

## PLAN FÉNIX

2005

[www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/ IV/EI%20Estado%20Necesario/Orlansky.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/IV/EI%20Estado%20Necesario/Orlansky.pdf)

4-Transformaciones institucionales para fortalecer el sistema democrático

4.1-Estado y Sociedad

El Estado necesario

### Estado, Desarrollo y Valor Público

Dora Orlansky<sup>1</sup>

IIGG/UBA

#### Impacto de las Reformas Estatales en los Noventa

En poco más de una década se ha revertido en forma dramática la visión inicialmente triunfalista que prevaleció durante la reestructuración del sector público en Argentina. Los fundamentos y las orientaciones que guiaron las políticas de reforma del Estado de los años noventa están hoy sujetos a revisión y replanteo. En realidad, los vistosos resultados en torno a las variaciones de Producto Bruto Interno (PBI) no dieron cuenta de la complejidad del panorama socioeconómico. Como lo ha sugerido Stiglitz (2003), este coeficiente debería reemplazarse por el *Ingreso Nacional Neto*, una medida que apunta al bienestar futuro de los ciudadanos porque incluye para su cuantificación la ponderación correspondiente a la depreciación de los recursos físicos del país y el agotamiento de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente, la venta de los activos nacionales en el exterior, el agravamiento de la sensación de inseguridad y vulnerabilidad económicos, etc. Un cálculo que incorporase estos aspectos —las variaciones en los costos de transacción, entre otros— proporcionaría una rectificación mucho más realista de los tan llamativos tramos de “crecimiento” del PBI en los años noventa en Argentina.

---

<sup>1</sup> Coordinadora del Programa sobre Sector Público y Reforma del Estado, Instituto de Investigaciones Gino Germani y Profesora Titular Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales UBA.  
[orlansky@mail.retina.ar](mailto:orlansky@mail.retina.ar)

Pero la realidad es contundente, y los indicadores socioeconómicos persisten en reflejar las tendencias negativas de la “semidécada perdida 1998-2003” (*i.e.* tasa de desempleo de dos dígitos, alrededor de la mitad de la población en la pobreza, una explosiva asimetría en la distribución del ingreso, etc.). (Orlansky 2005)

Los resultados decepcionantes condujeron a un estado de "fatiga de la reforma", según el cual las reformas estructurales, fundamentalmente la liberalización, la desregulación y la privatización, son percibidas como factores desencadenantes del deterioro de la calidad de vida (Birdsall y de la Torre, 2001). Según algunos relevamientos de opinión las reformas han generado un rechazo creciente, sobre todo entre las capas medias y en los países donde las privatizaciones estuvieron vinculadas a situaciones de corrupción (Lora 2002).

### **El Estado Pre-Reforma**

Como es sabido, la tónica imperante durante los años sesenta y la primera mitad de los setenta se había caracterizado por un creciente rol del Estado en el bienestar social y su intervención en la infraestructura, producción y planificación económicas. En América Latina las regulaciones del mercado orientadas a la industrialización sustitutiva habían avanzado en Argentina, Brasil y Méjico, siguiendo las recomendaciones de Prebisch y de CEPAL. Pero los resultados fueron, sin embargo, una creciente urbanización y marginalidad a las que se sumó el intenso conflicto político sobre la distribución; la inflación y el régimen autoritario fueron los modos predominantes de la economía y la política.

La década de 1980, aunque en forma desigual pero inequívoca, marcó el vuelco de la mayoría de los países en desarrollo alrededor de las reformas orientadas hacia una economía de mercado. En efecto, la necesidad de revisar drásticamente el papel del Estado se inicia en las democracias occidentales a mediados de la década del 70, cuando se revierte la pauta de la 'triple afluencia' que abarcó alrededor de cuarenta años y que consistió en el crecimiento simultáneo del Producto Bruto Interno, del Ingreso Familiar y del Gasto Público. La expansión de la intervención estatal había sido un fenómeno generalizado. En

el caso de Argentina, la detección de una situación equivalente fue mucho más tardía pese a los agudos indicios de la crisis. Después de un período de once años de crecimiento ininterrumpido del PBI (1963-1974), Argentina había experimentado una eclosión fenomenal del sector público -sin precedentes- hacia 1973. Sin que este abrupto disparo fuera morigerado en años siguientes (como había ocurrido en períodos anteriores), sobrevino el fin de la era de la 'triple afluencia' con el gasto público sin ajustarse estrictamente al rigor de la nueva época. En nuestro país, la mayoría de los análisis políticos y económicos pusieron inicialmente el énfasis en las evidencias de la recesión económica sólo en términos de la disminución del PBI y de los Ingresos Familiares.

¿Cómo se explica este sesgo interpretativo? En primer lugar, se trató de un fenómeno inédito: la reversión de la tendencia de crecimiento carecía de antecedentes, el desarrollo continuo era considerado una tendencia natural. En segundo lugar, a través de la emisión monetaria y el endeudamiento interno y externo se oscureció la magnitud del déficit fiscal -déficit que, por otra parte, parecía haber sido históricamente funcional para el desarrollo económico del país. Finalmente -uno de los factores explicativos probablemente más importantes-, las condiciones políticas del período más autocrático que asoló al país (1976-1983) impidieron trascender la peculiaridad del contexto local y descifrar una realidad económica internacional y generalizada, el inexorable fin de la 'triple afluencia'. (Orlansky 1994)

### **Papel de las Ideas y Comunidades Epistémicas**

Los años ochenta y noventa fueron los años del “triunfo” del liberalismo y de la “magia del mercado” en escala global (Fukuyama 1992; Biersteker 1995). Tras un intenso debate ideológico se impusieron las creencias liberales y su concepción del papel del Estado. Un conjunto de diez proposiciones resumieron el común denominador, el *spirit du temps* del así llamado “Consenso de Washington”, designación acuñada por Williamson (1993), buena parte de cuyas propuestas de ajuste estructural y estabilidad fiscal se aplicaron en Argentina durante el gobierno de Menem 1989-1999.

La expansión generalizada de esta visión llevó a reflexionar acerca del papel de las ideas en la determinación de las políticas públicas (Yee 1996). Es decir, de los mecanismos a través de los cuales se difunden las experiencias, las políticas públicas, las doctrinas (Rose 1993; Dolowitz y Marsh 1996). Ciertamente, un sistema de ideas, sea un refinado marco conceptual o un simple latiguillo, puede influir significativamente en la definición de intereses y afectar el comportamiento de los actores sociales. La fuerza que adquieren las ideas, su poder real en el mundo de la política, no es independiente de la configuración de instituciones e intereses en juego (Hall 1989). No obstante, el dinamismo intrínseco de las ideas no sería suficiente para su transformación en políticas sin la necesaria intervención de una *comunidad epistémica*, es decir, del auspicio de “una red de profesionales de reconocida experiencia, especialización y autoridad en políticas públicas relevantes para el área en cuestión” (Haas 1992). La contribución de una comunidad epistémica es esencial para la elaboración, la difusión y la eventual implementación de una agenda de reformas.

### **Noción de *Gobernancia*: el *Buen Gobierno***

La introducción por parte del Banco Mundial (World Bank 1992) de la expresión *gobernancia* fue un hito conceptual; la publicación *Governance and Development* la definió como “la manera en que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales para el desarrollo de un país”. Una buena gobernancia o un buen gobierno (*good governance*) implican para el Banco Mundial: 1) que las políticas públicas sean el resultado de procesos transparentes, es decir, abiertos, predictibles y con fundamento racional; 2) que la burocracia esté imbuida de un *ethos* profesional; 3) que el brazo ejecutivo del gobierno sea considerado imputable por sus acciones (*accountable*)<sup>2</sup>; 4) que la sociedad civil participe activamente en la cosa pública; y, en general, 5) que rija el imperio de la ley.

---

<sup>2</sup>El concepto de *accountability* ha sido operacionalizado según diversas dimensiones del mismo: horizontal, vertical, financiera, económica, etc. Véanse los textos citados del Banco Mundial (World Bank 1992; 1994 y Root 1997).

El matiz significativo del concepto *governance*<sup>3</sup>, como fuera acuñado en los informes del Banco Mundial, es su connotación “apolítica”, en el sentido de que a la entidad le es indiferente discriminar según el tipo de régimen político<sup>4</sup>. Al Banco le incumbe sólo el impacto en la promoción del desarrollo económico y social. Más aún, sus estatutos le prohíben explícitamente interferir en las cuestiones de política interna de los países y es un requisito que las decisiones del Banco se restrinjan estrictamente a consideraciones de orden económico y su impacto social. Así, la invocación a la buena gobernanza --y su preocupación por la transparencia, la imputabilidad, el imperio de la ley, etc.-- es indiferente al tipo de régimen político en tanto no haya sido objeto de sanciones por parte de organismos internacionales; el Banco se remite a la incidencia de las políticas económicas y sociales alegando su objetivo fundamental centrado en la reducción de la pobreza en los países en desarrollo (World Bank 1994, Prefacio).

Algunos pocos autores han expuesto críticas muy articuladas a la asepsia y a las contradicciones implícitas que subyacen a esta acepción del concepto de *gobernanza*; por ejemplo, Stokes y Alcántara (1998).

### **Reintroducción del Concepto de Desarrollo**

Ahora bien, la pregunta que surge es acerca de la reaparición en los primeros años de los noventa de la preocupación por el desarrollo, un concepto eludido en los ochenta bajo la perspectiva dominante del Consenso de Washington.

Una de las respuestas viene de la mano del auge que tuvieron por entonces los estudios del Banco Mundial acerca del éxito del “Estado desarrollista” (*developmental state*, según la definición original de Chalmers Johnson respecto al Japón), aplicable luego al sudeste asiático. Numerosas publicaciones del Banco Mundial fueron dedicadas a las “lecciones” y

---

<sup>3</sup> *Governance* (en Inglés), un latiguillo polisémico de propagación creciente; tiene ocho acepciones diferentes y su significado depende del context en el que se aplica. (Rhoades 1996)

<sup>4</sup> Esta característica marca una diferencia con el concepto preexistente de ‘gobernabilidad’, del que se han valido algunas traducciones. En su acepción más común, gobernabilidad alude --con el prefijo negativo (‘ingobernabilidad’)-- a los efectos políticos de la crisis fiscal, en particular en la década del setenta.

“milagros” de los “tigres” y “dragones” (Stiglitz 1997), en particular, al caso de Corea del Sur.

También se ha sumado la emergencia de una nueva fórmula, el *desarrollo humano sustentable* (PNUD 1994); se trata de una visión del desarrollo que no sólo suscita un crecimiento económico sino que también distribuye equitativamente sus beneficios; otorga prioridad a los sectores más pobres, amplía las opciones y oportunidades de éstos, y promueve su participación en las decisiones que afectan sus vidas.

En realidad, después de que la década del ochenta fuera declarada “la década perdida” para América Latina se plantearon alternativas al dilema y emergió un conjunto de recomendaciones en políticas conocidas en la literatura como 'reestructuración económica con equidad' (CEPAL 1990 y 1992). La estrategia de crecimiento consistía en la recomendación de una cuidadosa y planificada apertura de las economías de la región, un aumento en sus capacidades competitivas sistémicas, un desarrollo planificado y sostenido de los recursos científicos y tecnológicos de la región, una protección ambiental adecuada y un mayor esfuerzo para enaltecer la calidad de vida de los recursos humanos de la región. Todos estos esfuerzos hubieran requerido no sólo un aumento en la capacidad conductora del gobierno sino una reforma profunda en las estructuras del Estado, y sobre todo en las concepciones preexistentes.

Los organismos internacionales y multilaterales han producido activamente una serie de dispositivos discursivos introduciendo metas e instrumentos de políticas públicas que no sólo apuntan a la equidad en el plano nacional (CEPAL 1992) sino, más aún, a la disminución de las asimetrías internacionales y, en particular, frente a los nuevos procesos de globalización. En 1999, con la Declaración del Milenio culminó un compromiso de los países más desarrollados para disminuir el déficit social de los más rezagados; el documento de Naciones Unidas en Monterrey (2003) “Un Siglo de Desarrollo para Todos” y los formulados posteriormente avanzan en esa dirección <sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/370/07/PDF/N0537007.pdf?OpenElement>: para la actualización de la información sobre el Consenso de Monterrey.

## Diagnósticos y Resultados

Hasta el momento, sin embargo, la propuesta de transformación productiva con equidad elaborada por CEPAL sólo ha constituido un diagnóstico de la situación latinoamericana y un proyecto de modernización y desarrollo económico, tecnológico y social para la región.

Los análisis más recientes --aún los más críticos hacia las políticas neoconservadoras del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional-- reconocen que el régimen de crecimiento por la mera sustitución de importaciones conducido por el Estado está agotado y que haberlo mantenido hasta sus últimas instancias acarreó el colapso, es decir, la combinación perversa de inflación y estancamiento, pérdida de competitividad, inadecuada incorporación del progreso técnico y el corporativismo que prevaleció sobre el interés público. Se impuso, entonces, como única alternativa la necesidad de eliminar el enorme déficit público, controlar la inflación y redefinir un nuevo régimen de crecimiento para la economía promoviendo una profunda reestructuración de los sectores productivos.

La misma literatura había señalado también que las políticas “neoliberales” adoptadas para administrar la crisis tuvieron un impacto fuertemente negativo en la situación social de la región. Tasas de crecimiento muy bajas y hasta negativas, creciente desempleo abierto, impacto declinante de los gastos sociales y desorganización del sector público han sido algunas de las características de los noventa, acarreando además un empobrecimiento creciente y el aumento de la deuda social.

Las políticas de ajuste y de distribución del ingreso han conducido hasta el momento a una configuración de la estructura social que tiende a acentuar los fenómenos de exclusión<sup>6</sup> y

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Faría (1994; quien a su vez cita a Gaudier 1993), el concepto de exclusión social en sus versiones más recientes se refiere "al mecanismo más característico de la pobreza en los países industrializados y a la emergencia de los nuevos pobres". El concepto implica que las sociedades con una economía de mercado se volvieron incapaces de integrar a un número creciente de sus miembros. Una forma extrema de desigualdad, exclusión -descrita por Alain Touraine como la nueva división social, que enfrenta a los de afuera con los que están adentro, en contraste con la antigua división que enfrentaba a los de arriba con los de abajo. La dualización de la sociedad aparece como un divorcio entre los actores y el sistema; entre las demandas sociales y la organización. La exclusión social (los grados extremos de carencia de trabajo, hogar, poder, dinero) es consecuencia directa de las condiciones socioeconómicas que se traducen en la crisis del

polarización: estancamiento del desempleo, precariedad laboral y acentuación de las posiciones extremas de la estructura piramidal.

Bajo el proceso de reinstitucionalización democrática transcurrido durante los últimos veinte años, el retorno a la política de partidos competitivos no ha involucrado necesariamente aún la emergencia de una “democracia real” en términos sociales, económicos y políticos más amplia. En tanto que la democratización hubiera debido desencadenar reformas genuinas, la liberalización política ha resultado un proceso de mero cambio político controlado. (Orlansky 2005)

### **El Estado Recuperado: *Valor Público* y Resultados Sociales**

La experiencia argentina de los noventa y las tendencias internacionales recientes han planteado la necesidad crucial de la intervención estatal; no se trata ya sólo de cubrir las denominadas *fallas de mercado* –en particular, los *mercados imperfectos*, la producción de *bienes públicos*, de *bienes meritorios*, etc--. (Ostrom 1991; Stiglitz 1992)

La sucesión histórica de privatizaciones, regulaciones, desregulaciones, descentralizaciones, tercerizaciones, etc. ha engendrado una red mucho más compleja de mecanismos y organismos decisorios de políticas públicas y de provisión de bienes y servicios, una trama a través de la cual se articulan instancias gubernamentales nacionales y subnacionales, empresas de diverso tamaño y composición del capital, organizaciones sindicales, ONGs, y en general, la ciudadanía organizada en variados tipos de entidades comunitarias.

¿Cómo se enfrenta el Estado ante una creciente complejidad multiorganizacional en cumplimiento de fines y funciones indelegables? Sin duda es un actor más en una red de *gobernanza* (Rhoades 1996), concepto que en este caso apunta a la enmarañada

---

empleo, y del fracaso de las instituciones políticas y culturales, (el Estado, el sistema educativo, los sindicatos).



configuración política de voces y vetos que operan en la toma de decisiones y en la ejecución de proyectos y políticas públicas.

¿Tiene el Estado que recobrar, o más bien generar un nuevo rol para promover el proceso de desarrollo sustentable con equidad? El aparato estatal no podría replegarse a un estadio previo a las transformaciones acaecidas; es decir, no es posible retrotraerse a un conjunto de pautas burocráticas tradicionales. Pero tampoco acentuar las modernas –aunque también desmitificadas-- formas gerencialistas de administración pública.

Se impone una visión renovada del aparato estatal que reconcilie la tensión entre democracia y eficiencia. Desde esta perspectiva se plantea que los organismos estatales sean creadores de *valor público*<sup>7</sup>. Se trata de concebir una gestión estatal cuya expresión estilizada podría resumirse en una perpetua búsqueda hacia la creación de valor agregado. O sea, la generación de un *plus* por sobre los insumos --recursos y poder transferidos desde la ciudadanía-- en pos de servicios, resultados y capital social.

## Bibliografía

Birdsall, N. y A. de la Torre con R. Menezes (2001): *Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America*. Washington, DC, United States: Carnegie Endowment for International Peace and the Inter-American Dialogue.

Biersteker, T.J. (1995): “The “triumph” of liberal economic ideas in the developing world”. En B. Stallings: *Global change, regional response. The new international context of development*. Cambridge University Press, Cambridge.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años 90*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992): *Equidad y Transformación Productiva: un Enfoque Integrado*. Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Claval, P. (1995): “Afterword”. *International Political Science Review* 16 No.3

Dolowitz, D. y D. Marsh (1996): “Who Learns GAT from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature”. *Political Studies* XLIV

---

<sup>7</sup> Expresión introducida por Mike Moore, redefinida y enriquecida por otros autores, especialmente Kelley y Muers (2002) y Gerry Stoker (2005).

Faría, V. E. (1994): *Social exclusion in Latin America. An annotated bibliography*. International Institute for Labour Studies, DP/70/1994, Ginebra.

Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*. Free Press, New York

Gaudier, M. (1993): "Poverty, Inequality, Exclusion: New Approaches to Theory and Practice", *Bibliography Series*, No. 17, ILS, Ginebra

Hall, P. (1989): *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton University Press, Princeton, N.J.

Hass, P. (1992): "Introduction: Epistemic communities and international policy coordination". *International Organization* 46

Kelley, G. y S. Muers (2002): "Creating Public Value". Strategy Unit, Cabinet Office, UK, [www.strategy.gov.uk](http://www.strategy.gov.uk)

Lora, E. (2002): "Conclusiones de un Seminario". CEPAL, Santiago, Chile, 9 de marzo.

Orlansky, D. (1994): "Crisis y Transformación del Estado en la Argentina. 1960-1993". *CICLOS* No.7

Orlansky, D. (2005): "El Concepto de *Desarrollo* y las Reformas Estatales: Visiones de los Noventa". *Tercer Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Estado y Administración*. San Miguel de Tucumán 2-4 Junio 2005

Ostrom, V. (1991): "New Conceptual Developments and the Opportunities for Reform". En G.F.Caiden y H. Siedenopf (comp.): *Strategies for Administrative Reform*. Lexington Books, R.C. Heath and Co. Lexington, Mass.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994): *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. Fondo de Cultura Económica, México

Prebisch, R. (1950): *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. United Nations, NY

Rhoades, R.A. (1996): "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies* Vol. XLIV No.4

Root, H.L.(1996): *Small Countries Big Lessons. Governance and the Rise of East Asia*. Asian Development Bank, Oxford University Press, Hong Kong

Rose, R. (1993): "What is Lesson-Drawing". *Journal of Public Policy* II. 1

Stiglitz, J. E. (1992) : "El papel del sector público". En *La Economía del Sector Público*, Cap. 4. Editorial Antoni Bosch. Barcelona.

Stiglitz, J.E. (1997): "Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático". *Desarrollo Económico* No.147 Vol.37

Stiglitz, J.E. (2003): "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". *REVISTA DE LA CEPAL* 80, Agosto

Stoker, G. (2005): "Public Value Management (PVM): A New Resolution of the Democracy/Efficiency Tradeoff", [www.ipeg.org.uk/paper%20Series/PVM.pdf](http://www.ipeg.org.uk/paper%20Series/PVM.pdf)

Stoker, G. y C. H. Alcántara (1998): "El BUEN GOBIERNO como teoría: cinco propuestas"; "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad". *Papers de Formació Municipal* N°50 1998, Barcelona, España.

Yee, A. (1996): "The causal effects of ideas on policies". *International Organization* 50, 1, Winter 1996, págs. 69-108

Williamson, J. (1993): "Democracy and the "Washington Consensus". En Lawrence Whitehead (Comp.), *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages*. *World Development*, Special Issue

WORLD BANK (1992): *Governance and Development*. Washington, DC.

WORLD BANK (1994): *Governance. The World Bank's Experience*, Washington D.C