



AJUSTE ESTRUCTURAL Y SOCIOCENTRISMO: EL DISCURSO DE LA GOBERNANZA¹

HORACIO CAOⁱ, MAXIMILIANO REYⁱⁱ Y ARTURO LAGUADO DUCAⁱⁱⁱ

Resumen: El trabajo presenta una serie de visiones, instrumentos y estrategias de abordaje que tomaron fuerza hacia mediados de los '90, a partir del deterioro social y la volatilidad económica que generaron las políticas de ajuste estructural. Las nuevas visiones matizaron la centralidad del individuo económicamente orientado como única explicación de la acción colectiva y dejaron de lado la omnipresencia de la autorregulación mercantil en el análisis de lo social. Así, ganaron presencia en el discurso y en las perspectivas analíticas enfoques como los de gobernanza, capacidades estatales y neo institucionalismo, comprendiendo un conjunto diverso, y con rasgos peculiares de continuidad y ruptura con respecto a los abordajes neoliberales. De cada una de estas perspectivas se realiza un análisis crítico, con particular énfasis en la forma en que consideraron el rol del Estado.

Abstract: The paper presents a series of visions, strategies and instruments approach that gained momentum in the mid-90s, from social decay and economic volatility that led to structural adjustment policies. The new visions dyeing the centrality of the individual as the only oriented explanation of collective action and leave the self-regulation of the market as the only solution for the social development. Thus, they gained presence in the discourse and analytical perspectives approaches such as governance, state capacity and neo institutionalism, wich one comprising a diverse set of continuity and break up with neoliberal approaches. From each of these perspectives a critical analysis is made, with particular emphasis on how they considered the role of the state.

Palabras Claves:

Gobernanza.
Estado.
Democracia.
Neoliberalismo.

Keywords:

Governance.
State.
Democracy.
Neoliberalism.

ⁱ Doctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Administrador Gubernamental, Ex director del INAP.

ⁱⁱ Doctor en Ciencia Política.

ⁱⁱⁱ Doctor en Ciencias Sociales, Magister en Sociología Política; Antropólogo y Sociólogo. Profesor titular de la UNLaM.

Los cambios socioeconómicos y las convulsiones sociales que cerraron la década de '60 provocaron que las ideas dominantes de la posguerra (el consenso keynesiano) fueran perdiendo potencia, tanto en lo que respecta a su presencia en las políticas de gobierno como en la preeminencia que habían mantenido en la construcción de la cosmovisión del escenario político, económico y social.

Frente a estas turbulencias, desde los centros de poder se manifestó la necesidad de disciplinar a los sectores díscolos al tiempo que se proponía un regreso al mercado y un debilitamiento de los Estados nacionales. Con la implosión de la Unión Soviética (año 1989), estas visiones alcanzaron una hegemonía absoluta alrededor de la cosmovisión neoliberal.

Pero con su propio andar, estas propuestas también mostraron sus falencias, dando paso a visiones que matizaron la centralidad del individuo económicamente orientado como única explicación de la acción colectiva y dejaron de lado la omnipresencia de la autorregulación mercantil en el análisis de lo social. En el presente trabajo, llamaremos a estas visiones, por comodidad expositiva, como *socio-céntricas*.

Las perspectivas socio-céntricas estimaron que el subsistema político seguía teniendo influencia en la vida social, pero su papel quedaba restringido ante la desaparición de un único centro y la emergencia de una sociedad "multicéntrica" o "en red"². Para gestionar esta constelación consideraron que las redes de la sociedad civil propiciarían el protagonismo de los actores sociales en prácticas horizontales que asemejaran una red donde los actores serían sus nudos. En términos ideales este sería el mecanismo de coordinación social que mejor se adaptaría a la nueva realidad, acompañado por un sostén institucional estatal subsidiario.

Podría decirse que la perspectiva socio-céntrica tuvo dos corrientes de pensamiento que se expresaron en la voz de dos intérpretes principales: la **Tercera Vía** - en la versión de Anthony Giddens, principalmente- y el **Banco Mundial**.

Anthony Giddens inicia su reflexión donde la había dejado uno de los más potentes publicistas del orden mundial inaugurado por el neoliberalismo: Francis Fukuyama. En su texto *El fin de la historia y el último*

hombre, publicado en 1992, afirmó que la historia humana *qua* conflicto entre clases sociales o, incluso, entre visiones del mundo contrapuestas, habría concluido con el fin del bloque soviético. En el futuro la economía de libre mercado reinaría en un planeta donde la política se deslindaría de toda discusión ideológica que cuestionara el principio de la libertad de mercado (Fukuyama, 1992). Este libro se tradujo rápidamente a varios idiomas, constituyéndose en un verdadero *best seller* filosófico.

Giddens parece coincidir con las conclusiones de Fukuyama cuando en el primer capítulo de *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia* afirma que el "socialismo y el comunismo han muerto" (Giddens, 1999: 11); enterrando, junto a ellos, al Estado de Bienestar que "crea tantos problemas como resuelve". Los énfasis redistributivos que antaño habían caracterizado al socialismo, son reemplazados por la modernización económica, a su juicio, única manera de ganar la confianza del electorado.

Con este desplazamiento conceptual, la Tercera Vía convocaba a los partidos de centro izquierda -y en particular a la socialdemocracia- a dejar de lado el paradigma bienestarista tal como se lo había formulado tradicionalmente, ya que el modelo del Estado Benefactor era imposible de mantener bajo las condiciones de la globalización (Giddens, 1999). Este teórico no es ajeno al viraje de los partidos socialdemócratas europeos que abandonaron el objetivo de mejorar -tanto de manera absoluta como relativa- las condiciones de los sectores populares, y disminuyeron el número y vigor de las críticas al darwinismo social sostenidas durante la era del ajuste estructural.

La Tercera Vía dio sustento teórico a una socialdemocracia europea ansiosa por recuperar el poder, permeando a todos los partidos socialistas de Europa que, amparados en este giro, recobraron la competitividad electoral, al menos hasta la crisis de 2008. Un primer resultado visible fueron los triunfos electores de Lionel Jospin en Francia (año 1997), Tony Blair en Inglaterra (1997) y Gerhard Schroeder en Alemania (1998).

Las ideas de la Tercera Vía también tuvieron amplia repercusión en América Latina: importantes dirigentes e intelectuales -Fernando Henrique Cardoso (presidente de Brasil), Ricardo Lagos (presidente de Chile), Julio María Sanguinetti

(presidente de Uruguay), Carlos Álvarez (Vicepresidente de Argentina)³, Jorge Castañeda (canciller de México), etc.- expresaron su afinidad con estas ideas en momentos claves de sus carreras políticas.

La otra vertiente del paradigma sociocéntrico provino de un actor inesperado: el Banco Mundial, lo que constituyó una importante mutación para una institución que hasta fines de los '80 había sido uno de los adalides del Estado mínimo. Se suele citar el informe del Banco Mundial de 1989 *Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable Growth* como uno de los primeros textos en donde esta institución incorpora al análisis aspectos de lo que se llama *buen gobierno*. En ese informe se sostiene que uno de los factores explicativos para los problemas de desarrollo es la incapacidad de los gobiernos para gestionar sus asuntos de forma eficiente y con un mínimo de transparencia y apertura a la participación política ciudadana. Para los organismos multilaterales de crédito, la forma de llevar a cabo las políticas públicas era crucial para poner en funcionamiento el modelo mercantil. Esta conclusión no era ajena al decepcionante resultado obtenido en África luego de una década de vigencia del orden político promovido por estos organismos (Jaén, 2005: 80).

El Estado –o más exactamente el gobierno, usualmente sinónimos en la terminología anglosajona- pasó así a ocupar un lugar principal en el discurso. El Banco Mundial –en el citado anuario de 1997- lo aclara desde su prólogo: "La historia ha demostrado una y otra vez que el buen gobierno es una necesidad vital, no un lujo. Sin un Estado eficaz es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social" (Banco Mundial, 1997: III)

El cambio de mirada del Banco Mundial no puede deslindarse de la presencia del Premio Nobel Joseph Stiglitz en la institución como primer vicepresidente y economista jefe (1997-2000), ni de la evaluación sobre la experiencia del Estado mínimo en todo el mundo y particularmente en América Latina:

"Es ya un lugar común para los científicos sociales considerar que la llamada a la reconstrucción del Estado que hace el Banco Mundial después de haber trabajado por su desmantelamiento, es resultado de la crisis de gobernabilidad democrática

que afectaba a la región desde mediados de la década" (Oszlak, 1999).

Pero el viraje del Banco Mundial encontró rápidamente sus límites cuando Stiglitz fue despedido abruptamente a instancias del Secretario del Tesoro de los EE.UU. –Lawrence Summers- quien lo forzó a renunciar debido a sus críticas a las políticas neoliberales. El recambio de Stiglitz atemperó el giro sociocéntrico y “enderezó” la visión del organismo que tituló su informe anual del año 2002 "Instituciones para los mercados" (no para el desarrollo, ni para perfeccionar la democracia, o construir mayores grados de equidad, bajar la pobreza, alcanzar objetivos nacionales...).

Por la misma época otro Premio Nobel de Economía, Amartya Sen –coautor del Índice de Desarrollo Humano- revolucionaba la perspectiva respecto de las políticas sociales con su “enfoque de capacidades”. Aunque los supuestos teóricos de los cuales parte –lo fundamental para un Estado es el desarrollo de las capacidades de sus ciudadanos- no chocan frontalmente con los principios del Estado de Bienestar; en la práctica, al desplazar la provisión de recursos por parte del Estado –generalmente conceptualizado como subsidio a la oferta de necesidades básicas- hacia la promoción de las capacidades de los ciudadanos, sus aportes apuntalan los planteamientos de la Tercera Vía. Para Senn lo fundamental no es la regulación estatal del mercado, sino la creación de las condiciones para que las comunidades desarrollen las capacidades que le permitan gozar de los derechos que les garantiza la ley.

Las propuestas teóricas de Senn (1995) tuvieron amplia acogida entre los sectores progresistas de América Latina, contribuyendo a la construcción de una tercera vía de tendencia comunitarista que encontró en este autor –como antes lo había hecho con Manfred Max Neef (1994)- un prestigioso respaldo académico contra las políticas sociales neoliberales. En varios países de la región las tesis de Senn se volvieron ‘política de Estado’ en los intentos de contener los desastres sociales ocasionados por los ajustes estructurales.

Individuo y sociedad

En el marco de las propuestas universales que contenía el proyecto de la modernidad, el

industrialismo generó un modelo de convivencia dentro de grandes grupos sociales, en general congregados por la condición de clase. Esta estructura refería básicamente a dos pilares: la inserción en el esquema productivo, en particular en el marco de la condición salarial y su régimen de disciplina laboral, por una parte, y por otra, la organización en familia nuclear, desplegada alrededor del matrimonio, con roles y normas definidas de paternidad, sexualidad, etc.

Los procesos de reconversión y cambio iniciados a finales de los '60, el eclipse de la sociedad industrial y su reemplazo por otro modelo societal, removieron las ataduras del industrialismo. Según Beck (1998) este proceso que transformó la estructura de la sociedad industrial, habría permitido que los seres humanos se liberaran de la clase y la familia para construir su identidad y su historia laboral por sí mismos. El individuo tomaría en sus manos los riesgos y oportunidades inherentes a sus decisiones.

No sólo Beck: la sociología y la ciencia política fueron recorridas por textos -por ejemplo de Offe, Castells, Fukuyama, Zizek o Bauman, por citar algunos autores al azar- que consideraron que había ocurrido un "cambio civilizatorio" al que cada asignó rasgos en particular. La perspectiva socio-céntrica remarcó las notas que hablaban de un impulso social de *individualización*, que daban cuenta de la inexistencia de coordenadas estructurales en las cuales pudiera referenciarse el individuo en su reproducción social.

Una visión edulcorada de este proceso fue aportada por Lipovetsky, quien encontró en él una mutación sociológica global que rompe las cadenas con que las "sociedades modernas, democrático-disciplinarias, universalistas rigoristas, ideológicas-coercitivas" sojuzgaban a las individualidades (Lipovetsky, 1986:6).

En contraposición a todos estos rasgos negativos, el proceso de individuación supondría la "elaboración de una sociedad flexible basada en la información y en la estimulación de las necesidades, el sexo y la asunción de los 'factores humanos', el culto a lo natural, a la cordialidad y al sentido del humor...", evolucionando hacia una sociedad con un mínimo de coacciones, con menos represión y la mayor comprensión posible (Lipovetsky, 1986: 7).

En estas perspectivas teóricas desaparece la clase social como ordenador de las identidades colectivas,

lo que permite preguntar: ¿qué características asume la búsqueda de nuevas identidades sociales, estilos de vida y compromiso político que estos procesos sociales ponen en marcha? Esta pregunta, central para la comprensión de la acción colectiva en la actualidad, tuvo múltiples respuestas, pero todas ellas presuponen el fin del lugar ocupado en la producción material de la sociedad como eje de la construcción de identidades colectivas. La pauta conflictiva de las sociedades residirá, cada vez más, en la afirmación de nuevas formas de subjetivación. Giddens coincide con esta perspectiva cuando considera que el despliegue de esta personalización es indicador de "una sociedad civil floreciente". Una sociedad reflexiva, afirma el autor británico, se caracterizaría también por sus altos niveles de autoorganización (Giddens, 1999).

Esta sociedad reflexiva, o sociedad civil floreciente y activa, es objetivo y condición para la Tercera Vía, pues debiera actuar en conjunto con el Estado, ayudándose y controlándose mutuamente. Por ello, el lugar por excelencia de la interacción entre el Estado y la sociedad civil es el ámbito municipal.

Ya ampliamente desarrollado este valor en las postulaciones del *tipo small is beautiful* en economía – y retomado con matices en diversas vertientes comunitaristas- Giddens vuelve a encontrar en lo local un espacio de confluencia virtuosa entre la acción estatal y las necesidades de la ciudadanía. En un estilo muy de época, el retorno a lo local se constituye en una receta todo terreno que "puede invertir procesos de declive (...) no sólo en Europa o Estados Unidos. Ceará en el nordeste de Brasil es un ejemplo" (Giddens, 1999, 100)⁴. La idea de fortalecer lo local tendrá amplia repercusión en la administración pública como fundamento de las nuevas modalidades de gestión y, por supuesto, de la universalización de las ideas descentralizadoras.

Si bien la Tercera Vía fue, en lo fundamental, un proyecto para revivir a la socialdemocracia de los países desarrollados, su repercusión en América Latina fue significativa, a pesar de las importantes diferencias sociales, materiales y culturales de nuestra realidad con las de los países de la OCDE.

También hubo autores latinoamericanos que trataron esta perspectiva, en donde el conflicto dejaba de estar organizado por la propiedad de los medios de producción o la apropiación de plusvalía,

para ceder su lugar a reclamos por la calidad de los servicios públicos, o por la reivindicación de los derechos humanos, defensa de la vida, derecho a la diferencia, identidades indígenas, culturas juveniles, entre otras. Por ejemplo, desde Chile, Manuel Garretón señala enfáticamente el fin de *“las antiguas luchas por la igualdad, la libertad y la independencia nacional”*. A su juicio, las nuevas luchas pertenecen *“a la dimensión de la búsqueda de la felicidad o de la subjetivación, y no pueden ser reemplazados o representados por los antiguos principios y mecanismos de la acción colectiva”* (Garretón, 2000: 35). Este tipo de conflictos fueron los que caracterizaron, a partir de la segunda mitad de la década del noventa, la multiplicación de los ejes articuladores de demandas (Paramio, 1998). A la movilización producida en esos años –interpretada bajo estos parámetros– se la conoció como los nuevos movimientos sociales.

Según este enfoque, la diseminación de particularidades hace menos probable el surgimiento estructural⁵ de un *Movimiento Social Central*⁶, tal como los existentes en la sociedad industrial en versión latinoamericana, que articulaba las diferentes demandas y provocaba las contradicciones sociales.

Un resultado inmediato del énfasis puesto en los nuevos movimientos sociales y el giro socio-céntrico que implicó, fue un desplazamiento de la reflexión del *mainstream* de la sociología y la ciencia política desde las relaciones entre estructura, Estado y acción política, para adentrarse en el más indeterminado campo de las identidades sociales y las culturas.

El impacto sobre la política

Dado el diagnóstico que venimos describiendo, la perspectiva socio-céntrica concluye en la imposibilidad de que un movimiento social tenga la capacidad de convertirse en un actor relevante de la política nacional. Por el contrario, el nuevo tipo societal significa la **existencia de una miríada de identidades** y agrupamientos sociales que pagan su autonomía con escasa visibilidad pública, y en consecuencia, con la dificultad para ver insertos sus reclamos en algún ámbito decisorio. De aquí se deduce que los valores, intereses o demandas de las nuevas y diversas formas de acción colectiva no siempre encuentran en el Estado Nación la respuesta

que buscan, y a veces, ni siquiera, el interlocutor necesario.

Por estas razones lo hasta entonces *no político* comienza a tener incidencia en el direccionamiento de la sociedad, y por ende se relaciona imprecisamente con lo político, dando lugar a lo que Beck (1998) denomina **“sub-política”** (científica, económica, de medios públicos, judicial, privacidad, movimientos sociales, etc.). Por detrás de esta descripción de la actualidad, hay una valoración de la ampliación (socialización) de la política, lo cual supone entender la dirección política como un proceso interdependiente entre diversas esferas sociales.

Los fenómenos mencionados en las dimensiones social y económica producen la *delimitación de la política* que *“ha dejado de ser el lugar central, o por lo menos el único, en el que se decide la transformación del futuro social”* (Beck, 1998:287). Calame (2009: 79) se expresa en un sentido similar: *“La lucha política por la toma del poder a nivel del Estado ya no aparece ni mucho menos, como la única manera de implementar cambios sociales”*. Igual de tajante respecto del Estado, Garretón (2000:41) lo considera incapaz de ejercer liderazgo: *“su radio de acción es cada vez más reducido y para el conjunto de la sociedad parece más irrelevante”*.

La decadencia estatal sería consecuencia directa de la globalización. Pero más allá de cierta resignación fatalista a la pérdida de poder del Estado, también se da un fuerte cuestionamiento del lugar simbólico que ocupa. Giddens cree que, incluso con buenas intenciones, el Estado no puede evitar ser burocrático y asfixiante, generando dependencia, rentismo, autoritarismo y opacidad, cuando no corrupción y despotismo lisa y llanamente.

Frente a todos estas debilidades inherentes a la acción estatal, este autor propone incrementar la transparencia estatal, pero sobre todo, le interesa destacar *“el énfasis que pone la Tercera Vía en la responsabilidad personal”* (Giddens, 2001: 66). Para él como para otros autores, habría diferentes razones para que se produzca la *delimitación de la política*:

- El proceso de individualización que genera una nueva cultura política, la cual por su propia naturaleza, debilita lo que era el epicentro de su espacio de desarrollo durante la era industrial -la actuación del

Estado, la lucha parlamentaria, los partidos políticos- y fortalece otros: los medios de comunicación, la acción de los organismos internacionales, las redes que vinculan agentes económicos (en especial financieros), las ONGs

- El empoderamiento de las esferas sociales que anteriormente no tenían potencial de transformación social. De este modo, acciones como la *"empresarial y científico-técnica adquieren una nueva dimensión política y moral que hasta ese momento le era ajena"* (Beck, 1998:240).
- El poder de la globalización, que Giddens remarca como fenómeno *"real", "diferente de procesos análogos del pasado" que "ha cambiado el orden mundial"*⁷. Este nuevo equilibrio internacional no puede analizarse únicamente a nivel de naciones *"porque éstas y sus reivindicaciones de soberanía se están transformando radicalmente"* a partir, entre otras cosas, de *"la influencia del mercado mundial y de las nuevas tecnologías de la comunicación"*. Esto haría necesario buscar una *"gobernanza de la economía mundial"* basada en el fenómeno de que se *"está construyendo una infraestructura de sociedad civil mundial"* (Giddens, 2001).
- En cuarto lugar, modificaciones en el Estado, tema que tratamos en la siguiente sección. Ciertamente mucha de la literatura de este enfoque es previa a la experiencia latinoamericana de la última década. Pero, en la medida en que estas construcciones teóricas están ancladas en una teoría del cambio societal que excede las coyunturas o los proyectos políticos gobernantes, su contemporaneidad es innegable.

El lugar del Estado en la matriz socio-céntrica

La perspectiva socio-céntrica puso en valor o reformuló construcciones conceptuales que habían generado abundante y sofisticada literatura teórica: neo-institucionalismo, gobernanza, capacidades estatales, Estado relacional, Nueva Gerencia Pública. En el marco de los muchos matices que presentan los diferentes trabajos, aquí seguiremos la síntesis que de ellos hizo el Banco Mundial desde mediados desde los '90, pues éstos constituyen el soporte teórico de las propuestas políticas socio-céntricas para el Estado que mayor difusión tuvieron en América Latina.

A su amparo se desarrollaron una serie de operaciones ideológicas y se postularon diferentes instrumentos que le asignaban al Estado un lugar específico, en donde se minimizaría la amenaza sobre los mercados y la propiedad privada

Neo-institucionalismo

El neo-institucionalismo ha generado múltiples perspectivas y aproximaciones a la problemática que nos ocupa. Los antecedentes de sus conceptualizaciones se remontan al historicismo alemán de finales del siglo XIX y al institucionalismo norteamericano de las primeras décadas del siglo XX. Estos enfoques rechazaron la concepción neoclásica de los agentes económicos como sujetos pasivos, inmunes a valores, costumbres u otros factores relevantes relacionados con el ambiente -estructura política, jurídica e institucional- en donde despliegan sus actividades.

En la configuración de este medio social, y tal como su nombre lo indica, el neo-institucionalismo destacará el papel fundamental de las instituciones, a las que define como las reglas de juego en una sociedad. Alrededor de ellas se resuelven los *"problemas de coordinación, con el consecuente impacto de disminución de problemas de información y costos de transacción y la resolución de problemas de acción colectiva"* (Acuña, 201: 49). En particular, las instituciones fueron consideradas la clave para el desempeño de la economía: mientras unas incentivan el crecimiento y la organización feraz de las empresas, otras llevan a la desorganización y al desperdicio de trabajo y recursos que reducen la productividad del todo social.

Se suele citar a Ronald Coase (1910-2013) como el autor que dio inicio a esta tradición. Coase, si bien adhería a la idea de que el mercado es el instrumento más eficiente de regulación económica, sostenía que la información que fluye en él no es perfecta ni gratuita como propugnaba el análisis neoclásico, que dotaba de automaticidad y vida al mercado: *"El economista ve el sistema económico como algo coordinado por el mecanismo de precios en el que la sociedad se convierte no en una organización sino en un organismo"* (Coase, 1998 {edición original 1937}: 559). Por el contrario, el neo-institucionalismo considerará a las instituciones

como la manera en que el hombre regula la interacción humana (North, 1993).

La noción de costos de transacción se entiende como un derivado del "*esfuerzo económico que los agentes deben hacer para intervenir en el sistema de transacciones regladas en un mercado específico*". Los costos de transacción se pueden agrupar en costos de información, de negociación y de vigilancia. Estos últimos tienen que ver con los gastos relacionados con la imposición por la fuerza del cumplimiento de los contratos (Burgos, 2006: 35).

O sea, el funcionamiento del mercado tiene un costo que se denomina *costo de transacción* cuyo análisis es el corazón del abordaje neo-institucionalista. North descubre que el paradigma neoclásico sólo funciona en ausencia de estos costos pues, cuando ellos aparecen, se altera la asignación de recursos (North, 1993).

Para el Banco Mundial (1997: 34), el Estado tiene dos formas de influir sobre los costos de transacción:

- De manera directa, por medio de políticas públicas dirigidas al ámbito mercantil (por ejemplo, en la eficacia de la justicia para incentivar el cumplimiento de contratos)

- De forma indirecta, mediante la construcción de una cierta estructura institucional más o menos amigable con la gestión de negocios.

En suma, y a la vuelta de tantos años de informes y recomendaciones, el BM acepta que el Estado desempeña un papel clave en la construcción de una sociedad mercantil, algo que ya habían visto los críticos a las políticas neoliberales de desestructuración del sector público: "Sólo los discursos más radicalmente neoliberales asumieron que la retirada del Estado... sería condición suficiente para el desarrollo de una economía de mercado vibrante" (Prats, 1999: 119).

De esta forma se matizaban las proposiciones relativas a que las fallas estatales eran siempre peores que los defectos del mercado, y se reemplazaba el supuesto de la autorregulación de los mercados por la idea de entramado institucional.

Las ideas del neo-institucionalismo tuvieron notoria influencia en las políticas de modernización del Estado y la Administración Pública. Con ellas se realiza una corrección -teórica, conceptual- del neoliberalismo, más que una crítica. Se remarca que los mercados solos no funcionan: que deben tener un

sustrato de reglas de juego (instituciones), provistas por el Estado. De su planteamiento destacamos los siguientes rasgos de esta corrección teórica:

1. No hay cambios en la caracterización negativa del intervencionismo estatal -era imperioso que el sector público no asfixiara a los individuos, empresas y organizaciones- ni tampoco respecto de las formas de la democracia occidental.
2. El papel del Estado se limita, principalmente, a garantizar las instituciones/reglas de juego para hacer funcionar los mercados.
3. Las configuraciones institucionales son una construcción que varía de acuerdo a las características específicas de cada sociedad. Reformar aquellas que implican un lastre es una medida fundamental, por lo que se recomiendan cambios incrementales y ajustes marginales al conjunto de reglas dadas (North, 1993: 117). No parece casual que a partir de la preeminencia del neo-institucionalismo en las políticas que operan sobre el Estado, se reemplace la palabra *reforma* -que enfatiza la mudanza- por *modernización*, que introduce un vector valorativo en el cambio: el progreso, y que equilibra las nociones de cambio y continuidad.
4. Las instituciones estatales particularmente importantes son aquellas que regulan los derechos de propiedad y la ejecución de los contratos. Las injerencias del Estado en los derechos de propiedad pueden reducir su valor si, por ejemplo, limitan el margen de decisión de los individuos sobre ellos. En esta dimensión, el Poder Judicial ocupa un lugar sobresaliente en la tarea de garantizar el cumplimiento y credibilidad de los contratos (Burgos, 2002: 202/3/5).
5. El Estado debe, además, garantizar que todos los agentes económicos tengan la posibilidad de acceder a la información adecuada, pagando por ella precios que no amenacen la viabilidad de todo el sistema. Sin la seguridad de contar con esta información -o si no se puede garantizar su veracidad- los inversores no pueden determinar el grado de riesgo de los diferentes negocios que emprendan (Stiglitz, 1998).
6. Se deben dar seguridades de que, hacia el futuro, no variarán las políticas coherentes con la economía de mercado. En otros términos, se trata de que en el horizonte de los inversores existan

condiciones que les garanticen que el Estado no va a limitar sus derechos de propiedad.

Las críticas al neo institucionalismo

Acuña ha hecho notar que "las instituciones deben comprenderse reconociendo su interrelación... con otras variables (socioeconómicas o ideológico-culturales) y las acciones de los actores". De esta forma, si bien reconoce la potencia de las instituciones para modificar comportamientos e influir en las formas de coordinación que adopta una sociedad, señala asimismo cuatro limitaciones del abordaje que se centra exclusivamente en ellas (Acuña, 2013:57 y ss):

1. Reduccionismo: los fenómenos políticos son consecuencia de la suma de conductas individuales (desestimando los fenómenos de conducta de masas o de interacción grupal, entre otros)
 2. Utilitarismo: los eventos políticos son consecuencia de la maximización de la utilidad basada en preferencias de los individuos, que son estables y exógenas al análisis institucional.
 3. Funcionalismo: las instituciones se desarrollan históricamente en respuesta a necesidades colectivas
 4. Desestimación del conflicto: considera problemas únicamente los de coordinación a cuya solución apunta, desestimando el papel creador del conflicto en los procesos de constitución institucional y social.
- La versión del neo-institucionalismo que se difundió en América Latina fue la que tomó como supuesto indiscutible la organización mercantil de la sociedad, asignándole a las instituciones la misión de promover intereses individuales generadores de eficiencia. Brevemente, no aportó gran cosa frente a la ortodoxia neoliberal y en su análisis tendió a minimizar, o directamente ignorar, el papel de actores decisivos de la vida política como las corporaciones, asociaciones empresariales, sindicatos, organismos multilaterales de crédito, Iglesia, etc.

Esta versión del neo-institucionalismo pasó por alto el hecho de que las instituciones se basan en creencias y en criterios de legitimidad, y que su construcción histórica muchas veces es mitificada por las generaciones posteriores de cada sociedad. Esa condición es la que las convierte en instrumentos ampliamente aceptados, y por tanto, capaces de

generar consensos y promover determinados comportamientos. Al ser inscriptas dentro del programa racionalizador, de (re) construcción de una sociedad de mercado, perdieron mucho de su vigor y capacidad de influir sobre la realidad social.

En tal sentido, y como muchas otras políticas impulsadas desde los organismos multilaterales de crédito, la versión del neo-institucionalismo que se difundió en América Latina promovió arreglos institucionales que, en lo esencial, copiaron los desplegados en los países desarrollados.

Así, el papel estatal de los sistemas judiciales como garantes de la ejecución de los contratos y del control sobre los poderes ejecutivo y legislativo, se corresponde con un marco institucional propio del *common law* anglosajón, donde la autoridad de los jueces es ampliamente reconocida. La generalización de la *judicial review* –con sus peculiaridades doctrinarias que permite una amplia variación en los fallos según los estados e incluso juzgados- es un ejemplo de ello (Burgos, 2002: 214).

En términos de las políticas concretas, el neo-institucionalismo ha tendido a dirigir las instituciones estatales hacia la consecución de fines fiscales y económicos. Una aproximación en tales términos ha generado enormes dificultades e inequidades en vista de la pluralidad de objetivos y la complejidad del entramado estatal. Uno de las consecuencias más extendidas ha sido la degradación del aparato estatal como elemento cohesionador de las sociedades y la minimización de su vital papel de articulador cultural, social y político.

La idea de "gobernanza"

Otro concepto central a la perspectiva socio-céntrica es el de gobernanza -*governance* (por su grafía en inglés)-, también conocido como *nueva gobernanza*, *gubernancia*, *gobierno relacional*, *buen gobierno*, etc. Si bien pueden rastrearse antecedentes bastante lejanos -puede decirse que nace con el despotismo ilustrado, cuando los monarcas absolutistas buscaron su legitimación aplicando reformas de *buen gobierno* al amparo de las ideas de la Ilustración- la noción de "*nueva gobernanza*" cobra renovado valor en la escena política alrededor de dos décadas atrás. Esta idea hace referencia a los elementos que deben considerarse para alcanzar un mejor funcionamiento gubernamental, considerando tres elementos para el

análisis: el Estado, la esfera de lo público y el ámbito privado y/o de la sociedad civil⁸.

En términos generales, la gobernanza es un hecho histórico: las formas, alcances, funciones y responsabilidades de cada Estado dependen de un contexto amplio en complejidad y tiempo. Por ejemplo, el *buen gobierno* a lo largo de los siglos XIX y XX en Europa occidental implicó que múltiples iniciativas no gubernamentales -a menudo implementadas bajo el control de la Iglesia - fueran estatizadas en nombre de pueblo (Calame, 2009).

De esta forma, el *buen gobierno* tuvo características estado-céntricas, en sus tres versiones -corporativa, benefactora o soviética-, hasta el último cuarto del siglo XX. El neoliberalismo se ocupó de desestructurar ese modelo que presuponía la separación de lo público y lo privado, la capacidad del Estado para resolver los problemas por sí sólo, y la convicción de que el sector público es el mejor asignador de los bienes preferentes (Vernis y Mendoza, 2009).

Según este nuevo paradigma socio-céntrico que pretendía dar cuenta del cambio societal, la nueva sociedad no está compuesta por actores homogéneos y articulados en un mismo eje de sentido. La heterogeneidad y enorme variedad de preferencias, significa también ejes distintos en la organización societal, cuyas demandas difícilmente se pueden satisfacer simultáneamente y en igual medida (Paramio, 1998).

En consecuencia, lo que se impone es una coordinación no jerárquica de diferentes dimensiones o subsistemas. Esto es la *gestión de la interdependencia* o, como diría Garretón, la génesis de una política que “le corresponde abordar y articular las diferentes esferas de la vida social, sin destruir su autonomía. Así, hay menos espacio para políticas altamente ideologizadas, voluntaristas o globalizantes” (Garretón, 2002:20). El buen gobierno en la era contemporánea implicaría entonces “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos” (Mayntz, 2001:9).

En términos económicos, la crítica a la matriz estado-céntrica no difiere de las que hicieron los cultores del Estado mínimo. Para la perspectiva socio-céntrica la internacionalización de la economía impone límites a

la presión tributaria que pueden aplicar los Estados, pues el capital siempre cuenta con el recurso de mudarse a latitudes más amigables, lo que, en la práctica, limita las posibles respuestas a las demandas que presionan por más gasto estatal.

Sin embargo -y ahí reside la diferencia con el discurso neoliberal más duro- no se trata de llevar al Estado a su mínima expresión, sino que se debe avanzar en la construcción de un *Estado relacional* que sirva para apoyar la organización mercantil o social. De esta forma, no sólo el Estado dirige los asuntos públicos, sino que también lo hacen los diferentes integrantes de la sociedad civil, por ende “no sólo el gobierno gobierna; las redes autoorganizadas y los mercados, también gobiernan [...] el gobierno ha perdido el monopolio de la función de gobernar” (Canto Saénz, 2012:335). La reorganización política deberá entonces abocarse a:

1. un proceso de *devolución* de funciones y potestades hacia la sociedad civil, sean estas empresas u organizaciones no gubernamentales
2. una estrategia de gestión estatal que enfatice el carácter dialógico de la actividad estatal, en oposición al carácter jerárquico.

La idea de que el Estado ha dejado de ser el actor estratégico en la reproducción de la sociedad tiene dos fuentes distintas: una cercana a la tradición de pensamiento democrático y otra al neoliberal.

Las perspectivas democratizadoras de la gobernanza teorizan acerca del potencial de la democracia deliberativa y/o comunitarismo que se abre con el cambio societal y los avances tecnológicos. En el desarrollo de sus ideas despliegan una agenda que si bien coincide en algunos temas con la crítica estatal que hace la perspectiva neoliberal, en otros tópicos se diferencia de aquella centralmente preocupada por el desarrollo mercantil.

Algunas corrientes ecologistas-como la expuesta por el economista Ernst Schumacher en su libro "*Small is Beautiful*"- plantean que en la gestión de los micro espacios se puede alcanzar el máximo bienestar con el mínimo consumo (Schumacher, 1978). Así, ellas promueven una nueva lógica de participación que significa que segmentos de la población asumen el "*compromiso político clásico*" y lo convierten en "*compromisos sociales y cívicos*", como los que desarrollan algunas ONGs y otras asociaciones comunitarias (Calame, 2009: 79).

Descreyendo que el mercado en soledad sea capaz de organizar la sociedad, la perspectiva socio-céntrica promueve el protagonismo de los actores sociales en prácticas horizontales: las ya citadas organizaciones en red, compuestas por “múltiples actores independientes con relaciones más o menos conflictuales o de consenso y con distribución más o menos asimétrica de poder, de gobernanza, cuyo fin es regular el conflicto social” (Canto Saénz, 2012:347). Se tiene la idea de que existe una enorme capacidad de auto-organización de la sociedad, la que podría desplegarse mediante un apoyo institucional estatal subsidiario.

La propuesta supone que las desigualdades sociales son superables con la incorporación de la sociedad civil a la acción de gobierno. Más aún: postulando que las comunidades de práctica pueden suplir (o, incluso, sustituir) al poder político, se arriba a la idea de cogobierno entre el Estado y las empresas, y hasta al *post-gobierno*, en donde ciertos espacios del ámbito de lo público pueden funcionar sin la necesidad de participación estatal⁹.

El concepto de *público no estatal*, popularizado para el campo de la administración pública por Bresser Pereyra y Cunill Grau, sintetiza esta idea de conceder roles gubernamentales a las entidades del tercer sector en lo que llaman la *construcción de una sociedad post-burocrática* (Bresser Pereyra y Cunill Grau, 1998).

Por su parte, la visión liberal de la gobernanza tiene la ventaja, en términos de difusión e impacto, de que es sostenida por actores con un gran poder de influencia sobre las políticas públicas que implementan los países de desarrollo medio.

Como era de esperar, esta perspectiva es afín a la expresada por el "Consenso de Washington": en el nuevo equilibrio Estado/Sociedad, no es posible ni deseable sostener el lugar rector asignado anteriormente a las instituciones estatales¹⁰. Dicho de otra forma, la reducción del Estado no es una propuesta caprichosa sino objetiva con base en los cambios ocurridos en la organización social; quienes la critican es porque o no quieren ver la realidad, o tienen inconfesables intereses que proteger.

La génesis de estas ideas liberales de gobernanza se rastrea en el pensamiento conservador que en los '60 y '70 propuso, como forma de salir de la encrucijada política, una mayor *“tecnificación de la*

conducción de la sociedad y la cesión de esta conducción a actores sociales (empresas, asociaciones, grupos) e instituciones, que pudieran conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos” (Closa Montero, 2003: 486/7).

El modelo a seguir por la gobernanza liberal es el de la organización de las empresas, que con comunidades con reglas y mecanismos de control que *“muestran formas de organización colectiva adecuadas para la transformación de diversos factores de producción en una serie de bienes y servicios”*. El otro lado de la moneda lo enseña el funcionamiento del mercado que *“responde a las exigencias de subsidiariedad, de descentralización y de apertura del abanico de lo posible, siendo todas éstas características de una gobernanza legítima”* (Calame, 2009: 148).

De la mano de estas formulaciones generales, surgieron también propuestas sectoriales de gobernanza -esto es, la idea de organizar colaboraciones público/privadas para tratar un tema en particular- en donde el elemento central, más que la participación, es la apelación al liderazgo de instituciones, grupos de expertos o agentes económicos que tienen intereses directos en el tema en cuestión.

Una parte de la justificación de este tipo de propuesta está vinculado con las perspectivas que se conocen como tecnocráticas, esto es, que ponen el centro de gravedad de la gestión en el conocimiento técnico/científico de la materia o tema que se gestiona. Las perspectivas tecnocráticas se justifican en la creciente complejidad y volatilidad (administrativa, normativa, social, organizacional, política) de la administración pública, lo que implicaría el recurso a complejos sistemas conceptuales para el desarrollo de buena parte de las actividades estatales. De allí se desprende la necesidad de una matriz organizacional que sea capaz de potenciar y aprovechar a quienes tienen la correspondiente experticia. Quienes sostienen estas ideas justifican el retraimiento del Estado en virtud de su constitutiva rigidez, lo que lo hace incapaz de seguir la dinámica del conocimiento y los permanentes cambios en la sociedad civil y en el mercado mundial.

El repaso de ambas vertientes -democrática y liberal- de la gobernanza, permite advertir que, a pesar de

tener fundamentos filosóficos e intereses diferentes, comparten dos características comunes de suma importancia para el tema aquí abordado:

- La introducción de la *gobernanza* (de la sociedad civil) para diferenciarla del *gobierno*: no sólo el Estado dirige los asuntos públicos, sino que también lo hacen los diferentes integrantes de la sociedad civil. En consecuencia, la participación de actores sociales en la conducción de la sociedad se produce bajo una lógica horizontal, sin centro jerárquico, que favorece la auto-organización
- El Estado es visto como un ente de coordinación de los diversos subsistema sociales y de allí se sigue que el principal rol que se le asigna es “la `regulación´ del riesgo social y político, en vez de la redistribución de recursos” (Closa Montero, 2003:488). De tal forma, las propuestas de gobernanza calzan bien en iniciativas dirigidas a la mejora de los servicios públicos con base en la participación de los clientes y a la tercerización –con ONGs- de las acciones de combate contra la pobreza, cuidado del medio ambiente, etc.

Crítica al modelo de gobernanza

Como refiere O'Donnell (1972), al menos desde Aristóteles y Platón se sostiene que las estructuras socioeconómicas ejercen influencia sobre el régimen político imperante. En tal sentido, la perspectiva de gobernanza democrática se presenta como una ruptura con las ideas de Estado mínimo: pero también como una respuesta a las perspectivas neo-institucionalistas que habrían independizado casi totalmente al Estado y el universo institucional del despliegue de los actores de la economía y la sociedad.

Si este fuera el caso, la perspectiva crítica de los autores no agregaría mucho: consistiría en resaltar que se trata de un ejercicio pedagógico que retoma un concepto clásico a partir de nuevas metáforas vinculadas a la relación del Estado con la sociedad y, repetimos, marcando un límite de las visiones mercado-céntricas.

Sin embargo, a la sombra de este replanteamiento, surgen o se potencian estrategias que asignan al Estado el papel de construir un soporte para el funcionamiento mercantil, o mejor dicho, una estrategia que estructuralmente maniate la estructura estatal para que no avance sobre el

mercado, como había ocurrido en la experiencia histórica precedente¹¹.

Independientemente de esta toma de posición, que no siempre se hace explícita, la noción de gobernanza –tanto en su acepción liberal como en su perspectiva democrática- precisa de dos supuestos:

1. Un Estado dialógico precisa de una sociedad civil fuerte y autónoma, madura y responsable, que no ponga en riesgo la gobernabilidad, que no se lance a la captura de las instituciones que regulan su actividad y que anteponga los objetivos del colectivo por sobre sus intereses individuales. Tal sociedad civil incluiría a agentes económicos que desenvuelven su actividad guiados por la Responsabilidad Social Empresaria.
2. Esta sociedad civil, asimismo, no estaría colonizada ni hegemonizada por actores que hacen uso de su poder, tales como compañías multinacionales, asociaciones empresariales, sindicatos, organismos multilaterales de crédito, embajada de los EEUU, Iglesia, etcétera. Por el contrario, se trataría de sociedades plurales en donde el poder se distribuye de forma simétrica y horizontal.

De más está decir, las características citadas no son los que priman, al menos en el territorio latinoamericano.

Un último elemento a considerar en esta visión crítica del enfoque de gobernanza. Vimos que en su perspectiva neoliberal –en abierta puja con la visión democratizadora- tiende a tecnificar las decisiones en políticas públicas. Mientras que la primera se orienta a la productividad –y tiende a producir sistemas más cerrados y elitistas- la segunda procura sistemas más inclusivos y participativos (Estévez y Ochoa, 2006).

El *homo participem*

En los conceptos de gobernanza y de capacidades estatales, subyace la idea de que es posible lograr un nuevo modelo de articulación Estado/sociedad que lograría superar las históricas fallas de la gestión estatal, fruto del ejercicio del poder despótico y las rigideces burocráticas asociadas a él. Se espera que en el encuentro de la sociedad con el Estado –desde agencias que se despliegan en el marco de una adecuada estructura institucional, con la potencia y

el conocimiento técnico adecuados- se pueda alcanzar una síntesis que disuelva el conflicto.

En los hechos, estos conceptos promueven un creciente involucramiento de la estructura administrativa con los actores de la sociedad civil a partir de un nuevo tipo de cuadro estatal, con cualidades diferentes de las que se asignaban al burócrata y al gerente. En su lugar, se sostiene que deben desarrollar un liderazgo relacional y una capacidad de emprendimiento social, lo que implica tener un perfil político más lato (Vernis y Mendoza, 2009). Como no podía ser de otra manera, el Banco Mundial coincide con esta propuesta:

Lo que se necesita es una mejor gestión de las relaciones entre mandante y mandatario, inseparables de la prestación de servicios. En muchos países, ésta se resiente porque ni los mandantes (políticos) ni los mandatarios (burócratas) respetan su parte del trato. Los políticos interfieren en el funcionamiento cotidiano de los organismos públicos; los servicios se prestan por conducto de departamentos del gobierno cuyos directores tienen escasa flexibilidad operacional... (Banco Mundial, 1997: 99).

Según el Banco, esta situación es particularmente crítica en los países en desarrollo, carentes de competencias a causa de estructuras institucionales ineficientes (Banco Mundial, 2002). Para llevar adelante ese reclamado liderazgo relacional se hace necesario otro tipo de agente: el homo *participem* (participante). Éste, claro está, no es un empleado weberiano que sigue al pie de la letra la normativa, ni necesariamente un cuadro técnico con alto conocimiento de la materia específica que trata.

También se diferencia del líder gerencial que proponía el *New Public Management*; aunque igual que de él se espera que pueda enfrentar las turbulentas aguas del mercado y que sea capaz de interactuar con el contexto. Pero ahora prima la idea de articulación con la sociedad civil -más que el objetivo de satisfacer al cliente-, dirigida a construir consensos y erigir poder a partir de la participación activa de los actores sociales implicados.

Por otro lado, una de las máximas del *New Public Management* es la autonomización de las diferentes agencias estatales, lo que provocaría la fragmentación de las estructuras públicas. Una de las consecuencias de esta *receta* es que debilita la

capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación global. Como corolario de este análisis, también se espera del homo *participem* que tenga también la capacidad de articular con el *resto* de las unidades estatales.

El liderazgo relacional parte de la idea de que entre el líder y el colaborador existe una relación de influencia mutua que, claro está, no es simétrica. El líder relacional es aquél que no sólo se preocupa por los resultados de la relación, sino que construye una mirada y valores compartidos.

La literatura referida al tema hace notar que, en el largo plazo, el liderazgo relacional tiene notorias ventajas en términos de productividad (capacidad de "lograr resultados que van más allá de lo formalmente exigido") así como también en cuanto es capaz de "retener a los miembros en la asociación" (Cardona, 2000: 9 y 10).

Perspectiva socio-céntrica y reforma estatal

Alrededor de los conceptos sociocéntricos se construyó un escenario específico de la modernización. Ya el mentor del Consenso de Washington, John Williamson siguiendo en algún sentido las tesis del fin de la historia, había sostenido que aún las fuerzas de izquierda debían aceptar las premisas del ajuste estructural y sustraerlas de la controversia entre partidos (Vilas, 2009).

Ciertamente la socialdemocracia y progresistas de diferentes vertientes así lo hicieron, estableciendo una agenda que desechaba las tradicionales políticas del Welfare y las reemplazaba con una descentralización democratizadora con énfasis en la participación ciudadana, una política tributaria con elementos progresivos -en tensión con las políticas de atracción de inversiones y de fomento de la competitividad- y, cuando el equilibrio presupuestario lo permitiera, una ampliación de la oferta de bienes preferentes. Los textos de Giddens (1999 y 2001) que citamos largamente tuvieron una importancia capital en este sentido.

El papel jugado por los gobiernos socialdemócratas en la crisis europea iniciada en 2008 ha generado una aguda controversia acerca de si los elementos que citamos marcan una real diferenciación. Los defensores de la modernización socialdemócrata, enfatizan en su especificidad, destacando tanto las diferencias con la vieja socialdemocracia, como con

los gobiernos neoliberales. Tarassiouk considera, por ejemplo, que la regulación estatal y el mercado dejan de ser antípodas para complementarse mutuamente; que la burocracia no es un obstáculo para la economía, sino un acicate si es profesional. En fin, que antes “se pregonaba que la tarea principal...era la creación de una economía de mercado; ahora que... es la creación de un Estado eficaz” (Tarassiouk, 2008: 45).

Esta visión trata de enfatizar las diferencias que existen con instituciones poderosas -como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional- que mantienen una pertinaz defensa de las políticas pública e instrumental de trabajo vinculado a las ideas del Estado mínimo.

Cómo es lógico, este debate de ideas repercutió en toda América Latina motorizado por algunos organismos multilaterales y, como ya se mencionó, por una izquierda que, derrumbado el muro de Berlín, encontró en la participación comunitaria un consuelo que le permitía mantener viva algunas de sus ilusiones de freno al mercado.

La Argentina no fue ajena a la embestida sociocéntrica y, en cierto sentido, su influencia se reflejó en las llamadas *reformas de segunda generación*. Pero eso es tema de otro trabajo.

-

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Carlos (compilador) (2010). “Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina”. *Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros*. Bs. As. BANCO MUNDIAL (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington D.C.
BARZELAY, Michael (2013). “La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo
Beck, U. (1998) *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós, Barcelona
BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, N. (1998). “Entre el Estado y el mercado. Lo público no estatal” en *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Bresser Pereyra y Cunill Grau, eds. Caracas: CLAD. Bs. As.: Paidós
BREWER CARÍAS, Allan R. (1998) “El proceso de descentralización política en América Latina: La perspectiva federal” - Revista Iberoamericana de

Administración Pública N° 1 - INAP – Ministerio de Administraciones Públicas – España
BURGOS, Germán (2002) "Estado de Derecho y desarrollo económico: aportes y limitaciones de los análisis neoinstitucionales" Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
CALAME, Pierre (2009) “Hacia una revolución de la gobernanza” LOM Ediciones, Santiago de Chile.
CANTO SÁENZ, R. (2012) “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”, en *Gestión y política pública*, vol.21, n.2.
CARDONA, Pablo (2000). "Liderazgo relacional" Documento de Investigación N° 412. Universidad de Navarra. Barcelona. (disponible en repositorio.cucea.udg.mx:8080/jspui/bitstream/123456789/108/3/PDF, consultado el 23/02/2015)
CASTELLS, Manuel (1999). *La era de la información. La sociedad red*. Vol 1. México: Siglo XXI
CLOSA MONTERO, Carlos (2003) "El Libro Blanco Sobre La Gobernanza" - Revista de Estudios Políticos, N° 119 - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España
COASE, Ronald (1998) "La naturaleza de la empresa" Tomado de “Lecturas de microeconomía y economía industrial” editado por Manuel Ahijado Quintillán y José Andrés Fernández Cornejo. Ediciones Pirámide, Madrid, España (edición original 1937), disponible en <https://www.google.com.ar/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=la%20naturaleza%20de%20la%20empresa%20oase%20pdf>
ELSTER, Jon (1984 [1979]). *Ulises y las sirenas: estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México: Fondo de Cultura Económica
ESTÉVEZ, Alejandro y OCHOA HENRÍQUEZ, Haydeé (2006) "El poder de los expertos. Para comprender la tecnocracia" - Centro de Estudios de la empresa - Facultad de Ciencias Económicas y Sociales - Universidad del Zulia - Zulia, Venezuela
FUKUYAMA, Francis. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Madrid: Planeta Agostini
GARRETÓN, M. (2000) *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. HomoSapiens Ediciones, Rosario.
GARRETÓN, M. (2002) “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, N° 76, abril.

GIDDENS, Anthony (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid: Taurus

GIDDENS, Anthony (2001). *La tercera vía y sus críticos*. Madrid: Taurus

JAÉN, Artur Colom (2005) "¿Un rumbo nuevo para las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en África" En Alicia Campos Serrano (Editoria) "Ayuda, mercado y buen gobierno. Los lenguajes del desarrollo en África en el cambio de milenio" ICARIA - Cooperación y Desarrollo - Barcelona, España

LAUNAY, Claire (2005) "La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia" En Revista Controversia N° 185 -(diciembre 2005)- Centro de investigación y educación popular (CINEP), Bogotá, Colombia

LIPOVETSKY, G. (1986) *La era del vacío*, Anagrama, Barcelona.

MAX-NEFF, Manfred (1994). *Desarrollo a escala humana: Conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Barcelona: Icaria.

MAYNTZ, Renate (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, octubr.

NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica

O'DONNELL, Guillermo Guillermo (1972) "Modernización y autoritarismo". Editorial Paidós- Buenos Aires

O'DONNELL, Guillermo (1982). *1996-1973. El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*. Bs. As.: Belgrano

OSZLAK, Oscar (1999). "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado" en *Revista Nueva Sociedad* N° 160. Caracas: Fundación Friedrich Ebert

PARAMIO, L. (1998) *Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias*, Documento de Trabajo 98-11, Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC), Madrid.

PRATS I CATALÁ, Joan (1999). "Reforma del Estado y cooperación para la Reforma del Estado en América Latina" en *Revista Nueva Sociedad* N° 160. Caracas: Fundación Friedrich Ebert

RABINOVITCH, Jonas (2012) "Gobernanza pública: el desafío de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la responsabilidad social para servicios

públicos en el nuevo milenio – ICAP - Revista Centroamericana de Administración Pública N° 62-63 – San José de Costa Rica

SCHUMACHER, E.F. (1974). *Small Is Beautiful: A Study of Economics as if People Mattered*. New York: RandomHouse

SEN, Amartya K. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, S.A

TARASSIOUK, Alexander (2008) "Estado y Desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa" en "Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización" Gregorio Vidal y Arturo Guillén (Coordinadores), CLACOS Libros, México, DF.

VERNIS, Alfred y MENDOZA, Xavier (2009) "Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional" en *Revista Reforma y Democracia* N° 44 - CLAD - Caracas, Venezuela

VILAS, Carlos (2009). "El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno" en *Estado y Administración Pública*, Guillermo Schweinheim (Coordinador). Bs. As.: AAEAP

¹ El texto se basa en la tercera parte del libro "El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina 1958-2015", escrito por los autores y publicado por Editorial Prometeo (2015).

² El concepto de sociedad en red fue popularizado por Manuel Castel (1999) en el primer volumen de su muy influyente trilogía "La era de la información". Volvemos sobre el punto cuando analizamos el enfoque de gobernanza.

³ Veremos que el presidente De la Rúa también mostró su acuerdo con sus ideas.

⁴ Giddens da como ejemplo del carácter universal de su receta los éxitos de gestión alcanzados en el Estado del Nordeste Brasileño de Ceara. Más allá de que una golondrina no hace verano, así es visto hoy en wikipedia aquel proceso supuestamente virtuoso "... no {se} alteró la estructura socioeconómica problemática de Ceará, especialmente la concentración de ingresos, que empeoró entre 1991 y 2000, la mala distribución de fondos, y la enorme disparidad regional, sobre todo entre la capital y las zonas rurales. En 1999, según el Banco Mundial, la mitad de los cearenses vivían por debajo de la línea de la pobreza" tomado de es.wikipedia.org/wiki/Ceara, consultado el 08/06/2015)

⁵ Por tal se quiere significar que por sus propias características, la estructura social no favorece ciertas identidades emergentes, más allá del apalancamiento que puedan otorgarle iniciativas políticas o plataformas institucionales.

⁶ En términos de Garretón (2002:9) "[L]a idea de Movimiento Social tiende a oscilar entre dos polos: la respuesta coyuntural a una determinada situación o problema y la encarnación del

sentido de la historia y el cambio social [...] Por un lado, el Movimiento Social (mayúsculas, singular) orientado al nivel histórico-estructural de una determinada sociedad y definiendo su conflicto central. Por otro lado, movimientos sociales (plural, minúsculas), que son actores concretos que se mueven en los campos de los mundos de la vida y de las instrumentalidades organizacional o institucional, orientados hacia metas específicas y con relaciones problemáticas, que se definen en cada sociedad y momento, con el Movimiento Social Central”.

⁷Giddens tiene una visión positiva de la globalización que lo lleva a hacer algunas afirmaciones temerarias *"la mayoría de los problemas que impiden el desarrollo económico de los países pobres no son producto de la economía global... [sino fenómenos propios de] regímenes autoritarios, conflictos armados, excesiva regulación de la economía y bajo nivel de emancipación de la mujer"*; cuando no equívocas, como cuando comenta que *"El éxito de la globalización no es difícil de confirmar..."*, pero para demostrarlo muestra únicamente indicadores económicos de China -por esa época, la crisis del sudeste asiático estaba en su cenit- que justamente no se caracteriza por cumplir con las condiciones de democracia, baja regulación y emancipación de género (2001: 134 y 140).

⁸Por analogía, también se suele utilizar el término para el análisis de espacios más acotados; surgen así las gobernanzas económicas, estratégicas, en Internet, local, etc. En el presente texto no utilizaremos estas acepciones restringidas.

⁹"Cogobierno Estado-Empresas" fue una de las nociones lanzadas por la experta Mila Gascó en ocasión de presentar en plenario el informe de la comisión de gobierno abierto, XIX Congreso CLAD (el informe puede verse en <http://www.clad.org/images/pdf/Congreso/19/AT7.pdf>). Un ejemplo de posturas post-gobierno puede verse en Rabinovich (2012); varias de las proposiciones del llamado "gobierno abierto" comulgan con estas ideas.

¹⁰Comentando esta situación desde perspectivas descriptivas, aprobatorias o críticas ver Brewer Carías (1998: 86/87), Calame (2009: 16), Launay (2005: 94), Vernis y Mendoza (2009).

¹¹Es conocida la metáfora de Jon Elster en *Ulises y las sirenas*, donde propone que el Estado se limite constitucionalmente para no dejarse seducir por los cantos de sirena del populismo. Allí se sustentan propuestas como la independencia de los bancos centrales (Elster, 1984)