

## Editorial

### Volver a pensar el Estado

Nuestra región presenta un nuevo rostro político, económico y social a partir de los procesos que se han producido en dos países estratégicos a los que debemos prestar especial atención: Brasil y Argentina. En el caso de Brasil, su importancia resulta ineludible ya que estamos frente a la mayor economía de América Latina en cuanto a su Producto Bruto Interno (PBI) y, según el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la séptima economía del mundo, a lo que hay que sumarle su indiscutible liderazgo económico y político en la región. Brasil tuvo una especial proyección sobre toda América del Sur durante las presidencias de Luiz Inácio “Lula” da Silva y la primera presidencia de Dilma Rousseff, tanto por su crecimiento económico como por su protagonismo político en los momentos sensibles que se vivieron en los primeros quince años del siglo XX en la región. Brasil también fue muy importante por su contribución a la formación de una nueva institucionalidad en América Latina y en el Cono Sur. Sin embargo, el país lusitano vivió en el año 2016 una crisis política que terminó con el derrocamiento del gobierno constitucional de la presidente Rousseff a través de un procedimiento parlamentario que ha dejado más dudas que convicciones institucionales y cuyo proceso terminó con un nuevo presidente que en pocos meses ha comenzado a dar un giro en los lineamientos políticos y económicos del país.

En el caso de la Argentina, la gran novedad se produjo a fines del año 2015 por el triunfo, por primera vez en las urnas, de una derecha liberal que en nuestro país nunca había llegado al poder a través de elecciones democráticas y que hoy tiene en Mauricio Macri no sólo un presidente electo con todas las de la ley, sino también un claro liderazgo en una coalición conservadora que se propone revertir los doce años de los gobiernos progresistas de Néstor y de Cristina Kirchner. El primer año de gobierno de la Alianza *Cambiamos* (integrada por el PRO del mismo Mauricio Macri, la histórica UCR y la joven formación política ARI, que en su conjunto, dibujan un perfil político que podemos caracterizar como una derecha moderna y de nuevo tipo) no sólo ha significado un desmantelamiento de muchos programas sociales, educativos, en el campo de la salud y de reducción de la brecha tecnológica, sino que se ha experimentado un retiro paulatino de la intervención del Estado en muchos sectores de la economía a los que durante los últimos doce años no se los dejó librados a manos del mercado, sino que fueron objeto de distintas regulaciones y/o controles. Pero también se ha vivido un verdadero cambio cultural en lo que fueron los pilares ideológicos que sostuvieron a los gobiernos kirchneristas: la inversión en materia de ciencia y tecnología, la primacía y expansión de los derechos humanos, civiles y económicos, la

perspectiva regional latinoamericana, la defensa de la industria nacional y en particular de las industrias culturales locales, la expansión del gasto público en obras de infraestructura y en políticas de contención social, las políticas activas en materia de empleo, la decisión de apostar al desendeudamiento sobre todo con los organismos internacionales de crédito y la banca internacional, entre otras características de lo que se llamó "el modelo". Pero a todo esto, habría que sumar otro cambio: la aparición de una nueva arquitectura institucional del Estado argentino que ha comenzado a mirar distinto su rol en material social o la idea de la permanente expansión de los derechos ciudadanos, las regulaciones al mercado, etc., sino también el modo en que se privilegia a los actores de la economía y el desarrollo: está en marcha un nuevo modelo de acumulación basado en una transferencia de recursos a los sectores más concentrados y transnacionalizados de la economía argentina, así como se ha producido una retracción de muchas políticas públicas que obraban como mallas de contención a los sectores sociales más vulnerables.

Ambos procesos políticos, el de Brasil y el de la Argentina, han cambiado el mapa regional y, en varios planos, ambos gobiernos tienden a actuar en conjunto frente a los nuevos desafíos regionales: comparten una mirada común ante las instituciones que se crearon o fortalecieron en la última larga década, al tiempo que privilegian las nuevas alianzas regionales e internacionales ligándose a los países centrales antes que privilegiar un fortalecimiento de las relaciones en la región: ambos países han virado su mirada latinoamericana a una visión de integración a la economía mundial a través de privilegiar los lazos con Europa, los Estados Unidos y otros países de la economía mundial más desarrollada (que incluye a China y a otras economías asiáticas, sobre todo en el caso de Brasil).

También ambos gobiernos, tanto el de Michel Temer como el de Mauricio Macri, pese

a que se conformaron a partir de una legitimidad de origen muy diferente (y por lo tanto, nacieron con una relación distinta con la opinión pública así como con compromisos políticos también muy diferentes), han elegido gobernar con gabinetes que no han privilegiado a los elencos de los políticos tradicionales (pese a que en el caso de Temer ha recurrido a algunos integrantes de la vieja guardia del PSDB), sino que han acudido a personas cuyas trayectorias se dieron en empresas privadas (sobre todo empresas transnacionales y de capital muy concentrado) donde ocupaban cargos de alta responsabilidad gerencial. Un buena parte de la prensa y algunos analistas (que también encontraremos en esta Revista) ha definido esto como "el gobierno de los CEOs", pero más interesante es la forma en que Daniel García Delgado y Agustina Gradín (en un excelente artículo del *Dossier* que forma parte de este número de la Revista) lo han definido como un nuevo fenómeno político donde "el poder vuelve al poder". ¿Qué quiere decir esto? Ni más ni menos que haber ingresado a un modelo económico que si bien se lo puede vincular a anteriores momentos neoliberales, en este caso en particular, se realizan a través de una estrategia diferente: el Estado se gestiona con un elenco de funcionarios de primera línea que formaron parte hasta el día anterior de la gestión a las principales empresas multinacionales. Podríamos decir que la novedad consiste en el *fin de las mediaciones políticas*: ya no son los partidos o la dirigencia política tradicional la que gestiona los intereses sectoriales, sino que el Estado está en manos de quienes vienen directamente de los negocios privados e impulsan un modelo económico que solamente se propone privilegiar a las fuerzas del mercado. Pero este nuevo criterio en la conformación de los elencos ministeriales no solamente no se oculta sino que se intenta instituir como una *nueva cultura de gestión estatal*, es decir, se trata de una argumentación que busca legitimar una nueva

forma de lo que tradicionalmente la academia ha llamado la “anti-política”: demostrar que son los gerentes privados –y no los partidos políticos– los más idóneos para formar a las elites encargadas de gestionar el Estado, para tener en sus manos el destino del bien común.

Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas en muchos de sus artículos se propone justamente reflexionar sobre las consecuencias de esta nueva reforma del Estado en nuestro país que reconoce algunos correlatos en otros países de América Latina. Sin lugar a dudas, vivimos un momento clave para la Argentina y nuestra región: estamos frente a una reforma estructural del Estado en contraste con las que se llevaron adelante durante los años setenta (durante la dictadura militar), luego la que se conoció en los noventa y que privilegió el libre mercado y que estuvo ligada a la globalización de un mundo unipolar tras la caída de la Unión Soviética y la tercera reforma que se produce mediante el ascenso democrático de una coalición de derecha liberal. Este proceso seguramente nos tendrá ocupados durante los próximos años ya que supone una estrategia de construcción política que se propone pasar de un Estado impulsor y regulador del desarrollo económico (con políticas activas de redistribución del ingreso) a un Estado que solamente se percibe a sí mismo como el garante de los negocios privados, la inversión extranjera, un sector externo al que se lo privilegia e impulsa, un mercado financiero activo y cuyo desarrollo va de la mano del endeudamiento público y a las empresas más concentradas como el nuevo motor del desarrollo y del bienestar general. Sin embargo, esta nueva etapa también se propone una nueva modernización del Estado, una nueva institucionalidad ligada a la transparencia: en este número de la Revista, la autora Mariana Acosta revisa, por ejemplo, la aprobación de una nueva ley de acceso a la información pública que constituye un derecho fundamental en las sociedades democráticas, ya que supone

una obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus actos públicos ante los ciudadanos comunes que son los destinatarios de las políticas públicas. El principio de publicidad de los actos de gobierno, como el principio de transparencia en la administración, deberían forma parte del ordenamiento republicano y en la Argentina esta problemática del acceso a la información pública ingresó muchas veces en la agenda parlamentaria pero sin que tuviera un buen destino. Este es un ejemplo de una nueva institucionalidad que probablemente tenga también un desarrollo en los próximos años.

En este mismo sentido, Gustavo Blutman analiza en esta Revista un desafío similar cuando pensamos en los temas de transparencia y utiliza para ello los conceptos de *visibilidad* e *invisibilidad* de la administración y de la gestión pública estatal. Partiendo de la idea de que el Estado siempre se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales y, por lo tanto, debe ser reconocido como un organizador de un tipo específico de dominación social, de la hegemonía de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos, que no siempre aparecen a la luz como tales. Por este motivo, volver a pensar el Estado es volver a pensar cuál es la forma de aparición, la visibilidad de la acción pública que suele estar ligada a los tres ámbitos de la administración pública, a los tres poderes de gobierno, que se reconocen con mayor nitidez y que son los tres poderes de gobierno: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y, eventualmente, las llamadas instituciones “extra poderes”. Por este motivo, señala Blutman, podemos decir que la Administración Pública es el ámbito donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tiene un basamento jurídico estatuido. Entonces, analizar el Estado, volver a sus fundamentos y a las bases de su institucionalidad es también volver a dar

cuenta de una cierta distribución del poder en un país.

Y no está de más recordar que esta complejidad se ahonda tomando en cuenta que la Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Según Blutman, "esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, concurrentes y complementarias para cada uno de ellos: la administración pública nacional, también conocida como administración central o federal; la administración pública provincial, asimismo denominada estadual o regional; y la administración pública municipal", de donde repensar el Estado es también repensar cada uno de los ámbitos de la acción de los poderes visibles y en permanente tensión.

Por todo lo dicho anteriormente, y por las experiencias que estamos viviendo en la región pero muy especialmente por lo que estamos viviendo en la Argentina, no podemos dudar de que estamos ante un cambio de rumbo que también le cambiará la cara al Estado, que establecerá un nuevo vínculo entre lo público, el mercado, las organizaciones de la sociedad civil y las luchas por el poder en el seno de la sociedad. Y donde asimismo deberemos estar atentos a los procesos de modernización que acompañarán esta nueva etapa. Luego de las experiencias que vivió la región (que comenzaron en el inicio del siglo XXI y persistieron por más de una década) basadas en la re-instalación de un modelo neo-desarrollista (o de espíritu *neokeynesiano* como también se lo ha denominado) y sobre todo que colocaron a la región como un "laboratorio mundial de la pos-neoliberalidad" (como lo ha dicho Víctor Ramiro Fernández aquí mismo), hoy podemos constatar que todas estas tendencias perdieron terreno a partir de la conformación de este nuevo panorama político.

La perspectiva neoliberal y conservadora no es un rayo caído de un cielo sereno: tiene

arraigo en nuestras sociedades y sin lugar a dudas forma parte de la ideología de los grupos más poderosos: de lo contrario, no se entendería esta "rejuvenecida vigencia" de proyectos que creíamos que formaban parte del pasado. El desmantelamiento de lo que se ha diagnosticado como "experiencia populista" de los últimos quince años es regional. Las políticas que están en marcha ni son menores ni son tibias, son fuertes intentos de recomponer el poder en nuestras sociedades. Son llevadas adelante por grupos que detentan sistemas de pensamientos que están muy vigentes en el corazón de quienes manejan la economía, asociados al mercado mundial, con fuerte apoyo de los países centrales y con un indisimulado apoyo de los medios masivos de comunicación que han dejado de ser "empresas periodísticas" para constituirse en complejas corporaciones que forman parte del sistema de cambios culturales que también están en marcha en la actualidad. No estamos ante un fenómeno que será menor ni pasajero, estamos frente a un cambio de época que es global, regional y local. Es un cambio complejo que involucra a todos los ámbitos de la vida social. Es nuestra responsabilidad investigarlos, entenderlos, incorporarlos al debate académico y también a los debates que se están dando en el espacio público. Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas es una contribución a ello: una contribución que se basa en un compromiso con la producción de conocimiento académico y sustentado en hechos, pero es también un intento de posicionar nuevamente, contra la corriente dominante, un pensamiento crítico y comprometido. En eso estamos y en esta senda seguiremos.

**Luis Alberto Quevedo**  
**Director de FLACSO Argentina**

*Buenos Aires, octubre de 2016*