

Editorial

Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma.

State and Public Policy: Towards a New Paradigm.

Por Daniel García Delgado

En esta última década está surgiendo algo nuevo en el accionar del Estado, tanto en relación al mercado como a la sociedad civil. No obstante, en el campo científico todavía hay un debate que dar sobre las políticas públicas, sus enfoques, los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, pues estos cambios se enmarcan todavía dentro de un proceso en configuración. Este es, creemos, uno de los principales desafíos intelectuales de nuestro tiempo. En ese sentido, esta nueva Revista se inscribe en la tarea de aportar colectivamente a la reflexión y a la visualización de un nuevo paradigma sobre el Estado y las políticas públicas.

Resulta necesario recordar que durante el paradigma neoliberal se configuró una perspectiva amplia y dominante de la política económica ortodoxa y de la concepción del Estado neoclásica. A partir de una visión del mundo basada en una cierta perspectiva de la globalización unipolar, la sociedad de mercado y el concepto de gobernanza, entre otros, se siguieron enfoques específicos de la gestión y de la administración pública. Por entonces, se suponía dejar atrás el modelo de Estado y de gestión pública conocido como "el modelo clásico" o "modelo weberiano" –característico del Estado de Bienestar– que en la burocracia fundaba una racionalidad instrumental, piramidal, jerárquica y con una fuerte diferenciación entre la política y la administración pública.

El modelo weberiano fue paulatinamente desplazado por un nuevo enfoque, el denominado New Public Management (en adelante, NPM) (Osborne y Gaebler, 1994). Dicho modelo de administración pública ponía el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando así la modelística anterior a partir de dos principios clave, como son por caso, el principio de eficacia y el principio de eficiencia.

Posteriormente, ya hacia fines de los años '90, empezó a notarse la crisis de las políticas de ajuste y de las reforma estructurales del Estado y, en ese contexto, emerge el denominado enfoque neoinstitucional. Sin cuestionar la economía ortodoxa ni la globalización unipolar, este enfoque se centraba en la calidad institucional y en los procesos de modernización de lo público-Estatal. Casi sin resistencias, se expresó de una manera generalizada e indiferenciada para toda América Latina. Ello

pudo verse condensado en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (CLAD, 2006) y los artículos de Nuria Cunill Grau y Joan Subirats, entre otros referentes. Para este enfoque la clave seguía siendo el Estado como problema, el déficit en la falta de profesionalidad, la demanda de transparencia, generar un gobierno electrónico y configurar un Estado-red articulado a la gobernanza global, entre otros. Asimismo, se insistía en la necesidad de promover la descentralización de las acciones y de las atribuciones nacionales a los gobiernos provinciales y locales. Por su parte, se señalaban los costos de transacción haciendo referencia a la corrupción, o la falta de accountability por parte de la sociedad civil respecto del accionar del Estado, como así también, la necesidad de un Estado más ‘amigable’ a los ojos de los ciudadanos.

Tanto el NPM (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal. Estos enfoques comenzaron a tener serias dificultades a mediados del nuevo siglo en tanto que referentes de lo que debía hacerse con el Estado y de la forma de diseñar las políticas públicas. Este proceso de crisis y de revisión generalizada los enfrentó a ciertas “anomalías irresolubles” –en el sentido de Thomas Kuhn (1973)– que fueron profundizándose principalmente por una serie de hechos significativos: el giro hacia otro rumbo o modelo económico político que efectivamente iniciaron varios gobiernos de América Latina; el ascenso económico de China; la incidencia de los países emergentes, así como por la crisis mundial desatada en el año 2008 en los países capitalistas avanzados. En consecuencia, aproximadamente en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y a configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (diferenciado del mero crecimiento del PBI), una estatalidad más activa y con una perspectiva más política, tras los pasos de la consecución de un proyecto social inclusivo, y de un desarrollo pro industrializador, para salir del habitual ciclo económico generado por la restricción externa y por los intereses primarizadores, devaluatorios y pro ajuste de los sectores dominantes. Desde nuestra perspectiva, se trata, en suma, de un nuevo paradigma en constitución: el productivo-inclusivo.

Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas, tanto sociales, políticas, económicas como culturales, el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma. De esta manera, los ejes principales de este nuevo paradigma y de este enfoque los podemos sintetizar de la siguiente manera:

-La recuperación de la autonomía del Estado y de la política como herramienta de transformación y de articulación social, por sobre las perspectivas que, desde la izquierda o desde la derecha del arco ideológico, deploraban no sólo la necesidad de la intervención estatal sino también el rol constitutivo del conflicto político para las sociedades democráticas. En ese sentido, recordemos que hacia el año 2010 en América Latina comienzan a consolidarse tendencias configuradas a lo largo de una década, en términos de nuevos liderazgos sociopolíticos y replanteos acerca del poder (Vilas, 2010). En la actualidad, contamos con un Estado que discute el poder entre los más diversos tipos de actores y que redirecciona el proceso de acumulación con metas de crecimiento (Rovelli, 2013) y apelación a los intereses colectivos, justificando así un debate ético, público y abierto sobre esos intereses.

-La apuesta por procesos de recentralización sobre el anterior énfasis en la descentralización como dogma donde cada unidad subnacional se hiciera cargo de sus gastos poco solidariamente. En cambio, el nuevo modelo posee una orientación a favor de la recuperación de los bienes públicos, un sentido federal y redistributivo mediante políticas de infraestructura generalizadas, de ingresos neouniversales que aseguren pisos mínimos de dignidad y de subsidios que constituyen salarios indirectos y que promueven la inclusión social (De Piero, 2012).

-La importancia dada al mercado interno, a la demanda agregada, a las políticas contracíclicas y direccionalizadas a sustituir importaciones (Crespo, 2013), junto a la innovación y a la incorporación del conocimiento, de ciencia y técnica a la producción para superar la situación de subindustrialización todavía presente. También replantea la ética pública, reemplazando una perspectiva utilitarista y procedimental por otra más teleológica (de fines) y vinculada a la justicia. En la Argentina, este proceso significó el cuestionamiento a un modelo de Estado hasta entonces cooptado por las corporaciones, la definición de reformas tendientes a la regeneración del tejido social y a la ampliación de derechos, no sólo de los sujetos marginados durante la década neoliberal, sino también de un conjunto de nuevas subjetividades sociales y políticas.

-El retorno de la planificación dentro de un nuevo modelo de gestión –el político estratégico– (Sotelo Maciel, 2013), que combina mecanismos centralizados con participación de actores sectorial o territoriales federales en la configuración de cadenas de valor tras la búsqueda de aumentar la competitividad, las propuestas de una administración pública más “traccionada” por un relato o sentido del bien público (Bernazza, 2011).

-La creación de empresas públicas de nuevo tipo (Carbajales, 2011), son empresas públicas competitivas, que recuperan parte de las empresas privatizadas de los años 90, y se inscriben en un marco jurídico y un accionar distinto a las clásicas empresas públicas del Estado de Bienestar (YPF, AYSA, AA), o a las empresas de

servicios públicos concesionadas en el modelo neoliberal (por ejemplo, los ferrocarriles) y tienen como objeto suministrar bienes públicos, convalidar derechos y, al mismo tiempo, hacerlo con eficacia y con calidad. Asimismo, agencias que configuran el sistema (ANSES) implican una reconstrucción del Estado social de nuevo tipo (Tirenni, 2013).

-Una relación diferente del Estado con la sociedad. Por un lado, con la sociedad del conocimiento (con Universidades, centros de creación y transmisión de tecnología y saberes útiles o aplicados) para un país que se proyecta y que quiere ser industrial que para ello requiere de desarrollos territoriales. Y por otro lado, con la sociedad civil, con la real, no tanto con la potenciada por la denominada 'sociedad civil del Tercer Sector' y con el empoderamiento de las Organizaciones No Gubernamentales altruistas como se lo concebía en los '90 por el Banco Mundial y por el paradigma neoliberal; sino por otra sociedad más politizada, productiva, que tiende a la inclusión e industrialización, y por ello mismo es conflictiva, con mayor articulación del sector público con los movimientos sociales, con articulación público-privado, con explicitación de los problemas de poder, de justicia y de la distribución del ingreso que cada decisión conlleva. Donde cada vez más se promueve la articulación entre productividad, competitividad, generación de cadenas de valor y de empleo de calidad. En suma, donde se busca la incorporación del enfoque de derechos en política social (por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo) como superador de la visión focalizada e incorporada a la visión del seguro social. Estos derechos están vinculados a la configuración de una ciudadanía integral y a una democracia ampliada (Tirenni, 2013) (Gradin, 2013).

-Un énfasis en la no-subordinación de lo político a lo económico, sobre el anterior rol determinante que tenían los expertos, los economistas y las recetas de los Organismos Multilaterales de Crédito; así como también, el énfasis en la reindustrialización, en el desarrollo territorial en base al valor agregado, la incorporación de ciencia y conocimiento y la mejora de capacidades estatales (Fernández, 2006). La creación de una nueva institucionalidad que apunte a mejorar la regulaciones de las extractivas (Casalis y Trinelli, 2013); al tiempo que la desmonopolización de las comunicaciones y la democratización de los poderes del Estado.

-Por último, tiene una visión propia del cambio epocal y de las transformaciones del poder producidas en esta década, del pasaje de la globalización unipolar a la globalización multipolar que pone énfasis en la importancia creciente de Asia como nodo más dinámico de acumulación global (Kostzer, 2013); una inserción crítica de las instituciones del capitalismo financiero, como los calificadores de riesgo, los fondos de inversión especulativos, los denominados "fondos buitres", los paraísos fiscales, promoviendo así acuerdos multilaterales en favor del empleo y del desarrollo.

Nos encontramos ante la construcción de un nuevo paradigma diferente al neo-

liberal (el productivo-inclusivo) que tiene cierta pretensión de universalidad, pero que sin enfatizar el particularismo o la historización de procesos intransmisibles por los cuales se producen sinergias nacionales entre el Estado y la sociedad civil, no deja de afirmar la singularidad de las experiencias nacionales. Asimismo, presupone la presencia de un modelo de gestión pública que a la vez que integra elementos de los enfoques anteriores en forma pragmática, presenta creatividad e innovación.

El nuevo paradigma coloca así el énfasis en los fines y en los roles del Estado nacional sobre los automatismos y la autorregulación de los mercados. No obstante, está en construcción puesto que forma parte de un proceso en medio de la incertidumbre y la volatilidad económica mundial y por ello no está exento de resolver numerosos interrogantes y desafíos. Problemas que son remanentes, tanto de la anterior configuración estatal, como de errores en la implementación de algunas políticas públicas, de problemas de comunicación y sobre cuáles deben ser las mejores estrategias para lograr la sustentabilidad del modelo de acumulación.

Si bien, el nuevo paradigma tiene presente la posibilidad de reversiones tanto en el campo político como en el científico, sin duda, constituye un avance en las capacidades de dar respuestas autónomas y creativas a la resolución de nuestros propios problemas. En este sentido, resulta importante articular espacios que puedan dar cuenta de las novedades y de las innovaciones en temas que demandan nuevas conceptualizaciones con capacidad crítico-propositiva. Esto es lo que nos proponemos realizar como proyecto académico que acompaña un proceso de transformación en curso y que se nutre de la creatividad y de la autonomía que han demostrado los países de nuestra región.

Intentamos de este modo contribuir a la configuración de un campo científico posneoliberal en el Área de Estado y Políticas Públicas a través de la vinculación con diversos investigadores e instituciones universitarias. Este es uno de los desafíos intelectuales de nuestro tiempo: aportar colectivamente a la configuración y a la visualización de un nuevo paradigma, tarea a la que invitamos a participar a todos con este primer número de la Revista 'Estado y Políticas Públicas'.

Buenos Aires, septiembre de 2013.