



Octubre 2017 - ISSN: 1988-7833

PROCESOS DE REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Mg. Eduardo Jorge Arnoletto

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Eduardo Jorge Arnoletto (2017): "Procesos de reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (octubre-diciembre 2017). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/04/reforma-modernizacion-estado.html>

El Estado y la Administración Pública, pese a la vocación institucional-legal de estabilidad y permanencia, siempre fueron instituciones dinámicas, sujetas a requerimientos de cambio por su condición de "sistemas abiertos" al servicio del contexto social de las naciones y a sus cambiantes requerimientos.

En nuestro tiempo, esa condición se ha profundizado y acelerado extraordinariamente, como consecuencia de factores tales como la revolución científico-tecnológica y la globalización, entre otras, lo que ha planteado urgentes requerimientos de modernización y reforma en las instituciones públicas, lo que otorga una importancia central al tema de este libro, en especial en lo referente a la búsqueda de métodos y técnicas que permitan lograr cambios efectivos y eficientes para la satisfacción de nuevos requerimientos sociales y creación de más valor público. Es de hacer notar que, hasta ahora, muchos intentos de cambio no ha dado los resultados esperados.

Vamos a ver, en primer lugar, el marco teórico de los procesos de reforma y modernización del Estado y la Administración; Luego repasaremos los principios y lineamientos de las transformaciones institucionales aplicables a las organizaciones públicas; luego analizaremos las crisis que plantean los modelos burocráticos tradicionales y los caminos recomendables para su superación y reencauzamiento; luego veremos el campo específico de las reformas administrativas; y por último veremos los procesos de modernización y reforma vividos en Argentina, incluso el que actualmente está vigente como ley, y la evaluación de sus resultados en comparación con los vividos en otros países.

Es probable que muchos lectores tengan directa vivencia de las actividades estatales y administrativas públicas, y muy probablemente hayan vivido, participado (y quizás sufrido) procesos de cambio en ese ámbito. En ese caso, lo fundamental es vincular, mediante ejercicios

prácticos, las teorías y conceptos, y las propuestas metodológicas que veremos con la realidad de su contexto laboral, y sus posibles mejoras. Espero que este esfuerzo les sirva de utilidad en la práctica futura.

Modernización – Reforma - Innovación – Adaptación – Contexto Social – Cambio Cultural – Mejora De Calidad – Plan Estratégico - Gestión Participativa – Visión Relacionista – Gobierno Electrónico – Burocracia – Crisis Burocrática – Clima Organizacional – Gestión Del Cambio – Análisis Comparativo De Casos.

CAPITULO 1:

PROCESOS DE MODERNIZACIÓN Y REFORMA DEL ESTADO.

Terminología: modernización, reforma, innovación y adaptación.

MODERNIZACIÓN: Es un proceso de cambio social integral, que ha sido experimentado primero por los países que hoy llamamos desarrollados, tras cuyas huellas siguen hoy todos los demás. La modernidad es una situación estable. La modernización, en cambio, como proceso de cambio que lleva a ella, es altamente inestable. La modernización se expresa en procesos tales como los siguientes: urbanización (vive más gente en las ciudades que en el campo); industrialización (el sector más fuerte de la actividad económica es el secundario, o sea la industria); secularización (racionalización de la política y pérdida de sus fundamentos metafísicos y tradicionales); democratización (incorporación de nuevos sectores sociales a la participación política) e intensificación de las comunicaciones. En lo psicológico cambian los valores, actitudes y expectativas, en el sentido de aceptar y desear el cambio y afrontar la realidad en lugar de resignarse a ella. En su comienzo, la modernización tiene un gran impacto sobre el crecimiento demográfico, que luego aminora su expansión. En el plano social, los grupos primarios, de roles difusos (familia, comunidad local) son complementados por grupos secundarios, de roles específicos (asociaciones deliberadamente organizadas); por otra parte, el tradicional sistema bifurcado de status, con "desigualdades acumulativas" es reemplazado por estructuras de status pluralistas, de "desigualdades dispersas".

En lo económico, las actividades se diversifican, se eleva el nivel de la especialización ocupacional, aumenta el capital a invertir para crear un puesto de trabajo, aparece la agricultura "de mercado"; las actividades extractivas (primarias) pierden importancia relativa frente a las actividades de transformación o industriales (secundarias) y luego ocurre lo mismo con éstas frente a las actividades terciarias (comercialización, servicios, etc.).

Los dos aspectos de la modernización más vinculados a la política son el desarrollo económico y la movilización social. El máximo impacto político se produce cuando se combinan el cambio de las expectativas (que proviene de la movilización social) con el cambio de las capacidades (que

proviene del desarrollo económico). Los principales aspectos de la modernización política son: La racionalización de la autoridad (y el consiguiente reemplazo de las autoridades de fundamento tradicional o religioso), la afirmación de la soberanía estatal, tanto interna (frente a los poderes locales y regionales) como externa (frente a los poderes internacionales) ; la diferenciación de funciones políticas y la consiguiente aparición de estructuras especializadas de ejecución (burocracia, ejército, etc.); la creciente participación política de nuevos grupos sociales. La modernización política implica un cambio del sistema político tradicional, pero esto no siempre significa necesariamente un avance hacia un régimen político mejor o más moderno.

Es un proceso que implica riesgos: autocracia, inestabilidad, conflictos étnicos, guerras civiles, decadencia administrativa. La modernización aumenta las posibilidades de progreso y también las de conflicto: entre tradicionalistas , entre tradicionalistas y modernistas, entre modernistas. El desorden suele ser producto, no de la falta de modernidad, sino de los esfuerzos por lograrla. La modernización tiene también que ver con la corrupción, no con la aislada, que existe siempre y no interesa aquí sino con la generalizada, que es un claro indicador de falta de institucionalización política efectiva.

En general, la corrupción suele ser mayor durante las fases más intensas de la modernización. Lo mismo ocurre con la violencia: las sociedades corruptas son también violentas. La modernización, como proceso de transición, engendra corrupción y violencia porque implica un cambio en los valores básicos de la sociedad: el rechazo de las viejas normas no va parejo con la construcción de las nuevas y motiva comportamientos que no son legitimados ni por unas ni por otras.

REFORMA: Es un cambio político, gradual, limitado y controlado, en el liderazgo político de la sociedad, en la política del gobierno y en las instituciones políticas, que termina modificando aspectos básicos de la convivencia social. No todo cambio moderado es una reforma.

En especial no hay que confundirla con el "gatopardismo" (cambiar para que nada cambie).

El concepto mismo de reforma implica algo relacionado con la dirección del cambio. Dice Hirschman que una reforma es un cambio "...en el cual se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora...la situación...de grupos carentes de aquellos privilegios".

Es más difícil conducir una reforma que desatar una revolución.

En el caso de una reforma, se entabla una guerra en dos frentes: contra los conservadores y contra los revolucionarios; se plantea, además, un agudo problema de elección de objetivos y prioridades, y hay que ser más refinado en el manejo del cambio social, para lograr cambios graduales y no convulsivos. Hay dos estrategias reformistas clásicas: la raigal o frontal, que plantea todos sus objetivos desde el principio y luego presiona para obtener el máximo posible; y la gradual, que oculta sus objetivos finales, los va dando a conocer de a poco y encara las reformas de a una por vez. La experiencia política ha mostrado con frecuencia que el método más eficaz suele ser una combinación de ambas: separar y aislar los problemas, y en el momento oportuno, solucionarlos con la máxima rapidez, antes de que los opositores consigan movilizar sus fuerzas.

Un problema clave para el reformador es cómo lograr la movilización política de nuevos grupos para la actividad política, de modo que en cada ocasión sus partidarios predominen sobre sus rivales. En comparación con las revoluciones, las reformas no son violentas. Sin embargo, cierta dosis de violencia suele acompañar a la reforma. El riesgo está en que el acostumbramiento produzca una "escalada de la violencia" que lleve a perder el control.

INNOVACION POLITICA: Con frecuencia, la creatividad consiste en desagregar los elementos componentes de los antiguos patrones de comportamiento y combinarlos de nuevas formas, intentando plantear proyectos tentativos, invenciones políticas, que puedan proponerse como soluciones a viejos o nuevos problemas.

La innovación política es el proceso de transformación de una invención política en una práctica social generalizada. Implica cambios en los hábitos y en las normas expresas o tácitas de convivencia, en las instituciones que configuran la estructura del sistema político, etc. Cabe esperar que suscite resistencias, y que requiera la movilización de expectativas y apoyos para poder ser implantada.

Un sistema flexible admitirá innovaciones sin perder cohesión e identidad; un sistema rígido se sentirá amenazado en su identidad y se resistirá al cambio como si fuera una cuestión de supervivencia.

ADAPTACIÓN POLÍTICA: La cultura organizacional tiene dos funciones: una función interna, la integración, y una función externa, la adaptación. La función de integración se refiere a la cohesión interna, a la aparición del sentimiento de nosotros por medio del acervo cultural compartido.

La función de adaptación se refiere a la adecuada y eficiente vinculación entre la organización y el medio externo, necesaria para la supervivencia y consolidación del grupo. La adaptación política se refiere específicamente a la relación con los factores de poder, las organizaciones o instituciones políticas nacionales e internacionales y los factores que generan orden o desorden en la convivencia social.

Generalmente son los cambios en el contexto, de origen tecnológico, ético-religioso o económico los que motivan la puesta en marcha de procesos de adaptación, con sus correspondientes mecanismos de predisposición positiva o resistencia al cambio.

Reforma del Estado: cambios en el contexto, objetivos a lograr y enfoques principales para la reforma.

Cambios en el contexto del Estado

- Revolución científico-tecnológica
- Proceso de la globalización
- Surgimiento de un mundo unimultipolar

- Crisis del Estado de bienestar

Impactos negativos sobre la Administración Pública

- Imagen estereotipada de ineficacia, ineficiencia, lentitud, gasto excesivo, actitud autodefensiva
- Rápida para sancionar, lenta para cumplir
- Aporte fiscal no compensado
- Efectos nocivos sobre el mercado
- Imagen negativa del empleado público: estabilidad garantizada, organigrama inmutable, proliferación de asesores
- Comparación desfavorable con los servicios privados
- En lugar de tener a la Administración Pública a su servicio, los ciudadanos sienten que ellos la sirven
- Cuestionamiento de la utilidad
- Crisis del modelo burocrático

Requisitos de los ciudadanos:

- En el ámbito público, los ciudadanos cumplen el mismo rol que los clientes en el ámbito privado
- CALIDAD: Cumplir con los requisitos y expectativas de los clientes
- CLIENTE EXTERNO: Destinatario final del producto o servicio
- CLIENTE INTERNO: Cada próximo paso en los procesos de creación de valor

Se trata de un cambio cultural profundo:

- En la Administración Pública, pasar de una cultura burocrática, procedimental, a una cultura orientada hacia los ciudadanos, superando las visiones tergiversadas o parciales que los administradores y los ciudadanos tienen de la otra parte

Cambios que pueden obtenerse:

- Conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos
- Actuación equilibrada de largo, mediano y corto plazo
- Mejora continua de los procesos, con medidas preventivas
- Trabajo en equipo, con sinergia
- Objetivos claros y compartidos
- Estructura flexible, interactiva, coordinada

- Mandos coordinadores, formadores, facilitadores
- Relación de mando basada en la interdependencia, la confianza y el compromiso mutuo
- La capacitación vista como una inversión
- La toma de decisiones en base a datos y sistemas de análisis

Enfoques principales para la reforma

Conocer los requerimientos de los ciudadanos:

- Preguntar lo que piensan y sienten los interesados
- Para grupos numerosos hay que recurrir a encuestas
- Hay que buscar una muestra estadísticamente representativa de una población, y formular preguntas precisas y claras, no inductivas ni sesgadas

Sistema integrado de información publica:

- OBJETIVO: Conocer la percepción ciudadana sobre las políticas instrumentadas, para realimentar a la Administración Pública y a los mismos ciudadanos
- ELEMENTOS NECESARIOS: Encuestas domiciliarias periódicas, con una parte fija y una variable – Encuestas específicas post-servicios a usuarios concretos – Grupo nominal de consulta sobre temas relevantes
- PROCESAMIENTO DE LA INFORMACION: Sistema multi usuario, adaptado a todos los niveles de decisión, que proporcione pautas útiles para la gestión política, directiva y técnica
- NIVELES DE USUARIOS: Cargos electos, delegados, servicios de planificación y organización, trabajadores de todos los servicios, ciudadanos

FACTORES EFICIENTIZADORES DEL SISTEMA:

- Abaratamiento de los productos informáticos de hardware y software
- Disponibilidad de profesionales y empresas con experiencia en servicios similares para la actividad privada

El plan de mejora de la calidad:

- CONDICIONES:
 - PMC para un plazo cercano (un año)
 - Luego, definir un nuevo PMC
 - Implantar sistema de gerenciamiento, capacitación y comunicación
- DESAFIOS:

- Motivación del personal
- Gestión de la cultura organizacional
- Compatibilización de objetivos parcialmente contradictorios
- FACTORES INVARIANTES:
 - Largo plazo y gradualismo
 - Compromiso de la Dirección
 - Decisiones basadas en datos
 - Conjugación mejora y motivación
 - Buscar resultados tempranos
 - Intensa acción educativa
 - Medición objetiva de los resultados
- FACTORES VARIABLES:
 - Urgencias inmediatas
 - Orden de prioridades
 - Medida en que la organización puede facilitar o dificultar la puesta en marcha del PMC, según su estructura y su cultura

Decisiones estratégicas y acciones:

- PRINCIPIOS BASICOS:
 - Escuchar la voz del cliente – ciudadano
 - Adaptarse y reaccionar ante contextos cambiantes
 - Decidir estratégicamente: previsión, coordinación, descentralización
 - Promover nuevas formas de comunicación
 - Responsabilizar a las personas
 - Pensar con visión relacionista

Técnicas usuales de dirección compartida:

- Círculos de Calidad
- Comité trabajadores- dirección
- Encuestas a empleados

- Evaluación de los directivos por los empleados
- Política de inventos
- Defensa de la innovación
- Programa de recompensas

Gradualismo versus disrupción;

- MEJORA CONTINUA DE CALIDAD:
 - Estrategia gradual: es muy buen resultado reducir el costo de no calidad al 50% en tres años
 - Se obtienen resultados consolidados en la estructura y la cultura hasta incorporarlos en la vida normal de la organización
 - Inconveniente: Hay que disponer del tiempo necesario hasta obtener resultados; a veces no hay tiempo por rápida caída
- REINGENIERIA:
 - Estrategia disruptiva, para lograr saltos cualitativos en la eficiencia global, con posibilidad de mejoras sustanciales en costos, calidad, servicios y velocidad, ante la necesidad de reorganizar de raíz y rápidamente una empresa, en un tratamiento “quirúrgico”, muy traumático
 - Organiza el trabajo alrededor de resultados; trabaja con elementos estructurales y pasa por alto la cultura, que luego puede rebrotar

Como mantener el proceso en marcha:

- Liderazgo de la alta dirección
- Directores máximos a cargo del equipo directivo de la calidad
- Luego, dirección rotativa
- Relanzamiento cada tres años
- Programa anual de calidad y costos
- Centro de información y comunicación
- Manejo del reconocimiento y de la política de mejoras salariales en base a mejoras de calidad

Mecanismos básicos de la gestión participativa;

- Ante los cambios del contexto, el compromiso de la Dirección se expresa en un plan de metas proyecto a proyecto, a realizar mediante el trabajo en equipo, cuyos resultados serán objeto de reconocimiento

- Esa es la columna vertebral, acompañada por la capacitación sistemática y la comunicación bidireccional
- La mejora continua se expresa en una disminución de los costos de no calidad, que origina beneficios que se utilizan en bajar precios, en inversión tecnológica, en ganar y en premiar al personal, cuya calidad de vida laboral mejora y mantiene la rueda girando

Principios de la gestión participativa:

- Reconocer los esfuerzos y la creatividad
- Compartir las responsabilidades
- Compartir los proyectos
- Información permanente
- Contactos humanos de cooperación
- Ganancia para beneficio de todos
- Liderazgo y personas trabajando en equipos

Dificultades específicas de la Administración Pública:

- Administración Pública “detenida en el tiempo”, en el modelo burocrático weberiano de 1920
- Ausencia de competencia directa
- Bajo nivel relativo de preparación técnica

Gestión participativa en funciones gerenciales:

- Delegación
- Descentralización
- Empowerment
- Trabajo en equipo
- Reconocimiento
- Comunicación externa
- Comunicación interna
- Capacitación
- Conducción por liderazgo

Pensar con visión relacionista:

- Coordinación vertical, entre niveles de gobierno

- Coordinación horizontal, entre entidades gubernamentales del mismo nivel
- Coordinación entre instituciones de gobierno y organizaciones sociales

Concepto de gobierno electrónico:

- Uso de las TIC's en las actividades del gobierno, para mejorar la gestión interna, la oferta de servicios e información y los sistemas de interacción inter-gubernamentales, y para promover la cultura de la información en la población.
- El gobierno electrónico incluye todo tipo de tareas basadas en las TIC's para aumentar la eficiencia, mejorar los servicios y dotar de más transparencia a las acciones del Gobierno. También alude al conjunto de políticas públicas que usen TIC's en la interacción Estado-Ciudadanos.

Relación e-gov con calidad total:

- Es notoria la relación que este tema tiene con la implantación de procesos de mejora continua de la calidad, certificación de normas ISO 9000, etc., ya que su punto de partida (el ciudadano como centro del sistema) y sus objetivos (la mejora continua) son los mismos

Beneficios posibles del e-gov:

- Para los ciudadanos: Acceso facilitado, ahorro de tiempo y dinero, participación facilitada
- Para las empresas: Trámites ágiles, accesibilidad a contratos públicos
- Para los empleados públicos: Mayor satisfacción laboral, mayor productividad
- Para el Gobierno: Menor costo operativo y mejor imagen pública

Dimensiones del e-gov:

- Dimensión interna: Referida a la mejora del funcionamiento interno de la organización
- Dimensión externa: Referida a la prestación de servicios y a la interacción con la sociedad
- Dimensión relacional: Referida a los protocolos de relación entre administraciones, en sus diversos niveles
- Dimensión promocional: Referida a la contribución del Gobierno al desarrollo de la cultura y de la infraestructura informática

Fases de la implantación de un e-gov:

- Entrega de información básica
- Entrega de información crítica
- Aplicaciones de autoservicio
- Redefinición de los servicios

- Intervención ciudadana

Elementos fundamentales de un e-gov:

- Portales de instituciones gubernamentales para acceder a la información y a los servicios a distancia.
- Portales de compras y contrataciones públicas, aptos para brindar más competencia y transparencia.
- Sistemas de conectividad del sector público, entre diversos niveles y sectores.

Objetivos de la modernización administrativa:

- Mejorar información, comunicación y servicios.
- Mejorar las prestaciones.
- Adicionar valor, calidad y productividad.
- Reducir el costo de las tramitaciones.
- Resolver trámites “on line”.
- Aumentar la transparencia.
- Aumentar la participación.
- Reducir los costos de las transacciones intra-estatales

Observación de casos en América Latina:

- Los mayores avances se dan en los sistemas de recaudación.
- Los procedimientos de tramitación siguen conveniencias burocráticas.
- En general, la aplicación del e-gov se limita a informar, asignar turnos, proveer formularios y emitir constancias
- No se tienen en cuenta modificaciones político-institucionales, estructurales, y de procesos, procedimientos y sistemas.

E-gov y dinámica de las instituciones públicas:

- Las organizaciones del sector público son instituciones, que se configuran a partir de relaciones entre roles y situaciones, y configuran un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas, procedimientos, que arman un marco normativo, regulatorio, cognitivo y simbólico.
- Esos elementos contribuyen fuertemente a configurar inclusive la visión de los actores sobre su propio ámbito de actuación.
- El gobierno electrónico puede ser presentado inicialmente como la respuesta necesaria ante un cambio de situación del contexto, que las instituciones existentes deben afrontar,

originando una dinámica de cambio incremental y reactivo, según una lógica de innovación limitada.

- Una opción sugerente es el incrementalismo estratégico: producir un cambio radical centrado en una sola parte del sistema, para evidenciar los resultados positivos y generar una predisposición al cambio en el resto del sistema, pero a sabiendas de que si luego no se extiende, el cambio decaerá y muy probablemente será anulado.
- Hay que tener en cuenta los “canales” por los que fluyen las instituciones, y la dinámica de difusión de novedades, especialmente el denominado “isomorfismo institucional”.
- Los canales portadores de las instituciones son la cultura (valores, visión, etc.), el régimen (normas, reglas) y las estructuras formales, que condicionan los cambios hacia un gobierno electrónico
- El isomorfismo institucional es la tendencia a adoptar como propios arreglos y fórmulas que ya han sido aceptadas por el entorno de referencia, como sería el caso de las TIC's y su aceptación amplia por el mundo de la actividad privada.

Un modelo integrado de e.gov.:

- Se trata de plantear un enfoque de prestación de servicios con eficacia y eficiencia, orientación a resultados con ahorro de costos.
- Por otra parte, se trata de desarrollar planteos políticos, de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, de revisión del diseño organizacional y de los procedimientos, con el ciudadano como centro del sistema; y de promoción social de la cultura del conocimiento.

PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS FUNDAMENTALES DE LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES.

Valores y antivalores de las instituciones publicas:

- BUROCRACIA: En su expresión original alude al poder político de los funcionarios administrativos
- SENTIDO POSITIVO (WEBER): Como equipo administrativo de los regímenes legales
- DEFORMACIONES: Ritualismo – Excesiva centralización – Verticalismo – Falta de mecanismos correctivos
- CARACTERES DE LA BUROCRACIA:
 - Reglas abstractas, impersonales
 - Vigencia general de las normas
 - Relaciones jerárquicas, división del trabajo y áreas específicas de competencia
 - Personal estable, remunerado, de carrera
- FENOMENOS CARACTERISTICOS:
 - Cierta nivelación en la aplicación de las normas
 - Desigual oportunidad de acceso
 - Relación con los grupos de presión
- LA BUROCRACIA, FACTOR DE PODER:
 - Elabora el contenido de muchas decisiones
 - Es capaz de impedir, demorar o trabar las decisiones con las que no está de acuerdo

Cultura burocrática versus cultura de calidad:

- RITUALISMO versus EFICIENCIA
- PROCEDIMIENTO versus RESULTADO
- RUTINA versus INNOVACION
- DOMINIO versus PARTICIPACION
- AUTORIDAD versus RESPONSABILIDAD
- CENTRALIZACION versus DELEGACION y DESCENTRALIZACION

Fortalecimiento Institucional. Caracteres.

La cultura organizacional:

- Cultura organizacional: conjunto de los comportamientos socialmente reconocidos dentro de la organización
- La cultura es muy importante en la vida del grupo. Tiene dos funciones: una función interna, la integración, y una función externa, la adaptación.
- La función de integración se refiere a la cohesión interna, a la aparición del sentimiento de nosotros por medio del acervo cultural compartido
- La función de adaptación se refiere a la adecuada y eficiente vinculación entre la organización y el medio externo, necesaria para la supervivencia y consolidación del grupo.
- Los cambios en el contexto pueden requerir un cambio cultural
- El cambio cultural suele producir incertidumbre, inseguridad
- Es normal que aparezcan resistencias al cambio, aunque sea necesario
- La Calidad Total es una típica estrategia de cambio cultural

Tipos básicos de cultura organizacional:

- La organización como cuestión de familia
- La organización como cuestión de papeles y expedientes
- La organización como cuestión de concertación

El clima organizacional:

- Un clima organizacional desfavorable tendrá dificultades en la realización de los principios de calidad
- Un clima organizacional favorable tendrá consecuencias positivas: “logro, afiliación, poder, productividad, baja rotación, satisfacción y adaptación”
- El clima organizacional es un proceso de medición perceptual del ambiente laboral que influye en las actitudes y conductas de los miembros de una organización
- Escuela de la Gestalt: la percepción del medio de trabajo y del entorno influye en el comportamiento de los sujetos
- Escuela Funcionalista: el pensamiento y comportamiento de un individuo dependen del ambiente que lo rodea y las diferencias individuales juegan un papel importante en la adaptación del individuo a su medio
- El clima organizacional es la cualidad o propiedad del ambiente percibido por los miembros de la organización en su comportamiento.
- Si el clima es una función institucional que se crea, se puede intervenir sobre él.

- Quien intente intervenir en una organización para mejorar el clima de la misma, debe partir de que es un constructo o concepto que utilizamos para referirnos de diferentes dimensiones de la organización.
- Es sobre esas dimensiones sobre las que deberemos dirigir nuestra intervención para mejorar el clima

La motivación del personal:

- Entendemos a la motivación como una energía positiva procedente del conjunto de aspiraciones, deseos, valores, desafíos y sensibilidades individuales, que se manifiesta a través de la ejecución de tareas específicas y el logro de objetivos comunes.
- Para lograrla, la institución debe incorporar:
 - Orientación al trabajo basada en el esfuerzo personal y compartido;
 - Orientación a la productividad de las ideas y acciones de las personas;
 - Satisfacción por el esfuerzo del trabajo;
 - Potenciación de las fortalezas de las personas y los grupos
 - Concepción del aprendizaje como proceso constante para las personas y para la organización en general;
 - Inclusión de la evaluación permanente, a todos los niveles, como punto de reconocimiento del aprendizaje y sus beneficios.

Dimensiones del clima y de la motivación:

- Hay 9 dimensiones del clima que influyen:
 - Estructura, reglas, procedimientos
 - Responsabilidades y empoderamiento
 - Recompensas por el trabajo bien hecho
 - Desafíos que impone el trabajo
 - Relaciones entre pares y con los jefes
 - Cooperación y apoyo mutuo
 - Estándares de rendimiento
 - Conflictos y discrepancias
 - Identidad organizacional y pertenencia

Fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Los procesos de reforma y modernización, como todos los procesos de cambio, deben ser cuidadosamente gestionados para lograr resultados positivos, sobre todo cuando se trata de instituciones de larga tradición en su estructura y normativa.

Con frecuencia se cometen errores que debilitan la gestión del cambio y despiertan resistencias que lo frustran o demoran. Entre esos errores de gestión cabe mencionar:

- No mostrar con claridad la necesidad y urgencia del cambio.
- No formar un equipo directivo fuerte, idóneo y convencido.
- No crear una visión clara de los objetivos a lograr.
- No comunicar esa visión a todos los niveles de la organización.
- No delegar tareas relacionadas con el cambio.
- No planificar la obtención de éxitos de corto plazo, que se puedan mostrar pronto, para estimular la continuidad del cambio.
- No consolidar las mejoras que se vayan produciendo.
- No institucionalizar rápidamente los nuevos métodos y procedimientos.

En estos procesos hay que formar un equipo de gestión del cambio, inter-disciplinario e inter-jerárquico, que supervise el proyecto y asegure la coherencia de las iniciativas que se planteen. Este equipo tiene algunas responsabilidades básicas:

- Establece el contexto del cambio y facilitar orientaciones para diversos aspectos del mismo.
- Estimular la comunicación y las conversaciones entre los niveles organizacionales.
- Asignar, facilitar y administrar los recursos necesarios.
- Coordinar y alinear los diversos proyectos.
- Asegurar la congruencia de los mensajes, actividades, políticas y comportamientos.
- Ofrecer oportunidades para la creación conjunta de propuestas con los empleados.
- Anticipar, identificar y afrontar los problemas del personal.
- Educar, preparar y formar al personal para las nuevas formas de realizar las actividades.

La clave principal para el éxito de un programa de reforma y modernización está en la obtención de tempranos resultados que motiven a seguir la marcha y profundizar esos logros iniciales.

CAPITULO 3

CRISIS DE LOS MODELOS DE GESTIÓN BUROCRÁTICOS Y PROCESOS DE INNOVACIÓN.

El cambio en el Sector Público. Aportes y críticas.

El modelo burocrático weberiano, en su momento histórico representó indudablemente un progreso respecto de los paradigmas anteriores de la administración pública, por sus características de racionalidad, legalidad, formalidad comunicacional, idoneidad técnica, relaciones impersonales, profesionalización de los cargos, meritocracia y remuneración jerarquizada.

Pero también es innegable que en la práctica no llegó a concretar en plenitud esas cualidades y motivó críticas referidas a su baja eficiencia, rígida formalidad sin excepciones, excesivo apego a normas tradicionales casi “sacralizadas”, obsesión por el control, rechazo a las innovaciones y aislamiento respecto el entorno social.

En ese contexto social se produjeron cambios en los requerimientos y expectativas que agravaron la crisis burocrática, en forma de caída en la confianza en el gobierno y en la administración pública, crisis de legitimidad, demanda de mayor eficiencia y de una mejora sustancial en la prestación de los servicios.

Estos cambios plantearon la necesidad de concretar un paradigma post-burocrático, con una estructura más flexible y descentralizada (pero sin perder coordinación), un orden interactivo y un mejor conocimiento de los requerimientos de los ciudadanos, con un uso pleno de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Esto requiere formación, capacitación permanente, motivación y empoderamiento del personal; un ejercicio pleno del liderazgo democrático y del trabajo en equipo, y la conversión de las oficinas públicas en una “organización que aprende” mediante el trabajo en red y el análisis-aprendizaje.

Esto ciertamente no es fácil de lograr en organizaciones que se caracterizan por una cumbre estratégica (los electos y los elegidos por los electos) rotativa y cambiante en períodos electorales; por una planta permanente de origen complejo y por la falta del acicate que implica la rentabilidad privada, reemplazado aquí por la “creación de valor público” mas difícil de expresar en valores numéricos.

Los Diagnósticos institucionales como base para las reformas.

El diagnostico estructural.

- Es la primera etapa del proceso de puesta en marcha de la calidad
- Es la base de una política de calidad
- Busca identificar fortalezas y debilidades
- Busca identificar oportunidades de mejora de la calidad y de disminución de los costos de no calidad

Etapas de un diagnostico.

- Pre-diagnóstico: armar una base de datos sistematizada
- Análisis de medios aplicados:
 - Relación Dirección – Calidad
 - Concepción y desarrollo del servicio
 - Procesos: de aprovisionamiento, transformación y distribución.
 - Medición, información, documentación
 - Formación y entrenamiento del personal
- Evaluación de costos:
 - Costes de prevención
 - Costes de evaluación y control
 - Costes de fallos
- Presentación del informe: Para inducir la toma de decisiones por parte de la Dirección

El diagnostico cultural.

- OBJETIVO: Iniciar un proceso de cambio cultural hacia una cultura de Cal. Total
- INSTRUMENTO: Emplea siete variables:

- El mito de origen.
- La relación con el contexto.
- Criterio de realidad y verdad.
- Vivencia del espacio.
- Vivencia del tiempo.
- Visión de la naturaleza humana.
- Visión de las relaciones humanas.
- RASGOS DE CULTURA FAVORABLES:
 - Mito de origen integrador y evolutivo.
 - Relación simbiótica con el entorno.
 - Criterio de verdad por consenso.
 - Espacio físico suficiente, con uso simbólico no jerárquico.
 - Vivencia multidimensional del tiempo.
 - Naturaleza humana neutra y perfectible.
 - Relaciones humanas de coordinación.
- ENFERMEDADES ORGANIZACIONALES TÍPICAS:
 - Oligarquización.
 - Feudalización.
 - Insularidad.
- SINTOMAS CARACTERÍSTICOS:
 - Toma de decisiones solo a nivel muy alto.
 - El cultivo del secreto.
 - La búsqueda del culpable.
 - Sentido apariencial de la diferenciación jerárquica.

Análisis estratégico del diagnóstico:

- **OBJETIVO:** Elaborar la estrategia de los primeros pasos del proceso de mejora de la calidad.
- **PLAN DE TRABAJO:**

- Listar los problemas según sus costos.
- Separar problemas estructurales y culturales.
- Clasificar problemas por áreas.
- Determinar problemas nodales y elaborar estrategias para resolverlos.
- Obtener apoyo y consenso para atacarlos.
- Iniciar las acciones concretas.
- Estos elementos deben ser revisados al menos en el diagnóstico inicial para verificar si existe algún problema crítico en alguno de ellos.

Creación de valor en el Sector Público. Concepto y caracteres

La estrategia de la puesta en marcha.

- PASOS PREVIOS:
 - Concientización y capacitación en calidad.
 - Diagnóstico estructural y cultural.
- ASPECTOS DE LA ESTRATEGIA:
 - Objetivos de ejecución prioritaria.
 - Instrumentos de cambio.
 - Equipo que dirigirá el proceso.
 - Recursos destinados al proceso de mejora.
 - Calendario de implementación.
 - Canales de comunicación a utilizar.
 - Tipos de incentivos a utilizar.
 - Posibilidades de las nuevas formas de gestión.
 - Principales problemas y probables resistencias.

La construcción de la calidad:

- CRITERIOS PRIVADOS APLICABLES:
 - Orientación al cliente (ciudadano).
 - Investigación requerimientos de los clientes.

- Evaluación de la calidad basada en la “voz del cliente”.
- Control de la calidad en base a estándares.
- Mejora continua de la calidad de servicio.
- ASPECTOS A CUIDAR:
 - Integrar al ciudadano.
 - Dirigir con participación.
 - Aplanar el organigrama.
 - Desarrollar capacidades del personal.
- EN SINTESIS:
 - Analizar - Aprender – Aplicar – Capacitar.
- SE TRATA DE:
 - Organizarse para mejorar.
 - Trabajar sin errores.
 - Aplicar normas con flexibilidad.
 - Descentralizar el control.
 - Medir los resultados.
 - Comunicar lo que se hace.

Acciones prácticas de un proyecto de calidad.

- Lograr el compromiso del equipo de gobierno.
- Identificar necesidades sectoriales.
- Diseñar servicios aptos para satisfacerlas.
- Inventariar los insumos y exumos organizacionales.
- Auditoría interna y externa.
- Establecer indicadores de calidad.
- Establecer sistema de información.

Fases de un proyecto de calidad.

- Establecer prioridades y secuencia de los cambios.
- Establecer programa de mejoras anuales de calidad y reducciones anuales de los costos.

- Relanzamiento del proceso cada tres o cuatro años.
- Determinar objetivos generales a profundizar en varias fases.
- Lo mismo para las cualidades de los servicios

Puesta en práctica de la calidad de servicio.

- ATENCION A LA CALIDAD DE SERVICIO:
 - Definir nivel de calidad buscado.
 - Comunicarlo.
 - Definir segmentos de mercado.
 - Fijar normas de calidad para cada caso.
- ATENCION AL CLIENTE:
 - Contacto periódico y constante.
 - Puntualidad y sobriedad; no mentir.
 - Confidencialidad y atención personalizada.
- ATENCION AL PERSONAL DE CONTACTO:
 - Equipar y apoyar al personal de contacto.
 - Motivar, reconocer y recompensar.
 - Otorgar empoderamiento funcional.
 - Receptar del personal de contacto ideas para la calidad, información sobre los requerimientos de los clientes, etc.
- ATENCION A LA COMUNICACIÓN:
 - Verificar congruencia entre los mensajes y la calidad real del servicio.
 - Superar la indecisión y considerar todos los mensajes.
- ATENCION A LA GESTION DE LA CALIDAD:
 - Liderazgo, compromiso y coherencia.
 - Compartir toda la información posible.

La medición de la calidad de servicio.

- LA BRECHA (GAP): La diferencia entre servicio esperado y servicio percibido marca el nivel de satisfacción del cliente.

- **DIMENSIONES DE LA CALIDAD DE SERVICIO:** Fiabilidad, habilidad, respuesta, know how, tangibilidad, empatía.
- **FACTORES DEL SERVICIO ESPERADO:** Comunicación directa, comunicación externa, necesidades personales, experiencias anteriores.
- **PARA MEJORAR LA MEDICION:**
 - Mejorar los rasgos objetivos del servicio.
 - Disminuir el nivel de las expectativas.
- **FORMACION DE LA BRECHA:** Se forma por acumulación de brechas, que indican adonde mirar para mejorar la organización:
 - Expectativas de los clientes (gap 1) percepción de la dirección (gap 2) servicios programado (gap 3) servicio prestado (gap 4) comunicación externa (gap 5).

CAPITULO 4

REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

Introducción al tema.

- El propósito es proveer conceptos y herramientas para abordar el complejo cambio institucional en el sector público
- Las restricciones del sector público dificultan y demoran esa tarea, más que en el sector privado
- Se intentará aquí responder a la pregunta: ¿Cómo gestionar el cambio?

Restricciones al cambio en la administración pública.

- Cultura burocrática: Cumplir formalmente la norma es más importante que agregar valor.
- Restricciones políticas.
- Cambios a la vista pública.
- Presiones externas y agendas contradictorias de sectores políticos y actores sociales.
- Dificil modificación de normas y leyes.
- Rigideces presupuestarias y administrativas.
- Captura institucional por parte de grupos para beneficio propio.
- Predominio de gremios o de dirigentes gremiales.
- Conflictos de intereses público-privados, en luchas de poder.
- Dificil sincronización entre los tiempos políticos y los tiempos organizacionales.

Planificación y gestión de la reforma administrativa.

Errores frecuentes en la gestión del cambio.

- No hay que empezar modificando el organigrama ni alterando las relaciones jerárquicas y de poder.
- Error 1: No generar una fuerte convicción en la cúpula.
- Error 2: No generar una “coalición para el cambio”.
- Error 3: No generar una visión seductora del futuro, un sueño ambicioso pero realizable.
- Error 4: Comunicar y discutir poco la nueva visión estratégica.
- Error 5: No atreverse a remover los obstáculos significativos de la nueva visión.
- Error 6: No planear la aparición sistemática de logros a corto plazo.
- Error 7: Declarar la victoria muy temprano.
- Error 8: Dejarse vencer por la rutina cotidiana.

- Atender lo urgente antes que lo importante.

Paradigmas y procesos transformadores.

Recomendaciones generales:

- Que los directivos estén dispuestos a dedicar un 30% de su tiempo a la transformación institucional.
- Que acepten que ese proceso requiere un cúpula convencida, liderazgo, energía, comunicación, constancia y paciencia.
- Que hay que atender también las pequeñas prácticas de trabajo, no solo los grandes cambios.
- Que estén presentes en los directivos la disciplina, el rigor y la ética, y desde allí se derramen sobre todo el personal.
- Neutralizar la división en castas de “pensadores” y “hacedores”, y la separación y poca valoración entre profesiones diferentes.

Criterios y modalidades de implementación de las reformas.

La resistencia al cambio.

- Directivos y funcionarios suelen ver el cambio de diferente manera:
 - Para los directivos suele ser una oportunidad de triunfo profesional y político.
 - Para los funcionarios suele ser percibido como disruptivo y amenazante, o desequilibrante de la situación habitual.

Los “vicios” de los directivos y funcionarios.

- Rotación frecuente.
- Escasa habilidad de liderazgo y talento gerencial.
- Escasa consulta y comunicación de mensajes relevantes.
- Asignación a otros de la responsabilidad por el mal clima laboral.
- La defensa de la no-evaluación de desempeño o de la evaluación ritual.
- La oposición pasiva o activa a reformas que afecten la influencia sindical o de grupos internos.
- La defensa de parcelas de poder o de conductas indefendibles.

El “verdadero contrato”

- Los directivos deben aprender a ver las cosas desde la perspectiva de los funcionarios y examinar su “verdadero contrato” con la institución.

- El “verdadero contrato” es la suma del contrato laboral formal más la aplicación verdadera del mismo.
- Los cambios organizacionales muchas veces amenazan el “verdadero contrato” de manera proactiva o indirecta.
- Los líderes del cambio deben:
 - Generar un mensaje claro sobre las necesidad de los cambios.
 - Realizar un proceso conversacional sobre el nuevo “verdadero contrato”.
 - Poner reglas formales e informales para su cumplimiento.
- El principal obstáculo es el temor a hablar con sinceridad y escuchar.

La gestión de la innovación en el Sector Público:

El rol de las TIC'S.

- Actualmente es raro encontrar alguna entidad pública sin TIC's.
- Las TIC's están produciendo los cambios más profundos y a la vez son poco comprendidas por los reformadores.
- Una vez instaladas sirven para “cristalizar” los cambios, sin vuelta atrás.

Dilemas estratégicos en los cambios.

- Elegir entre un enfoque “rápido y sucio” o un enfoque “lento y limpio”
- Entre esos extremos, hay grados intermedios, determinados por lo que el “piso político” permite.
- Otro dilema es empezar de “arriba- abajo” o de “abajo-arriba”.
- El enfoque “arriba-abajo” (top down) se refiere a cambios diseñados en la cúpula e implantados sin muchas consultas; e implica cambios radicales y quiebres importantes.
- Si las bases tienen poder real los cambios pueden ser rechazados y producirse un fracaso significativo.
- El proceso “abajo-arriba” (bottom up) es participativo, con diseños hechos por equipos de funcionarios, con dinámica de grupos:
 - Se lo asocia con cambios adaptativos y procesos de transformación lentos y limpios.
 - Son difíciles de implantar si el personal es poco capacitado, o está muy desmotivado o en conflicto con las autoridades.
- Puede haber una fase inicial top down y luego una fase bottom up, más participativa.

Secuencia genérica del plan de cambios.

- El esquema básico es similar al usual en el sector privado:
 - Oportunidades tecnológicas.
 - Oportunidades de mercado.
 - Desarrollo tecnológico.
 - Puesta en marcha.
- Pero las etapas se solapan unas con otras, en un “desarrollo concurrente” en constante interacción con terceros, para una innovación institucional.
- La secuencia ideal del cambio abarca 15 etapas:
 - 1. Levantamiento de información.
 - 2. Análisis y síntesis.
 - 3. Consenso sobre diagnóstico.
 - 4. Visión inicial de cambios.
 - 5. Estrategia de intervención.
 - 6. Diseño del plan preliminar.
 - 7. Consenso sobre el plan preliminar.
 - 8. Organización para implementación.
 - 9. Diseño del plan detallado.
 - 10. Diseño del plan de comunicación.
 - 11. Construcción e implementación.
 - 12. Entrenamiento, prácticas y manuales.
 - 13. Evaluación preliminar del impacto.
 - 14. Mejoramiento continuo.
 - 15. Evaluación final de impacto.
- Sucesivos estados de conciencia de la organización a lo largo de la secuencia:
 - Percepción de problemas.
 - Necesidad de cambios.
 - Visión del cambio futuro.
 - Primeros resultados.

- Convicción creciente.
- Medición de los beneficios.
- Satisfacción con el cambio.
- En paralelo con esa secuencia deben acontecer:
 - Renegociación del “verdadero contrato” con funcionarios y gremios.
 - Persuasión de los actores sociales involucrados.
 - Generación permanente de pequeños logros verificables.

Elementos clave de las quince etapas.

- En paralelo con esa secuencia deben acontecer cambios positivos referidos a:
 - Estrategia.
 - Estructura.
 - Control de gestión.
 - Productos y servicios.
 - Procesos para agregar valor.
 - Sistemas de información.

Revisión de las quince etapas.

- Etapa 1: Levantamiento de la información:
 - Revisión de cifras e indicadores.
 - Consulta de opiniones.
 - Revisión de documentos.
- Etapa 2: Análisis y síntesis:
 - Ejercicio del sentido común.
 - Separación de lo esencial y lo trivial.
- Etapa 3: Consenso sobre el diagnóstico:
 - Reuniones para búsqueda de consenso sobre el diagnóstico y visión de la necesidad del cambio; listado de mejoras menores rápidas.
 - Consenso sobre principales problemas y oportunidades y sus interrelaciones.
- Etapa 4: Visión inicial de los cambios:

- Valores fundamentales a promover.
- Propósito central de la organización.
- Ubicar las 3 o 4 metas a lograr en el largo plazo.
- Ubicar los 3 o 4 pilares estratégicos del cambio.
- Identificar y calendarizar los grandes proyectos de cambio y sus resultados concretos esperados.
- Etapa 5: Estrategia de intervención:
 - Decisión sobre estrategia o combinación de estrategias a seguir.
 - Orden, ritmo y profundidad de los cambios.
- Etapa 6: Diseño del plan preliminar:
 - Diseño del plan de transformación.
 - Cartera de proyectos de cambio.
 - Involucramiento de los directivos.
 - Elaborar mapa preliminar de riesgos.
- Etapa 7: Consenso sobre el plan preliminar:
 - Comunicación extensiva y personalizada con los funcionarios.
- Etapa 8: Organización para la implementación:
 - Elección de un gerente de proyectos, experto, con liderazgo y negociador.
 - Creación del “comité de proyecto” integrado por las máximas autoridades institucionales para reuniones periódicas para información, decisiones y solución de problemas.
- Etapas 9 y 10: Diseño del plan detallado y del plan de comunicación:
 - Deberán tener cuatro componentes esenciales:
 - Transformaciones sustantivas.
 - Comunicación, diálogo y retroalimentación.
 - Logros rápidos realizables con facilidad.
 - Control de gestión del plan.
- Etapas 11 y 12: Ejecución, entrenamiento y manuales:

- Abarcan implementación de proyectos, entrenamiento del personal, cambios en las prácticas, nuevos manuales de operación y comunicación de los resultados que se vayan obteniendo.
- Etapas 13 y 15: Evaluación preliminar y final del impacto:
 - La evaluación preliminar se realiza tan pronto como sea posible, cuando los principales proyectos estén en marcha.
 - La evaluación final, incluyendo externalidades positivas y negativas, se hará cuando las transformaciones ya se hayan asentado.
- Etapa 14: Mejora continua:
 - Al ir finalizando el plan, montar mecanismos para que distintos grupos de funcionarios, mandos medios y personal operativo puedan proponer mejoras de manera continua, como una “fábrica de innovaciones”.

En síntesis:

- La transformación significativa de instituciones públicas requiere mucho esfuerzo, método, paciencia, persistencia, habilidad política y liderazgo, sabiendo que el bienestar ciudadano amerita el esfuerzo.

CAPITULO 5

PROCESOS DE REFORMA EN ARGENTINA, Y COMPARACION CON OTROS PROCESOS

Análisis de innovaciones vividas en el aparato estatal argentino y valoración de resultados en el siglo XX.

Con respecto al proceso de desarrollo general de la Argentina, luego del largo periodo de la reorganización nacional, que finaliza aproximadamente en 1880, algunos autores (Vaca-Veritier-Cuello) consideran la sucesión de cuatro modelos:

- Agroexportador (1880-1930)
- Sustitutivo de importaciones (1930-1975)
- Neoliberal (1976-2003)
- Nacional y popular (2003-2015)

A los que ahora habría que añadir el proceso que en estos días está poniéndose en marcha y que parece una versión por ahora atenuada del modelo neoliberal.

Ninguno de los mencionados modelos ya concluidos cristalizó en un desarrollo integral sustentable a largo plazo. En la transición entre modelos se produjeron crisis, principalmente atribuibles a la falta de un nivel adecuado de intervención estatal.

De las experiencias vividas cabe extraer algunas lecciones. Según Celso Furtado, el éxito o fracaso de esos procesos de cambio dependen de la medida en que se logren o no:

- Cambios que incrementen la eficiencia productiva y la complementación entre sectores.
- Una mejor satisfacción de las necesidades y requerimientos básicos de la población.
- El cumplimiento de los objetivos de la clase dominante.

Del análisis crítico atento de los procesos vividos hasta aquí pueden también obtenerse algunas conclusiones:

- La excesiva especialización en las actividades opera como una restricción al desarrollo.
- Es perjudicial la falta de complementareidad productiva entre modelos.
- La influencia determinante del contexto internacional no es beneficiosa para el desarrollo nacional.
- Debe reconocerse en estos procesos el rol básico del sistema político y estatal.
- La consolidación del proceso de desarrollo requiere equidad en la distribución del ingreso.

- Las políticas de endeudamiento público sin preocupación por el equilibrio fiscal terminan produciendo ajustes que frustran los procesos de desarrollo.

Para un adecuado proceso integral de desarrollo nacional es necesario lograr una inserción internacional perdurable y de mutua conveniencia, con intervención estatal y no solo del mercado y sus intereses sectoriales.

Con respecto a las reformas, deliberadamente iniciadas mediante leyes o decretos, del Estado en Argentina, en el siglo XX, según Gustavo Blutman, pueden ser vistas como iniciadas en 1933, con la creación, mediante la Ley 11.671, de la Comisión de Racionalización de la Administración Nacional, que se mantuvo vigente hasta 1935, con el objetivo principal y casi excluyente de reducir el gasto público y que dejó un conjunto de 15 informes orientadores hacia futuros cambios.

El gobierno peronista (1946-1955) introdujo cambios importantes, sobre todo por el agregado de nuevos roles en áreas de servicio social, pero sin configurar reformas del Estado con encuadre institucional-legal, salvo la importante reforma constitucional de 1949, que fue rápidamente cancelada por la “revolución libertadora” de 1955, retornando a la vigencia de la Constitución anterior.

En el período 1958-1972, durante la presidencia desarrollista de Arturo Frondizi, se puso en marcha un Plan de Racionalización y Austeridad, orientado a limitar y centralizar las funciones de la administración pública, reducir la cantidad de personal mediante el paso voluntario a la actividad privada y las jubilaciones, y a uniformar los horarios de trabajo.

En 1966, bajo un gobierno militar, se promulgó la Ley 17614, de Ordenamiento Racional de la Administración Pública, con objetivos de reducción del gasto y de la plantilla de empleados.

En 1974, bajo el tercer gobierno peronista, se crea el Consejo Nacional para la Reconstrucción Administrativa, con objetivos de racionalización del personal y austeridad mediante la contención del gasto y la prohibición de adscripciones y comisiones.

En 1977, el gobierno de facto emite el decreto-ley 21630, con el que se crea el llamado Sistema Nacional de Reforma Administrativa, con objetivos de investigación del sistema administrativo, rediseño de organizaciones y sistemas y de manejo de los recursos humanos, que tuvo escasa vigencia.

En el período 1983-1989, el gobierno del presidente Alfonsín promulga los decretos 2192, 2193 y 2194, referidos a un reordenamiento parcial de la administración, los retiros voluntarios, la reforma salarial y la uniformidad de los horarios.

Hasta aquí, en este largo período histórico, es evidente, por las reiteraciones temáticas, la limitación de los enfoques y objetivos, el escaso éxito de las iniciativas y la falta de una verdadera reforma del Estado.

En 1989, el gobierno del presidente Menem promulga dos leyes que apuntan a una reforma del papel del Estado en la búsqueda de una estabilidad económica y cambios organizacionales de fondo. La Ley 23696 declara el Estado de Emergencia de la Administración Pública, y establece la intervención en todos los entes públicos, excepto las Universidades, la privatización o participación

privada en las empresas estatales, las contrataciones de emergencia y la suspensión de las sentencias contra el Estado.

Por su parte, la Ley 23697, de Emergencia Económica, dispone la suspensión de los subsidios, refuerza el poder de policía estatal, reforma la Carta Orgánica del Banco Central, suspende los regímenes de promoción industrial y de “Compre nacional” e inicia la venta de inmuebles innecesarios de propiedad pública.

En 1999 se formula un Plan de Modernización del Estado, que plantea proyectos de modernización estructural, vertical y transversal, de las organizaciones públicas, un proyecto de transparencia y política anti-corrupción y una planificación estratégica de la administración orientada a resultados, con monitoreo y evaluación de políticas y de la actuación de los recursos humanos, y de su capacitación permanente, la gestión participativa con la ciudadanía y la incorporación de nuevas tecnologías, en un enfoque general de neto predominio del mercado sobre el Estado.

Esto continúa formalmente vigente durante el fugaz gobierno del presidente De La Rúa, pero se eclipsa en la profunda crisis política y económica del 2001.

Tras una sucesión de presidentes de escasa duración pero que inician una salida de la crisis, (la que comienza a ser superada) en el período siguiente (2003- 2015, los sucesivos gobiernos del presidente Néstor Kirchner y de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, encaran un proceso de enfoque casi opuesto al anterior: un enfoque del Estado con predominio sobre el mercado como propulsor del desarrollo interno, con una búsqueda de recuperación de la soberanía política y de defensa del interés nacional, con políticas de desendeudamiento internacional y de incentivos al consumo interno, a la educación y a la investigación aplicada, pero que finalmente no llegó a dar los resultados esperados, especialmente en los últimos años del período, que tendieron al estancamiento, por la inestable situación internacional (especialmente por la crisis del 2008) y los crecientes niveles de corrupción incontrolada, que deterioraron el caudal electoral y abrieron la posibilidad de un “retorno” a un planteo político y económico anterior.

En el año 2015 asume la presidencia Mauricio Macri, que retorna a un planteo neoliberal de neto predominio del mercado, y que pone en marcha mediante el decreto 103/01 un Plan de Modernización del Estado estructurado en cinco ejes:

- Plan de tecnología y gobierno digital.
- Gestión integral de los recursos humanos.
- Gestión por resultados y compromisos públicos.
- Gobierno abierto e innovación pública.
- Estrategia de país digital.

El objetivo general declarado es recuperar el valor de los recursos humanos mediante la capacitación y la implantación de tecnologías de información y comunicación, en un gobierno abierto y transparente.

También se ha establecido un Compromiso Federal para la Modernización del Estado, mediante un acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias, con los siguientes objetivos:

- Desburocratizar el Estado.

- Jerarquizar el empleo público.
- Transparentar la gestión.
- Fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas.
- Incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de la ciudadanía en forma segura.

Se trata de una gestión que por su ideología de predominio del mercado, presenta enunciados amplios pero se caracteriza en la práctica de la gestión del Estado por pocos aciertos y muchos errores, con avances y retrocesos, debidos en muchos casos a la actuación de funcionarios con amplia experiencia (y compromisos) en la gestión privada y poca experiencia en la gestión pública, en un mundo renuente a inversiones productivas y proclive a inversiones financieras especulativas.

Modelos comparados en América Latina y en el resto del mundo

Con respecto al “resto del mundo” incluiremos aquí una síntesis de un trabajo de Helio Jaguaribe, según el cual el Estado moderno, en el siglo XX, experimentó el tránsito, por cinco modelos básicos:

- El modelo liberal, que buscó un acelerado crecimiento económico mediante la iniciativa privada pero se mostró incapaz de evitar desequilibrios cíclicos, como la crisis de 1930, donde apeló a correctivos como los propuestos por Keynes, y que en definitiva generó una concentración de la riqueza, una fuerte tensión social, y en definitiva una inestabilidad del régimen y de la democracia.
- El modelo leninista, que buscó acelerar el desarrollo económico mediante la estatización total de los medios de producción, la planificación centralizada, la administración autoritaria y totalitaria de la sociedad y del Estado, logrando una inicial igualdad de los ciudadanos y logros económicos, pero luego se produjo un progresivo estancamiento económico y tecnológico, y un creciente autoritarismo hasta desembocar en un colapso final.
- El modelo fascista, entendido por algunos como un “comunismo de las clases medias”, con una militarización autoritaria de la sociedad, una fuerte propensión al belicismo, eliminación de las libertades públicas, de la crítica y de la creatividad, desembocando en dictaduras de baja productividad que colapsaron en una derrota militar.
- El modelo de bienestar social o del “Estado benefactor”: Basado en una concepción social-demócrata del Estado y de la sociedad, con una economía de mercado pero socialmente regulada, con una economía privada innovadora y competitiva y un satisfactorio destino social del excedente, pero que produjo un incremento del “peso financiero del bienestar” y las consiguientes reacciones empresariales, ante una economía poco competitiva frente a otros países, lo que produjo una crisis parcial del sistema.
- El modelo del Estado “director de orquesta”: Es una combinación de liberal y social-demócrata, que trata de ser “ni gendarme, ni dirigista ni empresario” buscando una difícil compatibilidad entre sectores, con técnicas de regulación anti-cíclica y un mantenimiento moderado de los servicios sociales, y que hasta ahora parece ser el modelo más durable.

Es interesante analizar la relación entre democracia y desarrollo. El subdesarrollo revela un déficit crítico de racionalidad pública, pero hay sociedades formalmente democráticas que siguen siendo subdesarrolladas: sin educación universal, sin niveles de vida razonables y con restos de miseria y marginalidad en su población. Esas dificultades no son insalvables y de hecho hay países que se van acercando al límite del desarrollo.

Lograr la compatibilidad de la democracia de masas con una racionalidad pública elevada, en el camino hacia un pleno desarrollo, requiere:

- La universalidad de la educación
- La erradicación de la miseria y la marginalidad.
- Bienestar para la mayoría de la población y niveles tolerables para los más necesitados, con posibilidades de trabajo, no de puro asistencialismo, salvo casos excepcionales.

Con respecto a los procesos vividos en otros países de América Latina, sintetizaremos en primer lugar las reflexiones de Wilhelm Hofmeister sobre “La transformación de los sistemas políticos en América Latina”, donde encontramos, por una parte, que todavía hay situaciones de riesgo para la democracia:

- Las instituciones democráticas aún no están definitivamente consolidadas.
- En muchos países, las organizaciones sociales han perdido relevancia.
- Siguen siendo graves los problemas económicos y sociales, en especial en lo referente a la distribución de la riqueza.
- El incremento de la corrupción y de la violencia constituye una creciente amenaza para el proceso democrático.
- La reinserción de los militares en la sociedad democrática es lenta y compleja.
- En muchos aspectos, en el sistema político subsisten patrones de conducta tradicionales.

Sin embargo, se mantienen posibilidades de afianzamiento de la democracia:

- Los órdenes democráticos, en muchos casos han demostrado tener permanencia y capacidad de reforma.
- Parece existir un mayor nivel de consenso acerca del paradigma deseable para el desarrollo socio-político y económico.
- Hay una mejora en las condiciones macro-económicas.
- En la medida en que se acrecienta la solidez y eficiencia de las instituciones democráticas, se estabiliza y consolida una cultura política democrática, que lleva al descarte de otras opciones ante situaciones de crisis (como el tradicional “golpear las puertas de los cuarteles”).

En lo referente a los procesos de integración regional e internacional, cabe decir:

- Que se siguen enfrentando trabas y que no se pueden excluir reveses y demoras.
- Que las sociedades latinoamericanas deben impulsar por si mismas los procesos de transformación e integración.
- Que las élites sociales deben interesarse realmente en concretar esos procesos.
- Que es conveniente que la comunidad internacional apoye activamente esos procesos.

Ahora veremos con mayor detalle algunos casos de países latinoamericanos que presentan un especial interés para este curso:

El Estado moderno en Mexico:

- Ha vivido un proceso de conversión de sociedad rural en una sociedad urbana industrial y de servicios, de masas.
- Ha pasado de un partido hegemónico y un pacto corporativo a un régimen democrático competitivo, pero aún en una fase inicial.
- Ha pasado de una expansión del Estado y del PRI a una situación de mayor descentralización, liberalización y democratización, aún con limitaciones.
- Ha pasado de un Estado interventor a un Estado promotor.
- Opera actualmente como un mercado abierto a productos extranjeros, con competitividad, inversión privada con pocas restricciones, y una gradual reducción de la inflación y del déficit público, pero con una muy lenta mejora de los servicios públicos.

El Estado moderno en Venezuela:

- Es un caso de modernización reciente y acelerada a ritmo revolucionario, financiada por el petróleo.
- Es muy grande la dependencia de la economía y la política de la industria petrolífera, con gran déficit de desarrollo de otras actividades, que dependen mucho de las importaciones.
- Hay una reforma del Estado con sentido social, a través de las llamadas “misiones” y otros mecanismos de ayuda social.
- De ha pasado de una privatización de muchas actividades a una re-estatización.
- Hay un abismo político entre el partido que ocupa el poder (socialista del siglo XXI) y la oposición, abismo incitado a la violencia por intereses internos y externos, estos últimos fundamentalmente incitados por la búsqueda del dominio sobre los recursos petrolíferos venezolanos.

Bolivia y la construcción de un Estado plurinacional:

Es muy singular el caso de Bolivia, que en los últimos años ha realizado un complejo proceso de cambio que combina nacionalismo e indigenismo, con base en una fuerte política económica (nacionalización de los hidrocarburos, desarrollo por inversión productiva con protagonismo estatal,

fuerte crecimiento del PBI, dinamización del mercado interno, redistribución condicionada de ingresos, prestación de servicios básicos) y el reconocimiento institucional de su condición plurinacional, con su diversidad étnica y cultural, y de los derechos de los pueblos originarios campesinos, en una combinación de tendencia unitaria y descentralización política provincial, municipal e indígena, y una visión ecologista del desarrollo, basada en la doctrina indígena del “Vivir bien”.

Se trata, pues, de un singular caso que combina una matriz Estado-céntrica (con supremacía política de un partido, el MAS) con una democracia intercultural, con autonomías territoriales y reconocimiento explícito de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La reforma del Estado en Ecuador.

Durante el gobierno del Presidente Correa se aprobó una nueva Constitución, que contiene cuatro principales reformas:

- El fortalecimiento de las empresas públicas y la renegociación de los contratos con las empresas privadas.
- El fortalecimiento de la regulación de la banca privada y la repatriación de las reservas.
- La reducción de la deuda externa mediante auditorías, moratorias y default.
- El fortalecimiento de la capacidad recaudatoria del Estado.

Durante un largo período, de aproximadamente 10 años, la gestión gubernamental tuvo muy buenos resultados:

- Promedio anual de crecimiento del PBI: 4,4 %.
- Caída de la pobreza: del 37% al 23%.
- Caída de la extrema pobreza: del 16% al 8,5 %.
- Desempleo medio: 5 %
- Gasto social en el Presupuesto: del 4,3% al 8,6 %.

A fines del mandato de Correa se produjo una convergencia de factores negativos, como una “tormenta perfecta”: Caída del precio internacional del petróleo, de 87 a 24 dls. el barril; terremoto de magnitud 7,8; economía estancada; pago de deuda externa con dólar sobrevaluado. No obstante, el partido del gobierno ganó las elecciones y se espera una cierta continuidad (con algunos ajustes) en la nueva gestión del presidente Moreno.

CONCLUSIONES GENERALES

Una conclusión que puede sacarse de lo visto en este libro es que la solución para una buena reforma y modernización del Estado y de la administración pública está en la búsqueda de nuevas formas de compatibilidad entre Mercado y Estado. Es evidente que hay una inter-dependencia estrecha entre la economía y los eventos políticos.

El Estado es responsable de la mediación entre el sistema político y el mercado. El mercado es el principal propulsor de la economía, pero presenta “fallas” innegables, especialmente en los “bienes de uso colectivo” y en la distribución de la riqueza.

El Estado es responsable de asegurar un equilibrio entre el crecimiento económico y la redistribución social de la riqueza, sin la cual no puede hablarse de un verdadero “desarrollo económico”. Ese equilibrio es indispensable para la modernización de la gestión social, que no es solo cuestión de tecnología informática, aunque ella también es necesaria. La democratización del Estado supone la participación de todos los ciudadanos en las decisiones estratégicas para la construcción de un mejor futuro.

En el caso de los países latinoamericanos, y en particular de Argentina, según hemos visto, ha habido muchos intentos de reforma y modernización, en general inducidos en cuanto a su orientación desde otros países globalmente dominantes, y bastante débiles en cuanto a su continuidad y profundización, pero que ya han producido algunos cambios, que inducen a orientaciones futuras en lo referentes a cuatro grandes áreas de reforma y modernización institucional, que Eduardo Lora enuncia como:

- Las instituciones políticas y la organización del Estado.
- Las instituciones fiscales, tributarias y de descentralización.
- Las instituciones de las políticas económicas sectoriales.
- Las instituciones de las políticas sociales.

Respecto de esas áreas, para encarar con posibilidades de éxito los procesos de cambio, habrá que:

- Explicitar y resumir los objetivos de las reformas.
- Describir y dimensionar el alcance de los programas.
- Identificar los principales obstáculos y las estrategias para encararlos.

Con especial referencia al proceso de modernización del Estado resulta muy interesante repasar algunos principios orientadores y propuestas estratégicas que surgen del análisis del caso chileno, quizás uno de los que mayor continuidad ha mostrado hasta ahora:

Principios orientadores del proceso de modernización del Estado:

- Estado democrático y participativo en la gestión.

- Estado transparente, en prevención de la corrupción.
- Estado descentralizado pero manteniendo la coordinación.
- Estado socialmente solidario.
- Estado fuerte, capaz de satisfacer requerimientos presentes y futuros.
- Estado eficiente y eficaz.
- Estado normativo, regulador, fiscalizador.

Plan estratégico modernizador de la gestión pública.

- Probidad y responsabilidad de los funcionarios.
- Igualdad y no discriminación de las personas.
- Accesibilidad y simplificación de los trámites.
- Gestión participativa entre funcionarios y usuarios.
- Eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios.

Objetivos del Plan Estratégico:

- Formar una red estable de servidores públicos capacitados y motivados.
- Mejorar continuamente la calidad de la atención.
- Lograr transparencia y probidad en el desempeño de las funciones.
- Orientar los procesos a resultados e implantar la cultura de la evaluación.

Grandes líneas de acción:

- Capacitación para la calidad de la gestión.
- Premio nacional a la calidad del servicio público.
- Sistema electrónico de informaciones.
- Programa de mejoramiento y evaluación de proyectos.
- Plena aplicación de las TIC's en la administración pública.
- Reforzar y actualizar la institucionalización del Estado.

Técnicas de gestión privada aplicables en la gestión pública:

- Planificación estratégica.
- Reingeniería de procesos.

- Outsourcing.
- Gestión por resultados.
- Gestión por competencias.
- Incorporación TIC's.
- Cuadro de mando integral.

La conclusión final de lo expuesto aquí es que la reforma y modernización del Estado y de la Administración Pública es una revolución gradual y silenciosa, indispensable para el cumplimiento de la razón de ser de las organizaciones públicas (la creación de valor público) y que consta de complejos cambios en muchas dimensiones, que hasta ahora se ha realizado en forma fraccionada y poco perseverante, con escasa idoneidad política en cuanto a la conducción de los procesos, pero que, en general, cuenta con una opinión pública favorable y con una posibilidad de mayor éxito futuro, si se dispone de una mayor capacitación en gestión pública, que es un propósito realizable si hay una firme voluntad política de lograrla.

BIBLIOGRAFIA:

Reucher Correa Morocho et al.: GOBIERNO ELECTRONICO PARA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA.

Nelly E. Astocaza Ponce: EL PARADIGMA EMERGENTE DE LA GOBERNANZA Y SUS POSIBILIDADES PARA EL REPLANTEAMIENTO DE LA GESTION PUBLICA Y DE LA DEMOCRACIA EN EL PERU.

Edgardo Vaca et al.: MODELOS DE DESARROLLO EN ARGENTINA (UNA MIRADA CRITICA).

Eduardo J. Arnoletto et al.: LAS INTERACCIONES DEL ESTADO-NACION EN LA ARGENTINA DE HOY.

José Manuel García López: EL CAMBIO ORGANIZACIONAL: SUS PROBLEMAS POTENCIALES Y LA PLANEACION COMO ESTRATEGIA PARA MINIMIZARLOS.

Norbert Lechner: EL DEBATE SOBRE ESTADO Y MERCADO.

Marcos Pedro Makon: EL MODELO DE GESTION POR RESULTADOS EN LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL.

Manuel Luis Rodríguez: LA MODERNIZACION DEL ESTADO EN CHILE: PROYECTOS, PARADIGMAS Y TENDENCIAS FUTURAS.

José Vargas Hernández: LA REFORMA DEL ESTADO EN LATINOAMERICA.

Alvaro Espina: MODERNIZACION Y ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA

Gustavo Blutman: LA REFORMA Y MODERNIZACION DEL ESTADO EN ARGENTINA: EL PAPEL DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL.

Norberto Zeller et al.: RESEÑA DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO EN LA ARGENTINA (1989-1996)

Carlos R. Cagnoli: REFLEXIONES SOBRE LAS REFORMAS DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LOS 90' EN ARGENTINA.

LA CRISIS EN LAS ORGANIZACIONES PUBLICAS Y LOS VALORES EMERGENTES

RESUMEN MODERNIZACION DEL ESTADO.

ANEXO:

Autores:

Mg. Eduardo Jorge Arnoletto

Lic. Ana carolina Díaz

LAS INTERACCIONES DEL ESTADO-NACION EN LA ARGENTINA DE HOY

1.0 Introducción general sobre la génesis, evolución y actualidad del Estado-Nación

1.1 Marco teórico descriptivo y explicativo de los conceptos politológicos de Estado y de Federalismo

Con respecto al concepto de Estado, que fue considerado durante mucho tiempo el concepto central de la disciplina, hay en Ciencia Política tres corrientes teóricas principales: el pluralismo, el elitismo y el marxismo. En los últimos años han aparecido notables líneas de convergencia entre estas tres corrientes, que serán presentadas a continuación en forma sintética:

El pluralismo

Entre los numerosos intentos de formular teorías descriptivas y explicativas del Estado, que innegablemente sigue siendo uno de los conceptos centrales de la Ciencia Política, el enfoque dominante hoy en la escuela norteamericana es el PLURALISMO, que ha merecido muchas críticas pero también ha dado pistas útiles para el análisis de la compleja sociedad contemporánea.

Las ideas básicas del pluralismo se refieren a la complejidad del Estado liberal, que ningún grupo puede dominar por completo, aunque hay grupos de posición privilegiada, como los empresarios; a la variedad de intereses afianzados en diversas áreas políticas; a las políticas como emergentes de la interacción de diversos grupos de interés, en negociación constante, que no amenaza la estabilidad si hay consenso sobre valores básicos.

En síntesis, el pluralismo aporta una explicación verosímil del proceso de formación de políticas en las democracias liberales actuales. No obstante, ha merecido en los últimos años numerosas críticas, por ignorar el carácter acumulativo del poder, la conexión entre poder político y económico, los mecanismos de exclusión y la influencia de las ideologías.

En respuesta a esas críticas, el pluralismo, en sus expresiones más recientes, acepta que las relaciones entre el Estado y los grupos están ahora estructuradas e institucionalizadas, pero insiste en negar que el Estado actual tenga un carácter corporativo.

El elitismo

Para el elitismo, la historia de la política es la historia del dominio de las élites. Considera que en todas las sociedades hay dos clases de personas: las que dominan y las dominadas. Hay tres pilares comunes en todos los planteos elitistas: El dominio inevitable de las élites; el rechazo del economicismo marxista y la autonomía del Estado.

En el llamado elitismo clásico, encontramos los nombres de V. Pareto, G. Mosca y R. Michels. Las principales ideas de Pareto y Mosca se refieren a la permanente renovación de las élites; al hecho de que toda actividad tiene su élite; y que hay dos categorías de élites: los “zorros” y los “leones” (en sentido maquiavélico), mutuamente excluyentes y la inevitabilidad de las élites, cada una con su “fórmula política”. Las principales ideas de Michels se refieren a la imposibilidad del gobierno directo por las masas, y el hecho de que las funciones técnicas y administrativas del gobierno hacen inevitable la burocracia y luego, la oligarquía. “Quien dice organización – decía Michels- dice oligarquía”.

El elitismo democrático, posterior al ya mencionado, destaca los nombres de M. Weber y J. Schumpeter. Weber sostenía que lo político ejerce una influencia independiente de lo económico. Decía que la democracia garantiza más el buen gobierno que el control popular y la igualdad política. Sobre el Estado, lo consideraba caracterizado por tres elementos: un conjunto de instituciones; la centralización administrativa; y el uso legítimo de la fuerza. En su opinión, la dominación estatal necesita un mínimo de obediencia voluntaria; una aceptación de las normas como válidas; y una creencia en la legitimidad de la dominación. Sostenía que hay tres tipos de dominación legítima: tradicional, carismática y racional. La forma “racional” es la forma predominante en Occidente, para la cual la burocracia es la forma administrativa adecuada, como organización racional, jerárquica e impersonal. Por su parte, Schumpeter destacaba que la principal tarea de los socialistas es desarrollar el mejor modelo de democracia. Es muy importante planificar los recursos, y revisar el papel de la burocratización y de la democratización. Hay que apoyar la competencia entre partidos, para legitimar a la élite, que es inevitable y necesaria.

En los enfoques elitistas actuales, encontramos a C. Wright Mills, que habla de la existencia de tres niveles de poder: 1) El Ejecutivo nacional, las grandes corporaciones económicas y las FF.AA.; 2) Los grupos de interés y los cuerpos legislativos; 3) La sociedad de masas, políticamente fragmentada. La “élite de poder” corresponde al primer nivel y está compuesta por grupos autónomos, que colaboran y se enfrentan a menudo.

El marxismo

Para Marx, el Estado es el instrumento de la clase dominante, que coordina sus intereses al largo plazo. El Ejecutivo es un comité que gestiona los asuntos del conjunto de la burguesía. Antonio Gramsci formula un rechazo explícito al economicismo puro: la propiedad privada de los medios de comunicación social es condición necesaria pero no suficiente: hay que tomar en cuenta también el papel de la política, la ideología, la cultura y el rol de los intelectuales en la lucha de clases. N. Poulantzas, en un enfoque estructuralista, también rechaza el economicismo puro y afirma cierta “autonomía relativa” del Estado, necesaria para poder satisfacer los intereses del “conjunto del capital” y no de algún sector del mismo. B. Jessop rechaza absolutamente el economicismo y la “autonomía relativa” del Estado y afirma que la autonomía del Estado es un problema empírico, fruto en cada caso de las luchas del pasado.

Convergencias teóricas

En años recientes, ha sido perceptible una convergencia de las tres principales tradiciones teóricas mencionadas sobre la relación Estado – Sociedad, si bien aún perduran diferencias significativas. Las tres tradiciones han experimentado cambios que apuntan hacia esa convergencia.

La convergencia se ha producido en torno a seis temas principales:

- Todos aceptan que la competencia política se produce en un entorno desequilibrado, donde hay grupos que disfrutan de privilegios por su posición en la estructura.
- Todos reconocen que tanto la estructura como la actuación son importantes.
- Todos reconocen que hay un número limitado de causas de desigualdad y de privilegio.
- Todos experimentan un creciente interés por el rol del Estado.

- Ninguno es determinista absoluto y todos aceptan el carácter contingente de muchas relaciones.
- Todos reconocen la primacía de la política.

Re-conceptualización teórica del Estado desde la perspectiva de la globalización

La globalización puede ser considerada como la segunda revolución capitalista, que alcanzó su plenitud cuando el Capitalismo, tras la caída del muro de Berlín (1989) y el colapso de la URSS (1991) quedó prácticamente como único sistema económico vigente en la mayor parte del mundo, y planteó, en un contexto caracterizado por la participación de casi todos los Estados en la dinámica globalizadora y la revolución tecnológica de la información, un esquema de interdependencia e imbricación de las economías, sobre todo en el sector financiero.

Se comenzó a practicar una total libertad de circulación de los flujos financieros, en la búsqueda de la conquista de mercados, no de personas ni de territorios: se trata de controlar y poseer fuentes de riqueza. Este proceso pasó por alto los derechos preexistentes y la diversidad de los regímenes, y ha llevado a un total replanteo de conceptos tales como Estado – Nación, soberanía, independencia, fronteras, democracia, ciudadanía.

El tiempo transcurrido desde que comenzó el proceso de la globalización ha dejado en claro las consecuencias de la globalización, más allá de las vagas promesas de un crecimiento acelerado, abundancia de bienes y “derrame” de riquezas sobre las sociedades. Se trata más bien de una destrucción de lo colectivo; de una apropiación de lo público por el mercado y el interés privado; del dominio de los mercados financieros sobre las empresas productivas y los Estados. Se trata del triunfo del capital especulativo sobre el trabajo productor de bienes; se trata del predominio de los financistas sobre los empresarios, de lo global sobre lo nacional, de los mercados sobre el Estado. Se han roto las cadenas de solidaridades, entre las grandes empresas y las Pymes, entre los accionistas y la comunidad, entre la lógica de las finanzas y la lógica de la democracia.

En esta nueva situación no existen instituciones de control efectivo, y la única opción pareciera ser la de adaptarse a los mandatos de los mercados financieros. Se impone una doctrina única, el neo liberalismo, que condena toda disidencia u objeción en nombre del “realismo”, que plantea a la competencia más implacable como única fuerza motriz de la producción, y busca el control de la política por la economía: su lema es “el mercado gobierna, la política administra”.

En estas condiciones, el poder escapa de los Estados y emergen nuevos poderes: los mercados internacionales, que con una lógica puramente financiera de maximización de las utilidades, absorben a los mercados nacionales, disminuyen el papel de las empresas locales y de los poderes públicos. Mientras las empresas no pueden oponerse a los designios de los capitales especulativos, los Estados se someten a las políticas económicas del FMI o del BM, o de la OMC.

En síntesis, los impactos se han expresado hasta aquí en un creciente poder de los mercados financieros, y en un debilitamiento de los Estados, en ausencia de poderes internacionales de control y encauzamiento. Se ha producido una gran transferencia de las decisiones sobre inversión, empleo, salud, educación, cultura, protección del medio ambiente, desde el ámbito público nacional hacia el ámbito privado internacional.

Orígenes teóricos del federalismo

Habitualmente se atribuye a teóricos franceses y alemanes de los siglos XVIII y XIX (especialmente a Kant y a Saint Simon) la formulación de las primeras reflexiones sobre el federalismo, a partir de las teorías vigentes en aquella época sobre el contrato social. Federalismo es una palabra que deriva del latín: foedus (pacto). En general, el concepto se refiere a la posibilidad de creación de una sociedad basada en relaciones de coordinación, más que de subordinación (Baca Olamendi, Laura, 2000) o sea de asociación entre pares con objetivos e intereses comunes que se benefician de su integración.

En definitiva, se trata de la posibilidad de crear un orden político en el que se pone el énfasis en la negociación y en la coordinación entre centros de poder, como un medio para salvaguardar las libertades individuales y locales.

Una definición de federalismo (Orrego Vicuña, 1966) lo considera como una forma de gobierno en la que la soberanía y el poder político están divididos entre los órganos centrales y locales de manera que, cada uno dentro de su esfera, es independiente del otro. El federalismo puede ser visto, entonces, como una combinación de gobierno compartido y gobierno autónomo, comprometido con el principio de subsidiariedad y con la idea cooperativista, que se construye sobre la base de una asociación voluntaria de unidades descentralizadas, autónomas en gran medida.

El federalismo estuvo siempre vinculado con la ideología del nacionalismo, y se lo consideró como una solución o salida para el caso de las sociedades plurinacionales complejas. Actualmente, a raíz de la puesta en marcha de procesos de integración de escala regional o continental, se comienza a considerar la existencia de un federalismo pluralista, o sea de la transición desde el federalismo nacional hacia un “federalismo plurinacional”.

1.2 El proceso histórico de formación de los Estados

El fenómeno político medieval

El fenómeno político característico de la Edad Media recibe el nombre de FEUDALISMO. Se caracteriza por la existencia de estructuras señoriales con poder sobre territorios, donde establecían una relación de vasallaje con los pobladores. En su último período, en la Edad Media, la unidad de la organización comercial era la ciudad. Obtenían mayores ganancias los comerciantes que se atrevían a comerciar entre ciudades. Los comerciantes enriquecidos se veían afectados por la falta de seguridad. Se acercaron al Rey en busca de un gobierno fuerte. Las Monarquías absolutas nacieron de esa alianza entre la burguesía y la Corona, en detrimento de los señores feudales, que terminaron reducidos a la condición de cortesanos.

La aparición del Estado; sus notas características

Weber sostiene que el Estado se origina en las reivindicaciones de autonomía de los principados, que centralizan su administración, cobran impuestos y se burocratizan. Sobre todo, logran monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio. El Estado solo puede subsistir si los dominados se someten. Las principales notas características de un Estado son: Un poder centralizado y organizado, que haya logrado el monopolio de la coacción; una población que se somete a ese poder, por coacción y por consentimiento, en base a alguna fórmula de legitimidad; un territorio sobre el que ejerce su soberanía.

El Estado monárquico

En el caso de la monarquía absoluta, el poder es considerado de origen divino. Hobbes luego fundamentaría ese poder absoluto en la necesidad de salir del “estado de naturaleza” y de mantenerse vivos y en paz. En el caso de la monarquía parlamentaria, el poder del monarca se ve equilibrado por el Parlamento, fuente de la ley y garantía de los derechos individuales. Es el camino hacia la formación del Estado liberal.

El Estado liberal y su crisis

El liberalismo cuestiona el poder absoluto, discrecional y no previsible, y busca un Estado constitucional, que respete la vida privada, la propiedad privada y la economía de mercado. El Estado liberal se caracteriza por estar basado en una Constitución, con división y limitación de los poderes públicos, y todo el funcionamiento de la maquinaria estatal basado en la ley. El Estado

liberal supone el nacimiento de un ámbito autónomo para la sociedad civil; y una nueva relación Estado – Sociedad. El E. Liberal es una forma de organización política coherente con el capitalismo: una sociedad de individuos libres, compitiendo en el mercado por su bienestar, en el marco de una democracia restringida. La misión del Estado liberal es remover los obstáculos para la autonomía de los mercados como garante de la seguridad externa y del orden interno, con algunos roles activos en materia de infraestructura, colonización, urbanización, etc. Su crisis se originó en la crisis económica y en los efectos indeseables del mercado, que no se comportó de acuerdo con la teoría (1930) y dio origen al Estado democrático social.

El Estado democrático social y su crisis

El surgimiento del Estado democrático social o “de bienestar” se relaciona con un intento de respuesta a las crisis recurrentes del Estado liberal, mediante políticas económicas de corte keynesiano, para contrarrestar la polarización y profunda desigualdad social. Es un pasaje del capitalismo individualista al capitalismo social, en el que el Estado se convierte en motor de la economía. El Estado democrático social motorizó la economía mediante el gasto público, buscó el pleno empleo y desarrolló todos los servicios sociales: educación, salud, vivienda, etc., y los derechos laborales, sindicales, etc., financiándolos con impuestos progresivos. Su crisis se relacionó con la caída de la productividad, la recesión y la inflación. El elemento detonante fue la crisis del petróleo, en la década de los 70’.

El Estado neoliberal

Las respuestas a la crisis se buscaron en las ideas de M. Friedman y de F. Hayek: Repliegue del Estado del ámbito económico; control de la emisión monetaria; búsqueda del equilibrio fiscal; privatización de los servicios públicos; aplicación estricta de teorías minimalistas y neoutilitaristas del Estado; abandono de la planificación económica. Las consecuencias no se hicieron esperar: Aumento del desempleo; crisis de las relaciones de poder existentes; crisis de representatividad de la clase dirigente; crisis de gobernabilidad y colapso del crédito externo e interno. La hipertrofia del sector financiero respecto de la economía productiva, la especulación, el abuso del crédito, etc., produjeron finalmente un “estallido de la burbuja financiera” de gigantescas proporciones y de aún imprevisibles consecuencias.

Situación actual

La situación actual no tiene aún nombre propio, pero podemos transitoriamente denominarla “post-neoliberal”, situación muy relacionada con la profunda crisis económica mundial actual, que plantea un interrogante de fondo: Esta crisis, ¿es una crisis cíclica más del modelo capitalista, o es una crisis Terminal, que marca el fin de una época y el comienzo de otra? Las características más llamativa del momento actual son el completo abandono de las teorías neoliberales del Estado mínimo y de la primacía de la economía financiera, que durante muchos años fueron sostenidas como la “verdad revelada” que abriría una nueva era de “derrame” y abundancia, y la adopción sin tapujos de medidas desesperadas, basadas en el uso de recursos monetarios públicos y en la impresión de billetes para tratar de salvar las instituciones financieras colapsadas.

1.3 El Estado en el ámbito internacional actual

Los procesos de globalización y de integración regional han avanzado mucho, y ya son detectables varios casos de transferencia de partes de la soberanía estatal a entidades supra estatales internacionales, pero esas instituciones internacionales aún no han alcanzado un grado de desarrollo que sea cualitativamente comparable con el de los Estados. La fuerte y acelerada tendencia integradora a nivel regional e incluso planetario, puede llevar probablemente, con el tiempo, al surgimiento de megaestados y hasta de una federación global de megaestados, pero eso no necesariamente va a significar la desaparición de los estados nacionales y de los gobiernos locales, sino más bien un cambio y acomodación de sus funciones e incumbencias, quizás como

una interfase entre las instituciones del poder global y las diversas comunidades humanas, territorialmente localizadas.

De un modo u otro, el esquema institucional del Estado parece insustituible como modo de organización social y política de las comunidades. La idea de sustituirlo por un modelo calcado de la organización de las grandes empresas multinacionales nos parece de realización más que dudosa y sobre todo, altamente indeseable. Lo que es funcional para organizaciones regidas por el principio del lucro y la maximización de la ganancia, no lo es para organizaciones sociales cuyo cometido es la realización de los intereses generales y la compatibilización civilizada de los intereses particulares. Reconocemos, eso sí, la existencia de un punto en común: el requerimiento de eficiencia en el uso de los recursos, que en el caso de las organizaciones estatales se debe manifestar, no en rentabilidad económica sino en rentabilidad social, que consiste en conseguir más resultados socialmente positivos con igual o menor cantidad de recursos.

2.0 Proceso histórico y actualidad del federalismo nacional

En una perspectiva histórica latinoamericana¹, el Estado nacional es un fenómeno institucional relativamente nuevo. De hecho, entre nosotros, el reconocimiento de la independencia nacional no es coincidente con la creación del Estado. Medió un largo proceso de “organización nacional” entre ambos momentos. Otro hecho importante es que la fisonomía básica del Estado se configura según el momento histórico de su creación.

En América Latina la conquista de la independencia y la creación del Estado se produjeron en territorios virtualmente despoblados en su mayor parte, y en sociedades coloniales carentes de instituciones básicas modernas, en la época de la segunda revolución industrial y de la primera revolución de los transportes. La organización institucional de los Estados nacionales en América Latina se produjo por un acuerdo intra-burgués, fundado en un proyecto de desarrollo de los recursos naturales y de búsqueda de algún modo de inserción en la economía internacional, mediante políticas de atracción al capital extranjero y de fomento de una inmigración masiva desde otras regiones del mundo. En América Latina, el Estado desarrolló un papel esencial en el desarrollo del “modo de organización social”, en la búsqueda de la configuración de un “nosotros” a partir de la población que convivía en un territorio, para alcanzar, mediante algún procedimiento legitimador de la toma de decisiones, la configuración de un proyecto de Nación democrático, o al menos, republicano.

Algunos autores ven a los federalismos latinoamericanos como una copia del federalismo estadounidense, pese a las diferencias de origen: en los EE.UU. se trató de estados autónomos que se integraron conservando un grado apreciable de autonomía. En Latinoamérica, y particularmente en Argentina, el federalismo fue fuertemente centralista y presidencialista (Baca Olamendi, 2000) con concentración de recursos y de poder en el gobierno central, formalmente llamado federal. Los rasgos mencionados se fortalecieron durante el siglo XX, especialmente cuando aparecieron regímenes populistas (como una versión latinoamericana de los “estados de bienestar”) que crearon una institucionalidad “federal” controlada directamente desde los ejecutivos centrales, para la distribución de recursos fiscales, bienes y servicios, constituyéndose en la práctica un nuevo orden social y político de fuertes rasgos corporativos.

Recientemente, durante el período de predominio del pensamiento neoliberal, del Consenso de Washington, etc., se produjeron cambios en esa estructura por vía de las privatizaciones de empresas públicas y de las descentralizaciones de funciones de Nación a provincia, de provincias

¹ OZLAK, Oscar: El Estado democrático en América Latina y el Caribe, Documentos Nueva Sociedad, www.nuso.org

a municipios y de municipios a organizaciones de la sociedad civil, pero muchas veces de un modo más aparente que real (por ejemplo, son transferencia de los fondos). Este proceso descentralizador se detuvo e incluso retrocedió al acentuarse el proceso de la actual gran crisis económica, que ha producido un acelerado abandono de las doctrinas privatistas.

El rol del Estado, y por consiguiente, la conformación de su agenda, se fue configurando en una serie de pasos, cuyo cumplimiento no estuvo exento de violencia y conflictos:

- Lograr el reconocimiento externo de su soberanía política, mediante guerras emancipadoras, que en general no desembocaron en una verdadera soberanía sino en un cambio del modo de dependencia; por ejemplo, de la dependencia colonial con España a la dependencia neo-colonial con Inglaterra.
- Lograr el monopolio de la coerción legal legítima mediante la subordinación de los centros internos de poder de la sociedad y la neutralización de los excesos de autonomía de otras entidades sociales.
- El ejercicio de la potestad impositiva y de la administración burocrática, con sus correspondientes delegaciones locales en el caso de los regímenes federales.
- La apropiación de funciones que antes eran ejercidas por otros, como es el caso de la creación del Registro Civil, de la realización de censos de población y la administración de los cementerios, tareas antes cumplidas por la Iglesia. Merece especial mención, por su significativa importancia, la creación de sistemas de educación laicos, gratuitos y obligatorios.
- La creación y desarrollo de nuevos roles, a partir de la movilización de nuevos recursos económicos, aportados por el desarrollo de actividades económicas públicas y privadas.
- La capacidad de producción e implantación social de símbolos y grandes relatos épicos sobre la génesis histórica de la Nación y los correspondientes sentimientos de pertenencia.

En este proceso histórico, tienen especial importancia las interacciones del Estado con otros actores sociales, y los conflictos que se plantearon en ellas así como su modo de resolución:

- Con los estados sub-nacionales (provincias y municipios).
- Con las instituciones de la sociedad civil.
- Con los agentes del mercado.
- Con los actores del sistema internacional.

Más adelante veremos el detalle de esas relaciones.

2.1 Cuestiones centrales y tensiones en la agenda estatal actual

En tiempos más recientes y hasta hoy, el proceso descrito continuó y sigue desarrollándose, centrado en dos temas principales:

- El logro de orden y progreso para la organización institucional nacional, a partir de un orden inicialmente muy represivo, que provocó la emergencia y rebeldía de organizaciones de los sectores sociales dominados o postergados; y la búsqueda posterior, por la vía de un proceso de democratización dialéctico y demorado (características que tuvieron mucho que ver los golpes militares, de neta inspiración exógena internacional, en el marco del sistema bipolar y de la guerra fría) en procura de una apertura política más inclusiva.
- La promoción del crecimiento económico integrado y su traducción en un desarrollo social, equilibrados en una equitativa distribución de los ingresos y de los conocimientos. La evidencia de un desarrollo desigual, con sectores postergados, marginales, carentes de inserción laboral, y de una fuerte inequidad distributiva, es fuente de violencia social y de inseguridad, que afecta directamente la calidad de vida, no solo de los mismos sectores marginados, sino de toda la comunidad.

En América Latina, los resultados de este ya largo proceso distan mucho de ser satisfactorios. En general puede hablarse en nuestro continente de democracias no profundizadas en términos de gobernabilidad, desarrollo y equidad social. América Latina ocupa en estos temas los puestos más

bajos, cercanos a los de Africa, y muy lejos de los de otros sectores del mundo, como Europa y Oceanía.

2.2 Relaciones con las provincias y gobiernos locales

En la actualidad, la principal fuente de conflictos en las relaciones entre el Estado-Nación y los estados sub-nacionales derivan de las asimetrías existentes en los niveles de desarrollo económico entre diferentes regiones del país, y en los diversos niveles de desarrollo político en el proceso de democratización. En general, suele suceder que la democracia nacional sea más avanzada que la sub-nacional, que con frecuencia presenta resabios de caudillismos personalistas en las formas de representación política. Como un reflejo inducido por los procesos de integración internacional actualmente en curso (mercados comunes, tratados de libre comercio, etc.) ha aparecido una tendencia fuerte a la integración de bloques regionales sub-nacionales, que refuerzan la capacidad negociadora de las provincias integrantes frente a los poderes centrales. Por las raíces históricas de su formación institucional, los Estados-nación latinoamericanos han optado en su mayoría por el modelo federal, pero es fuente de conflictos el hecho de que en general se trata de un federalismo más formal que real, en especial por la dependencia económica y financiera de los estados sub-nacionales respecto de los poderes centrales, aunque la división del trabajo entre los niveles de gobierno esté normativamente establecida con claridad.

2.3 Relaciones con los actores económicos

En lo que respecta a los vínculos y conflictos del Estado-nación con los actores del mercado, el proceso se ha caracterizado por oscilaciones entre políticas de mayor o menor intervención estatal en la promoción y regulación de la actividad económica. En décadas recientes hubo un neto predominio de una visión mercado-céntrica, basada en la ideología neo-liberal, en la idea de la crisis y necesidad de abandonar el “Estado de bienestar” y en la imposición del “Consenso de Washington” como “discurso único”, cuyos desastrosos resultados, perfectamente previsibles, por otra parte, se evidencian en la actual crisis global, de una gravedad real, creemos, sin precedentes. Frente a este panorama, el discurso ha cambiado violentamente: se vuelve a citar las ideas de Keynes y sus medidas anti-crisis, se habla de estatizar la banca privada, y de dedicar miles de millones de dólares (de los contribuyentes) al salvataje del mundo financiero que se derrumba y arrastra tras de sí a la economía real con su secuela de destrucción de empleos, remate de viviendas, migraciones forzadas, xenofobia y deportaciones.

Desde el punto de vista político hay que tener en cuenta, para agravar el panorama, que la corrupción política había convertido a los representantes del pueblo en representantes de los intereses económicos dominantes, con la correspondiente permisividad a la manipulación de contratos y licitaciones, la evasión fiscal y la trasgresión de las leyes laborales, hasta el extremo de la reducción a servidumbre. Tras la oleada de privatizaciones y descentralizaciones, de la captura por las grandes empresas multinacionales de los comandos de las organizaciones estatales, de los blanqueos, las moratorias, los perdones fiscales y otros; en definitiva, de la desregulación de la economía y la reducción o anulación del control estatal, lo menos que puede decirse es que la recuperación de un equilibrio Estado-Mercado será difícil de lograr y será un proceso largo y conflictivo, si bien facilitado en cierta manera por la gravedad misma de la crisis que estamos viviendo.

Aún así, como lo demostró Argentina en los primeros años del siglo XXI el aspecto puramente económico del proceso de recuperación es relativamente rápido; mucho más lento será la recreación del “capital humano”, del desarrollo social, del re-encauzamiento social, educativo y productivo de millones de seres que nacieron en la marginalidad, carecen de educación y de cultura del trabajo, que están expuestos al consumo de drogas y que ven a la delincuencia como único camino de supervivencia a su alcance. Esta es la más triste y pesada herencia que nos ha dejado el “experimento” neoliberal.

2.4 Relaciones con las organizaciones sociales

En lo que respecta a los vínculos del Estado con la sociedad civil, los mismos se ven dificultados y conflictuados actualmente por la crisis de la representación política, y la correlativa crisis de los partidos políticos, que tanto en el oficialismo como en la oposición evidencian profundas divisiones internas y debilitamiento de su capacidad de militancia y acción, y sobre todo de su rol de intermediación entre la formulación de los apoyos y demandas de la sociedad y las estructuras internas del sistema político gubernamental. Como una compensación a esa carencia funcional, han crecido y se han desarrollado con notable robustez las organizaciones representativas de intereses sectoriales, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales, etc., que han tomado gran protagonismo en la elaboración de políticas públicas y proyectos derivados de ellas, y en su implementación, y se han convertido en protagonistas de actividades de gestión asociada.

En algunos países, sobre todo en Europa, se ha buscado acrecentar la gobernabilidad y lograr una mayor estabilidad económica y política mediante una práctica política que se denomina “neocorporativismo”, que esencialmente consiste en no tomar medidas políticas, económicas o sociales desde el Gobierno sin tener el consenso previo del sector empresarial y del sector sindical. Esto disminuye el nivel de conflictividad y eleva la gobernabilidad, pero acrecienta el riesgo de una excesiva influencia de los intereses particulares (especialmente si aparecen revestidos de un poder de veto) en detrimento de los intereses generales. Cabe preguntarse si estos fenómenos nuevos, tales como las redes sociales solidarias, el movimientismo, el basismo, etc., son formas legítimas de democracia. Al respecto, hay quienes las cuestionan desde la teoría clásica de la representación política (...“el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes”...); hay quienes las consideran, no como una amenaza sino como un complemento de la democracia, que lejos de debilitar refuerza la representatividad y ayuda a superar la “crisis de la representación política” mediante una mayor concordancia entre las políticas públicas y los requerimientos sociales, fenómeno que hemos tenido oportunidad de observar en varios casos concretos; y hay quienes directamente las consideran como una nueva fase (“la fase de la democracia participativa”) dentro del proceso de democratización, y que esos nuevos roles de los grupos sociales impulsan una participación social ordenada en el gobierno de las sociedades, logrando por esa vía una mayor idoneidad decisional y un mayor control de la sociedad civil sobre el gobierno, en beneficio de la transparencia, la responsividad y la lucha contra la corrupción.

2.5 Relaciones con los actores internacionales

En primer lugar, conviene destacar que la globalización es un fenómeno muy complejo². En el tema que aquí nos interesa, queremos destacar la importancia de tres procesos de nivel internacional, vinculados entre sí:

- El proceso de globalización, con su fundamento tecnológico.
- El proceso de internacionalización del Estado-nación.
- El proceso de integración regional.

Con respecto al primer proceso, cabe destacar aquí que una de las principales consecuencias de la globalización es el hecho de que actores y poderes internacionales participan cada vez más de los escenarios políticos nacionales, por sí o por medio de organizaciones institucionalizadas, como el FMI, el BM, el BID, la OEA, la ONU, etc. Esa participación es viabilizada por la revolución tecnológica ya realizada y todavía en curso, particularmente en el ámbito de la recopilación, procesamiento y comunicación de información. Con respecto al segundo proceso, la consecuencia más evidente es una parcial enajenación de la soberanía nacional ante la influencia de los poderes globalizados. También cabe mencionar que la membresía de los Estados-nación en organismos internacionales, así como la obtención de créditos financieros internacionales, operan como factores condicionantes en la definición de políticas públicas nacionales. Otro efecto curioso es la

² ARNOLETTI, Eduardo Jorge y PLEBANI PAUTASSI, Ana Amelia: Globalización, regionalización y situación nacional argentina, Ed. Triunfar, Córdoba, Argentina, 2000.

aparición de tendencias separatistas en sectores sub-nacionales, especialmente en los más desarrollados respecto del resto. Con respecto al tercer proceso, hay que diferenciar dos tipos de procesos de integración:

- Los que tienen lugar entre países emergentes y potencias hegemónicas (como los Tratados de libre Comercio) que refuerzan las asimetrías e institucionalizan nuevas formas de dependencia.
- Los que tienen lugar entre países emergentes de la misma región planetaria, que pueden ser entendidos como reacciones opuestas a los efectos de la globalización y que buscan fortalecer el protagonismo internacional de sus integrantes y encontrar caminos nuevos para el crecimiento económico y el desarrollo social.

La actual crisis mundial ha operado como un gran develador de las falacias del modelo neoliberal monetarista y financiero y ha planteado, aún en el seno mismo de las potencias mundiales la urgencia de cambiarlo, hasta extremos impensados hasta hace poco tiempo. En ese sentido, la crisis, que ha traído y traerá grandes sufrimientos a la Humanidad, se presenta también como una oportunidad de revisión profunda de los esquemas hegemónicos mundiales y de las relaciones Estado-Sociedad basados en la absolutización del mercado.

3.0 Situación actual de la soberanía estatal: dimensiones y fuerzas limitantes, internas y externas³

El principio de la soberanía estatal clásico se refiere a que el Estado ejerce en un determinado territorio y sobre una determinada población una autoridad, con el derecho reconocido de ejercer su poder determinando normas dotadas de coactividad efectiva. Esa soberanía tiene dos dimensiones: en su dimensión interna, se refiere al control supremo y legítimo sobre una sociedad; en su dimensión externa se refiere a la inexistencia de alguna autoridad por encima de la del Estado soberano. En la realidad, existen limitaciones al ejercicio pleno de esa soberanía. Esas restricciones o fuerzas limitantes de la soberanía y autonomía estatales son internas y externas. Las fuerzas limitantes internas surgen del hecho de que los Estados no logran concentrar en sí todo el poder existente en el sistema. Parte del mismo queda en otras organizaciones de la sociedad: los partidos políticos, los sindicatos, las corporaciones económicas, las organizaciones religiosas e incluso sectores del propio Estado, como la burocracia y las FF.AA. Las fuerzas limitantes externas se refieren a los factores del contexto internacional que pueden influir y condicionar la soberanía estatal, como el sistema de la economía global, las organizaciones internacionales, las instituciones de integración regional, las normas del Derecho Internacional y las alianzas militares.

La globalización, y más específicamente el pensamiento neoliberal que es su sustento ideológico, ha puesto gran énfasis en la crítica al Estado, al que se acusa de haberse excedido en sus funciones, al intervenir en la economía en forma amplia, ineficiente y errónea, al establecer tecnoburocracias parasitarias, y al instrumentar políticas sociales paternalistas. Se reclama que el Estado se repliegue de esas funciones excesivas y que su lugar sea ocupado en esos campos por la iniciativa privada, que las atenderán de manera más eficiente. En particular, el pensamiento neoliberal ha llevado a cabo fuertes ataques ideológicos contra los Estados de los países subdesarrollados, sobredimensionando en su juicio deficiencias que indudablemente son reales, como la falta de cuadros administrativos calificados, el carácter incipiente del aparato estatal y la corrupción que afecta su funcionamiento. La actual crisis económico-financiera ha acallado esas voces, pero es innegable la necesidad de elevar los niveles de calidad de gestión pública, su eficiencia y su rentabilidad social, temas en los cuales un adecuado federalismo es un factor importante.

³ HELD, David: La Democracia y el Orden Global, Barcelona, Paidós, 1997.

3.1 Concepciones occidentales recientes acerca de las tendencias en las relaciones políticas internacionales⁴

El colapso de la URSS aceleró el proceso de globalización que venía produciéndose desde años atrás. La primera manifestación de esa actitud fue la difusión de una ideología globalizadora: el intento de extrapolar a todas las naciones del planeta el modelo económico y político – social de los países capitalistas desarrollados. Una típica manifestación de esa tendencia a imponer un patrón único de desarrollo la podemos encontrar en las políticas de ajuste impuestas por el FMI y el BM a quienes quieren acceder a su “ayuda”, tendencia que hoy se reconoce como un error pero se sigue aplicando. Otra manifestación es la adopción de medidas de fuerza o injerencia por parte de los Estados dominantes, que no difieren mucho de las aplicadas durante la guerra fría. Las nuevas tendencias revisten especial gravedad porque no existe hoy un poder compensatorio que contrarreste las acciones que una potencia emprenda según sus propios designios o conveniencias. Lo único que cabe anotar como elemento equilibrador es el hecho de que los EE.UU. no lograron la hegemonía mundial total tras el colapso de la URSS, sino que se desembocó en una situación de “unimultipolaridad”, en la que la hegemonía norteamericana es parcialmente contrarrestada por otras potencias relativamente menores, como Rusia, China, India, la Comunidad Europea, cuya conformidad o visto bueno es necesario para instrumentar acciones internacionales de importancia.

Esta situación es altamente inestable, y no puede prolongarse más allá de algunos años. Ha de desembocar en una de dos situaciones posibles: o se logra la hegemonía total de los EE.UU. (que fué el designio político de fondo de la Administración republicana del Pte. Bush) o se desemboca en una multipolaridad claramente definida (probablemente una tri polaridad con cabezas en los EE.UU., la Comunidad Europea y China), algo similar a la estructura de poder del mundo a fines del siglo XIX. Esa segunda alternativa es la más conveniente para los países menores o emergentes, porque les da más posibilidades de negociar en mejores términos su participación en el conjunto internacional, en especial si logran unirse en integraciones regionales fuertes.

En lo económico, la globalización ha extendido por todo el mundo el modelo neoliberal; en lo político, ha extrapolado su modelo de organización política y social y su sistema de instituciones de democracia representativa, al menos en lo formal. En estos dos aspectos fundamentales, el mundo marcha al parecer hacia un proceso de homogeneización basado en los patrones occidentales. El momento actual se caracteriza, entre otros rasgos, por la aparición de nuevos actores internacionales y el aumento de la importancia relativa de los ya existentes, que han pasado a ejercer partes del poder político que antes ejercían exclusivamente los Estados. El pensamiento actual sobre relaciones políticas internacionales parece centrarse en tres enfoques complementarios:

- La formación de grandes bloques económico – comerciales.
- El carácter anacrónico de los Estados tradicionales y de las fronteras nacionales.
- La concentración de la toma de decisiones sobre problemas mundiales en mecanismos supranacionales, lo que aparece como una fuerte tendencia actual de las relaciones políticas internacionales.

En relación con el debilitamiento de los Estados nacionales y la búsqueda y promoción de mecanismos supranacionales para regular las relaciones internacionales, aparece la tendencia, observada en los comportamientos de las grandes potencias, a cuestionar las principales normas del Derecho Internacional Público, sobre todo los principios de soberanía estatal, no intervención y autodeterminación. La tesis de la “soberanía nacional limitada” se relaciona con la presencia de muchos organismos internacionales, de un Derecho Internacional más coactivo (en ciertas

⁴ BARO HERRERA, Silvio: Concepciones occidentales recientes acerca de las tendencias en las relaciones políticas internacionales: algunas consideraciones, en Colectivo de autores: Teoría Sociopolítica, t.II, La Habana, Ediciones F. Varela, 2000.

circunstancias y no en otras), de una información manejada de manera transnacional, de la necesidad de una protección global del medio ambiente, y de relaciones económicas internacionales globalizadas y asimétricas. La “soberanía nacional limitada” da pie al cuestionamiento del principio de no intervención, cuestionamiento que se busca justificar por la relevancia acordada hoy al tema de los derechos humanos, de cuya violación son acusados frecuentemente los Estados o sectores amplios de sus gobiernos o poblaciones. Los numerosos, graves y prolongados conflictos de la era post guerra fría han originado el concepto de emergencias complejas, para nombrar esas crisis humanitarias, que a su vez originan las llamadas “intervenciones humanitarias”, que evidencian el conflicto que con frecuencia se plantea entre respetar la soberanía estatal o respetar los derechos humanos. También está relacionada con la “soberanía nacional limitada” la tesis de la co – responsabilidad de todos los países en los problemas mundiales. Todos estos fenómenos han dado lugar a la aparición de otra fuerte tendencia en las relaciones políticas internacionales: la aparición y desarrollo de nuevas formas de intervención, como son, por ejemplo, los condicionamientos o exigencias que los países desarrollados o los organismos internacionales imponen a los Estados de menor poder relativo, condicionamiento muchas veces de una naturaleza diferente a la de los apoyos o ventajas solicitados por éstos. En todos estos intentos de integración plurinacional, en sus diversos matices y estrategias, se advierte la emergencia de diversos modos de intentar la realización del ya citado “federalismo plurinacional”.

3.2 Gobernabilidad, democracia y transnacionalización del poder político⁵

En nuestro tiempo, muchas voces autorizadas y otras no tanto, expresan su gran preocupación “por el futuro de la democracia”; constatan la existencia de una “crisis profunda de la política” o más modestamente de un “desencanto de los ciudadanos con las formas actuales de hacer política”. También se hace referencia a concretos problemas de las actuales democracias occidentales, tales como:

- El decaimiento de los poderes institucionales electivos.
- El fortalecimiento de los poderes fácticos, sobre todo económicos.
- La concentración de la riqueza y de los procesos productivos.
- La disminución de las actividades y recursos del Estado.
- El debilitamiento de las organizaciones sociales.
- La crisis de la representatividad política.
- El condicionamiento de los organismos multilaterales de crédito.

Ante semejante panorama, no es extraño que se busquen con afán fórmulas de gobernabilidad, no en el sentido de profundización o perfeccionamiento de la democracia real sino lamentablemente, de recursos técnicos capaces de evitar o demorar el estallido de las contradicciones económicas, políticas y sociales que se desatan en muchos países ante las consecuencias indeseables de la globalización. Las condiciones de la democracia mencionada son las de una democracia “representativa”, que es más bien formal, en cuanto se refiere a las elecciones libres, al pluripartidismo, a la libertad de asociación y de expresión, etc., pero se preocupa poco por la capacidad de participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones sobre asuntos fundamentales para la sociedad. El basamento ideológico y económico de esa democracia representativa es el neoliberalismo, aunque actualmente, a la luz de sus consecuencias indeseables ha comenzado a ser criticado por sus mismos promotores de hace pocos años.

La fuerza dominante en el actual mundo globalizado es económica, más que política, y dentro del área económica es más financiera que industrial. La hipertrofia de ese sector lo ha llevado mucho más allá de su función originaria, relacionada con la concentración del ahorro para encaminarlo hacia la inversión y se ha desarrollado como un fin en sí mismo, lo que lo ha convertido en un

⁵ CERVANTES MARTINEZ, Rafael: Gobernabilidad, Democracia y Transnacionalización del Poder Político, en Colectivo de Autores: Teoría Sociopolítica, t.II, La Habana, Ediciones F. Varela, 2000.

parásito del sistema productivo social, que se apodera de una parte desproporcionada de la renta global. Esa concentración y transnacionalización del capital financiero está en la base de la crisis de gobernabilidad que se manifiesta con diversos matices e intensidades en diversas partes del mundo, porque ha producido un divorcio entre el Estado y la Sociedad en una medida nunca antes vista. En esas condiciones, una buena parte del poder político estatal ha experimentado un proceso de internacionalización (hacia organizaciones internacionales) y de transnacionalización (hacia corporaciones económicas multinacionales). Pero los sistemas de poder globalizado no pueden (al menos, todavía) prescindir de los servicios de los Estados nacionales, como interfase entre los poderes transnacionales y las masas de la población. De allí la importancia que tiene el mantenimiento de la gobernabilidad, pese a su débil viabilidad por pérdida de legitimidad, que implica mayor represión para mantenerla. La evidencia de las tremendas consecuencias sociales del proceso de globalización (marginación, desempleo, concentración de la riqueza) agudiza la tensión social que caracteriza a nuestro tiempo, con su inevitable correlato de violencia social, incremento delictivo y retroceso cultural y hasta biológico.

3.3 La internacionalización del proceso de toma de decisiones políticas⁶

Frente al principio clásico de la soberanía estatal se plantea hoy la disyuntiva que surge del amplio conjunto de regímenes y organizaciones internacionales, que fueron establecidas, en sus comienzos, para administrar áreas bien determinadas de la actividad transnacional y problemas políticos globales.

Este desarrollo de estructuras internacionales ha modificado profundamente el proceso de elaboración y de toma de decisiones políticas mundiales. Ese proceso involucra a gobiernos, organizaciones intergubernamentales, grupos de presión transnacionales y organizaciones no gubernamentales internacionales. Tenemos, en primer lugar, las organizaciones internacionales de finalidad principalmente técnica, como la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Comunicaciones, etc. Estas organizaciones, que ofrecen servicios que extienden el alcance de los servicios ofrecidos por los Estados, son políticamente inobjetables. En el extremo opuesto están organismos como el BM, el FMI, la UNESCO, la misma ONU, que por ocuparse de cuestiones más amplias y centrales, referidas en muchos casos a la asignación de recursos, plantean muchas controversias políticas. También existen muchas redes de coordinación política, más informales en su estructura pero provistas de una poderosa influencia sobre la marcha de los asuntos globales, como el G7, que es algo así como un “directorio global” del planeta, que detenta un enorme y creciente poder político y económico global. Quizás el caso más ilustrativo sea el del FMI y del BM, cuyo principal cometido actual es proveer recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y prestamos financieros a países en graves dificultades económicas, condicionando sus ayudas a la adopción de medidas específicas, según el llamado “principio de condicionalidad”. El BM estaba más abiertamente comprometido con la promoción del desarrollo, pero desde los años 1980 asoció sus políticas crediticias con ajustes estructurales y sectoriales, y con exigencias de “buen gobierno”, en aspectos tales como el respeto a los derechos humanos, las instituciones de democracia liberal, la accountability política, la idoneidad administrativa y la lucha contra la corrupción.

La Comunidad Europea (CE) o Unión Europea (UE) ofrece el caso más claramente desarrollado de las relaciones entre organizaciones internacionales y las soberanías estatales. Aquí cabe realmente el calificativo de “supranacional”, porque los Estados de la UE ya no son los únicos centros de poder dentro de sus propias fronteras, sino que han restringido sus derechos soberanos y han cedido partes de ellos a la UE, en temas tales como derechos humanos, problemas ecológicos, planeamiento macroeconómico, etc. En este caso ya se advierte un cierto grado de concreción efectiva del “federalismo plurinacional”. En otras regiones del planeta, la soberanía y la autonomía de los Estados también experimentan grandes presiones, por la organización que ha

⁶ HELD, David: La Democracia y el Orden Global, Barcelona, Paidós, 1997.

adoptado la economía global y por la actividad de las agencias regionales e internacionales globales. Aunque sus títulos legales permanezcan intactos, en la práctica su autonomía está muy restringida y sus opciones política se ven muy acotadas por el nuevo contexto.

3.4 Identidad nacional y globalización cultural⁷

En el pasado, la consolidación de la soberanía estatal contribuyó a definir la identidad del pueblo como sujeto político. Quienes estaban sujetos a la autoridad estatal fueron advirtiendo progresivamente su pertenencia a una comunidad. Esa identidad, vaga en un principio, fue haciéndose progresivamente más nítida, como consecuencia del desarrollo de esa pertenencia, y también de las acciones de las élites para legitimar el mismo Estado. Las tecnologías mecanizadas de comunicación favorecieron la formación de identidades políticas mediante la creación de fuentes colectivas de información y la expansión de la expresión individual de reflexiones.

Los medios de comunicación modernos tuvieron un impacto globalizante, al permitir el acceso a la información de hechos y al conocimiento de su sociedad y de sociedades extranjeras. El desarrollo de nuevos sistemas de comunicación crea un mundo donde cada espacio local está atravesado por redes de comunicación regionales y globales, lo que produce cambios en las comunidades políticas y en los Estados en general. Al tener acceso a ambientes sociales y físicos que de otro modo nunca se hubieran conocido, el vínculo tradicional entre “ambiente físico” y “situación social” se rompe y se plantean nuevos contactos fuera del contacto directo entre las personas. No es probable que las identidades nacionales sean desplazadas o extinguidas, pero el crecimiento de las comunicaciones globales abre caminos para participar en los desarrollos globales.

3.5 La democracia cosmopolita y el nuevo orden internacional⁸

David Held, en su obra “La Democracia y el Orden Global” plantea un modelo cosmopolita de democracia, para enfrentar los cambios planteados por la globalización, cuyos procesos de interconexión económica, política, legal, militar y cultural transforman desde arriba al Estado moderno, ya que alteran la dinámica de su sistema político, mientras muchos grupos, desde abajo, cuestionan al Estado – nación en cuanto sistema de poder representativo y responsable. Se plantean tres exigencias nuevas:

- Reformular los límites de la accountability, para que los temas que escapan a la potestad del Estado – nación puedan ser controlados democráticamente.
- Repensar el papel y el lugar de las agencias reguladoras regionales y globales.
- Reformular la articulación de las organizaciones y las instituciones nacionales e internacionales.

Los sistemas de articulación internacional no tienen mecanismos democráticos de coordinación y de cambio político. El sistema internacional de Estados ha sido sacudido por la emergencia de la economía global, la expansión de las comunicaciones transnacionales, el crecimiento de las organizaciones internacionales y el desarrollo de los actores transnacionales, todo lo cual mina su efectividad. Un primer paso hacia una comunidad política internacional podría darse a partir de la ONU, que debiera cumplir efectivamente las previsiones de su Carta. Sería de todos modos solo un primer paso. La lógica del sistema interestatal sería una fuerza muy poderosa en la atención de los asuntos globales, pero faltaría un foro para los actores de la sociedad civil: las organizaciones transnacionales, las asociaciones civiles, los movimientos sociales.

El modelo cosmopolita de democracia, según Held, buscaría consolidar un derecho cosmopolita democrático, para definir el proceso de elaboración de decisiones políticas de nivel global. Se promovería la creación de un poder legislativo y un poder ejecutivo internacionales, de actividades

⁷ HELD, David: Op.Cit.

⁸ HELD, David: Op. Cit.

acotadas por el derecho democrático básico. La práctica generalizada de formas de democracia semidirecta harían intervenir a los ciudadanos en temas que los afectan pero que hoy parecen fuera de su alcance. También se necesitaría una Asamblea que reuniera a todos los Estados, dotada de poderes reales, elegida por los pueblos democráticos y controlada por ellos.

4.0 Conclusiones generales

Luego de este intenso recorrido a través de los orígenes históricos y conceptuales del Estado y el Federalismo, y de haber procurado evidenciar de modo sintético las principales tensiones del federalismo nacional en la actualidad, donde claramente se destacan las complejas relaciones de la política internacional, signada por la presencia gravitante de una multiplicidad de actores en el escenario global, y las oportunidades y amenazas que ello supone para la gobernabilidad y la democracia misma, en un contexto donde la regla pasa a ser la transnacionalización del poder político.

Bajo estas circunstancias, surgen ideas novedosas como las de democracia cosmopolita y federalismo plurinacional, que anuncian las bases de un nuevo orden internacional imperante, y que son conceptos muy útiles a la hora de describir y comprender los procesos de integración a escala regional y continental que han dado paso a la transición desde un federalismo pensado para los estados nacionales, hacia un federalismo que potencialmente contenga a la comunidad internacional de estados.

Si bien esta manera de explicar los acontecimientos futuros es, como se dijo, innovadora, así como también lo es la escala a la que se manifiestan estos procesos en la actualidad, las reflexiones sobre la posibilidad de una federación de naciones podemos remontarla a los orígenes mismos del concepto de federalismo. En ese sentido, un teórico ya citado precursor de estas reflexiones, Immanuel Kant, proponía ideas similares cuando en su célebre obra, *La Paz Perpetua*, nos decía:

“Los Estados ya cuentan con una constitución jurídica interna, por eso no tienen porqué someterse a la presión de otros que los quieran reducir (...). La paz no se puede afianzar ni asegurar, si no es por medio de un acuerdo mutuo entre los pueblos. Porque se tiene que establecer una federación de índole especial que se podría llamar federación de paz. (...) En sus relaciones recíprocas para los Estados no existe ninguna otra forma de salir de la situación anárquica –causa de guerras continuas– que sacrificar, como hacen los individuos, su salvaje y desenfrenada libertad y reducirse a leyes públicas coactivas, formando de ese modo un Estado de naciones que, aumentando incesantemente, llegue por fin a contener en su seno a todos los pueblos de la Tierra”.⁹

Bibliografía

ARNOLETTTO, Eduardo y la colaboración de PEREIRA, Luis: Aproximaciones a la Ciencia Política, Córdoba, Editorial Triunfar, 2000

ARNOLETTTO, Eduardo y PLEBANI PAUTASSI, Ana Amelia: Globalización, regionalización y situación nacional argentina, Córdoba, Editorial Triunfar, 2000.

BACA OLAMENDI, Laura et al.: Léxico de la Política, México, FCE, 2000

BARO HERRERA, Silvio: Concepciones occidentales recientes acerca de las tendencias en las relaciones políticas internacionales, en Colectivo de Autores: Teoría Sociopolítica, tomo II, La Habana, Ediciones F. Varela, 2000.

⁹ KANT, Immanuel: La Paz Perpetua, Buenos Aires, Longseller S.A., 2001, págs 43 - 47.

CERVANTES MARTINEZ, Rafael: Gobernabilidad, democracia y trasnacionalización del poder político, en Colectivo de autores: Teoría Sociopolítica, tomo II, La Habana, Ed. F. Varela, 2000.

FERRER, Aldo. Reflexiones sobre la Globalización. En BARRETO, Vicente et. al. Estudos em Homenagem a Helio Jaguaribe (2000). Paz e Terra, São Paulo, 1998.

HOBBSBAWN, Eric: Reflexiones para Historiar las Ideas Políticas. Centro de Estudios de Política Comparada, México, 1998.

HOFFMANN, Stanley: "Choque de globalizaciones", Foreign Affairs en Español, Otoño-invierno de 2002.

KANT, Immanuel: La Paz Perpetua, Buenos Aires, Longseller S.A., 2001.

MÀRIA I SERRANO, Joseph F.: La Globalización. Cristianisme i Justícia. Cuaderno 103. Barcelona, Fundació Lluís Espinal. En SPECCHIA, Nelson G. y MORELLO, Gustavo eds. Crisis, Rupturas y Tendencias. Lecturas Críticas de la Globalización en la Óptica de Cristianisme i Justícia. Editorial Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 2003.

ORREGO VICUÑA: La integración política, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1966.

OZLAK, Oscar: El Estado democrático en América Latina y el Caribe, Documentos Nueva Sociedad, www.nuso.org

STIGLITZ, Joseph.: El Malestar en la Globalización. Editorial Taurus, Buenos Aires, Novena reimpresión enero de 2003.