social, y el monetarismo, revitalizados por la situación de crisis del modelo keynesiano, en un contraataque feroz contra los Liberales y Socialdemócratas, defensores ideológicos del EB. Sostienen que el crecimiento del Estado fue excesivo, dañino e irracional, consecuencia del “mercado electoral” y los intereses corporativos de grupos sociales como los sindicatos y las burocracias. Sus expectativas y demandas insaciables sobrecargaron al sector público y al gasto estatal, sumiendo a las democracias en una ingobernabilidad completa, por la erosión de los valores y restricciones tradicionales.

En el contexto socioeconómico y académico referido, ocurrió el auge de las Reformas Neoliberales, que caracterizamos a fondo para el caso de América Latina en la sección anterior de este trabajo, que trataba sobre las propuestas del “Consenso de Washington”.

No obstante, el proceso de transformaciones de las últimas décadas del siglo XX (producto del cuestionamiento ya expuesto hacia el EB), ha adquirido otra complejidad en la redefinición del papel que les correspondería desempeñar tanto al aparato estatal, al mercado, como al Tercer Sector en la prestación de servicios públicos. Esta temática se plantea a través del concepto de Gobernanza, para la reconstrucción de las capacidades de conducción de los

intereses y necesidades de la sociedad, desde los tipos ideales de: burocracia jerárquica, mercado y redes sociales.

El término Gobernanza indica una forma de autogobierno cooperativo, que coordina a un conjunto heterogéneo de actores; en el que las instituciones estatales y no estatales, públicas y privadas, participan de manera conjunta en la formulación y aplicación de políticas públicas, a partir de sus autonomías individuales y las estructuras de redes construidas entre las organizaciones, que predominan sobre las relaciones verticales gubernamentales. Esta alternativa al Estado jerárquico (como espacio neurálgico efectivo para el control político de la sociedad) es de cooperación de las autoridades con los diversos actores, y de participación de las organizaciones privadas de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas. Así, el gobierno deja de acaparar el centro de las decisiones, acoplándose flexiblemente con la sociedad organizada, interactuando en pos del consenso que facilite la formación de una política aceptada sin resistencias por un entorno social complejo y dinámico. La sociedad alcanza mecanismos de autorregulación, y funciones de contralor de los intereses públicos diferentes u opuestos. El Estado delega funciones en las organizaciones sociales, cuando existen las condiciones estructurales previas que garanticen un poder disperso, mas no fragmentado de modo ineficiente, con autoridades legitimadas democráticamente, sin pretensiones de omnipresencia. La sociedad civil debe ser fuerte, diferenciada y organizada, como comunidad de ciudadanos iguales ante la ley, libres para perseguir sus metas privadas, especializándose en diferentes funciones socioeconómicas. Deben gozar de autonomía política para poder negociar, a partir de su sentido de integración sociocultural y de responsabilidad, que constituye una identidad común, siendo eficientes en sus esferas propias, sin limitar o dominar a los demás.

Es así que se incorpora al sistema la autodeterminación cívica, para asegurar la resolución efectiva de los conflictos, al permitir el procesamiento de mayores cantidades de información, la inclusión de distintos valores y de una alta adaptabilidad.

Esta forma de conducción y realización de las funciones públicas en redes sociales debe articularse con el papel que inexorablemente mantiene y desarrolla el núcleo central estatal. El auge de la Gobernanza responde a cambios en la estructura organizativa del Estado, tanto en sus lógicas de gestión y de relacionamiento con el medio socioeconómico, como en sus recursos de poder y su legitimación tradicional.

El cuestionamiento de la legitimidad histórica del EB se sostiene, como ya vimos, en una serie de fenómenos: internacionalización y desregulación de los mercados que debilitan sus capacidades de control y dirección, desarrollo de los mercados comunes regionales y sus estructuras políticas supranacionales, problemas de déficit fiscal y endeudamiento que presionan para reducir el tamaño y el costo estatal, percepción social de ineficiencia del sector público, tendencias individualistas de la ciudadanía, pulsiones democratizadoras que atacan toda estructura vertical, cambios tecnológicos que cuestionan los viejos estilos de organización del trabajo, predominio de las ideologías neoliberales, e inevitablemente, el surgimiento del nuevo paradigma dominante para el análisis de la Administración Pública, conocido como *New Public Management*. Es entonces que se duda de las capacidades del Estado para conservar el monopolio de la conducción en pos de los intereses colectivos de la Nación, coordinando acciones en un contexto donde ya no es el centro único.

El concepto de Gobernanza surge en esta realidad, postulando otros mecanismos a incorporarse en las transformaciones emprendidas, para la canalización y la respuesta a las exigencias sociales. Este modelo de redes sociales implica la agregación y representación de los intereses de múltiples actores, para la prestación de servicios públicos. El Estado no ocupa aquí la soberanía absoluta, dado que hay interacciones entre los miembros de la red, que formulan las políticas a partir de la negociación, con autonomía, flexibilidad y libertad. Implica una ruptura con la dependencia vertical respecto al Estado, entrando en una lógica horizontal, y también diferente a la del mercado, dado que no se orienta por fines de lucro, sino de cooperación en un sistema de consensos. Intenta así superar la rigidez del modelo jerárquico y las limitaciones de los criterios empresariales. Las redes no garantizan formas de acción democrática, aunque sí desarrollan la participación, la expresión libre y directa, y el control colectivo de las gestiones.

De todas formas, este modelo presenta aspectos problemáticos, referidos a las indefiniciones en cuanto a las posibilidades internas de rendición de cuentas, y al cuestionamiento factible de la representatividad que detentan sus organismos como para influir en la definición de políticas públicas. Tampoco puede excluirse del análisis su cuestionable capacidad para conducir y coordinar con eficiencia y costos bajos una serie de políticas entre tanta diversificación y autonomía.

Otro camino transitado fue el de adoptar principios mercantiles como un poder ordenador que desenvuelva las fuerzas innovadoras contenidas en todos los sectores de la actividad productiva, y conduzca al crecimiento económico.

Desde el Mercado, como mecanismo de conducción social, se intenta asimilar al sector público con la empresa privada, incorporándole los factores de su eficiencia, cultura, flexibilidad organizativa, y adaptación a las demandas de los clientes. Se introduce en el ámbito público, a través de la desmonopolización de su provisión de bienes y servicios, las tercerizaciones, la realización de contratos con organizaciones privadas para la prestación de ciertas tareas, el establecimiento de “cuasi mercados” y de competencia entre las agencias estatales. El Estado se reserva tan solo la definición de objetivos, el control de resultados y la regulación, permitiéndose una mayor libertad de gestión en la prestación de servicios, por parte de empresas dispuestas en función de maximizar su rentabilidad. A su vez, se modifica la gestión del personal, suprimiéndose el sistema de carrera clásico, al introducirse contratos a término, pagos por desempeño, libertad para contratar, promover o despedir a los empleados, rompiendo con la homogeneidad y estabilidad típica de la administración. Que el personal se maneje en base a incentivos y sanciones impone un cambio en el *ethos* del funcionario público, que habrá de desatender otros valores, por los que ya no será recompensado. Está implicada la pérdida de las garantías de la burocracia clásica, inamovible, con ascensos pautados, etc. La ausencia de dichas normas puede abrir paso a diversas formas de clientelismo, y romper con la cohesión del cuerpo funcional, que ha permitido sostener la autonomía del Estado, y la persecución de metas enfocadas hacia el interés público.

Los críticos de esta visión, afirman además que, la introducción de contratos con privados en la provisión de servicios públicos plantea ambigüedades y confusiones. Sucede que los mecanismos de orientación por eficiencia no son extrapolables en su transparencia y automaticidad de una esfera a la otra, ni evitan fehacientemente la politización de las gestiones. Por otra parte, la *accountability* difiere en la lógica mercantil de resultados “costo-beneficio”, y la pública, donde los objetivos son múltiples y no siempre cuantificables en sus éxitos o fracasos. Es un hecho que, el apostar al accionar privado (que debería redundar en mayor rentabilidad) encarece la gestión, dada la importancia de los controles procedimentales, legales y administrativos que sólo competen al Estado, para asegurar la equidad y la ausencia de arbitrariedades. Resulta también problemática la identificación de los usuarios como

consumidores diferenciados por su poder de compra individual, y no como ciudadanos, con derechos y obligaciones colectivas, e iguales ante las prestaciones. Si la meta del Estado es la extensión de sus servicios con independencia de la solvencia económica de los sujetos, el mercado no es el mecanismo más adecuado para hacerlo, sino la lógica política.

Es notorio que la conducción de tipo jerárquica weberiana tradicional ha perdido terreno ante las reforma administrativa gerencialista; las lógicas mercantiles y las redes sociales, generando una serie de problemáticas. Irán caducando las premisas que imponían la importancia del aparato estatal para el fomento de todo cambio estructural responsable en la economía, como bien plantean los estudios de Peter Evans.

A pesar de los éxitos notorios alcanzados por el modelo de Estado protagonista durante un largo tiempo, las crisis que sobrevinieron, confluyeron con un cambio en el clima ideológico, por el cual adquirieron peso las visiones neoutilitaristas que consideraban a las instituciones públicas como obstáculos fundamentales para el desarrollo económico. De todas formas, estos cuestionamientos tuvieron sus limitaciones inherentes en la implementación de los programas de ajuste; por suponer que era el propio Estado quien debía emprender las soluciones a los males que generaba. Esta contradicción insoslayable llevaba a replantearse a la inversa el papel estatal, y su función central en el emprendimiento de todo proceso transformador. Se hacía notorio que la capacidad para abordar determinados conflictos, procedía de las instituciones públicas perdurables, y los vínculos que lograban plasmar con las estructuras sociales circundantes.

Este tipo de debates condujeron a una nueva ola de propuestas que revalorizaban la correlación entre el desempeño del Estado, y la efectividad lograda por los planes para el desarrollo de los países. En un claro empuje neoinstitucionalista, se incorporó el análisis comparativo entre los nefastos resultados registrados en los casos extremos de “Estados predatorios” africanos, contrapuestos a los considerables éxitos de los “Estados desarrollistas” del Sudeste Asiático, y en menor medida, de los casos intermedios como la India o Brasil. Sostendrán que los aparatos burocráticos coherentes, idóneos, estratégicos, de reclutamiento meritocrático, con la indispensable identidad corporativa, y autonomía enraizada en la estructura social circundante son el marco sólido de autoridad y organización activa que posibilita la acumulación capitalista. Dichas burocracias solidarias y cohesionadas, consiguen una beneficiosa complementariedad con los sectores empresariales, en densas redes público-privadas.

Los Estados desarrollistas alcanzan una extraordinaria capacidad administrativa, limitando sus intervenciones a las necesidades estratégicas, y encauzando selectivamente las fuerzas del mercado, con instituciones formales comprometidas.

Los datos comparativos favorecen la visualización de las capacidades del Estado como un factor ineludible para la instauración de cualquier modelo; sobre todo en los casos donde no hay exceso sino escasez de una burocracia predecible y activa en sus tareas, con una combinación eficaz de enraizamiento y necesario aislamiento autónomo.

Mediante estas estrategias estatales y las contrapartidas sociales que implican, pueden replantearse las prácticas neoliberales, y la construcción de un Estado eficaz, como requisito cardinal para que cualquier política económica resulte exitosa.

\*

### **Bibliografía Consultada**

**EVANS, P.** “El Estado como problema y como solución”. Revista de Desarrollo Económico, 1996.

**MAYNTZ, M.** “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Revista del CLAD, 2001.

**MISHRA, R.** “El Estado de Bienestar en crisis”. Madrid, 1992.

**MUÑOZ DE BUSTILLO, R.** “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de Siglo”. Ed. Alianza. Madrid, 2000