

Allo, Gloria

Es tiempo de lo público no estatal en un estado red

**Documento de Trabajo en Ciencias Empresariales Nro. 8
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”**

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central “San Benito Abad”. Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la Institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Allo, G. (2015, agosto). *Es tiempo de lo público no estatal en un estado red* [en línea] Documento de trabajo en Ciencias Empresariales No. 1 del Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Católica Argentina. Disponible en:
<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/sistema-tributario-argentino-benzrihen.pdf> [Fecha de consulta:]



Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"

Es tiempo de lo público no estatal en un estado red

Por Mgr. Gloria Allo

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Investigación
"Francisco Valsecchi"

Documento de Trabajo en Ciencias Empresariales N°8

Agosto de 2015



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Los autores del presente artículo ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital del mismo al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina y a otras bases de datos que la Universidad considere de relevancia académica.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

RESUMEN

El nuevo milenio nos enfrenta a un cambio de paradigmas, tanto en el rol del Estado como en su capacidad de gestión. Durante el siglo XX hemos asistido a dos modelos de Estado. El modelo del Estado de bienestar que intentó garantizar los derechos sociales y promover el crecimiento económico, ejecutando directamente funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos; entró en crisis en la década de 1980. La burocracia lo tornó ineficiente y el corporativismo privilegió los intereses particulares por sobre el Bien Común. La respuesta neoliberal-conservadora buscó resolver el desequilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países, con un Estado mínimo y el predominio total del mercado. Este modelo de Estado liberal, no funcionó ni económica ni políticamente; generando una baja en el PBI, el aumento del desempleo y la informalidad laboral y la regresión en la distribución del ingreso.

Es tiempo de reconocer que lo político, lo social, lo cultural, lo económico no son compartimientos estancos, sino aspectos de esa compleja trama de personas, instituciones y relaciones que se da en la sociedad.

Es tiempo de un Estado con identidad, con un proyecto a largo plazo dotado de sentido. Un sentido que más allá de los pluralismos a respetar, rescate la herencia cultural, histórica y religiosa; y nos impulse hacia el futuro.

Es tiempo de una agenda política consensuada y alianzas permanentes de gobernabilidad. Es tiempo de un Estado que fije las reglas de juego con la colaboración de los principales actores sociales (partidos políticos, sindicatos, empresarios, tercer sector) para un verdadero desarrollo sustentable.

Es tiempo de una reformulación del Estado que consolide la democracia, retome el crecimiento económico, y reduzca de desigualdad social; con un equilibrio entre la esfera estatal, la privada y el tercer sector.

INTRODUCCIÓN

El nuevo milenio nos enfrenta a un cambio de paradigmas, tanto en el rol del Estado como en su capacidad de gestión.

Durante el siglo XX hemos asistido a dos modelos de Estado:



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El modelo del Estado de bienestar que intentó garantizar los derechos sociales y promover el crecimiento económico, ejecutando directamente funciones sociales y económicas a través del empleo de servidores públicos; entró en crisis en la década de 1980. La burocracia lo tornó ineficiente y el corporativismo privilegió los intereses particulares por sobre el Bien Común¹.

La respuesta neoliberal-conservadora buscó resolver el desequilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países, con un Estado mínimo y el predominio total del mercado. Este modelo de Estado liberal, no funcionó ni económica ni políticamente; generando una baja en el PBI, el aumento del desempleo y la informalidad laboral y la regresión en la distribución del ingreso.

El Estado es un elemento esencial para el desarrollo económico, la representación política y la atención y cuidado de lo social. El propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias para un verdadero desarrollo socioeconómico sustentable².

El Estado es responsable por el bien común de la nación, la armonización de los intereses sectoriales, la provisión de bienes públicos como la salud, la educación, la seguridad y la justicia y el establecimiento de condiciones que permitan disminuir las desigualdades sociales.

Se hace necesario reconstruir un Estado para el siglo XXI, capaz de enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, asegurando los derechos sociales y la competitividad del país en el escenario internacional.

¹ Concilio Vaticano II: "El conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección". *"Gaudium et spes"*, n. 26, 1966.

² Cuando hablamos del desarrollo, lo entendemos como el desarrollo integral de todo el hombre y de todos los hombres. Es un concepto más amplio y totalizante que la noción de Desarrollo Humano de la Organización de las Naciones Unidas, que incorpora todos los aspectos del bienestar de los individuos, desde el estado de la salud pública hasta la libertad política y económica, y utilizan para medirlo diversos indicadores entre los que se encuentran: la esperanza de vida, la alfabetización de los adultos, el acceso a los tres niveles de educación y el ingreso medio de la población. El desarrollo integral del hombre comprende sus dimensiones afectivas, intelectuales y espirituales. Como expresaba el Papa Pablo VI en su Encíclica *"Populorum Progressio"* de 1967, n. 34: "Porque todo programa concebido para aumentar la producción, al fin y al cabo no tiene otra razón de ser que el servicio de la persona. Si existe es para reducir desigualdades, combatir las discriminaciones, librar al hombre de la esclavitud, hacerle capaz de ser por sí mismo gente responsable de su mejora material, de su progreso moral y de su desarrollo espiritual. Decir desarrollo es, efectivamente, preocuparse tanto por el progreso social como por el crecimiento económico. No basta aumentar la riqueza común para que sea repartida equitativamente. No basta promover la técnica para que la tierra sea humanamente más habitable....La tecnocracia del mañana puede engendrar males no menos temibles que el liberalismo de ayer. Economía y técnica no tienen sentido si no es por el hombre, a quien deben servir. El hombre no es verdaderamente hombre, más que en la medida en que dueño de sus acciones y juez de su valor, se hace él mismo autor de su progreso, según la naturaleza que le ha sido dada por su Creador y de la cual asume libremente las posibilidades y exigencias".



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Pero dentro de importantes límites estructurales y culturales que requieren nuevas formas de actuación.

En la actualidad las sociedades tienden a ser cada vez más interdependientes entre sí, lo que se pone de manifiesto en lo político, lo económico y lo cultural. Más allá de los límites tradicionales del Estado nacional; es posible identificar ciertas estructuras, que permiten incorporar progresivamente a las sociedades, a un sistema con características cada vez más globales.

Los problemas más importantes del mundo contemporáneo giran en torno al conflicto entre la unidad de la actividad globalizada y la multiplicidad de la identidad cultural, individual o colectiva.

La globalización implica la pérdida de fronteras del quehacer cotidiano en un espacio delimitado. Se ha derrumbado la idea de vivir y actuar en un espacio "cerrado".

La nación se encuentra en una doble tensión: por una parte se abre a una realidad cada vez más transnacional o propiamente global, y por otra subsisten y resurgen los localismos, los nacionalismos, los etnicismos, los fundamentalismos.

El fenómeno de la globalización que comenzó a finales de 1970 en el campo de la economía, se ha ido extendiendo a otros ámbitos. La globalización es un fenómeno muy complejo que no puede entenderse sólo al nivel de la economía. Se trata de una multiplicidad de relaciones e interacciones que trascienden a los Estados-nación e integran y conectan comunidades que se ven afectadas por sucesos que ocurren en lejanas geografías.

La globalización genera grandes movimientos de capitales, de comercio, de inversiones, de tecnología, de información, que limitan la soberanía económica nacional.

Se ha generado una interdependencia de los mercados financieros, con turbulencias e inestabilidades que los estados nacionales no pueden controlar. Los flujos de comercio e inversión también se han internacionalizado de forma acelerada, incidiendo en la economía real de los países. Las empresas multinacionales se localizan y relocalizan en mercados más solventes, con fuentes de aprovisionamiento y de mano de obra más baratas, de recursos humanos cualificados y/o con infraestructura tecnológica avanzada, a través de filiales, ó redes basadas en alianzas permanentes o transitorias con otras empresas.

Los Estados se insertan en Bloques Regionales, coordinando sus recursos y políticas. Las instituciones interestatales juegan un papel cada vez más decisivo en la gestión de los asuntos públicos tanto en el plano internacional como nacional.

Los medios de comunicación, generadores de mensajes, imágenes e información, están construyendo una red empresarial cada vez más concentrada en su capital y más interrelacionada en su estructura, compitiendo y aliándose al mismo tiempo.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

El vertiginoso desarrollo de Internet como medio global de comunicación horizontal, hace que el Estado pierda la capacidad de controlar los flujos de información entre los ciudadanos.

El Estado ha ido perdiendo una parte de su poder.

Por otro lado, si miramos al interior de los países, la creciente incapacidad del estado nación para resolver los problemas de los ciudadanos (económicos, de empleo, de inseguridad, de inadecuada prestación de salud y educación) lleva a una buena parte de la población a una crisis de confianza en la legitimidad del Estado.

Más aún, cuando perciben altos niveles de corrupción en las instituciones, una justicia que calla ante la utilización de cargos públicos para favorecer intereses particulares o sectoriales; el conflicto permanente entre los partidos políticos, no capaces de consensuar un mínimo proyecto de país a mediano plazo. La ciudadanía está cada día más desencantada, más desesperanzada³.

El Estado ha ido perdiendo legitimidad. Numerosos sectores sociales se refugian en trincheras de identidad construidas en torno a su experiencia y a sus valores tradicionales: su religión, su localidad, su región, su memoria, su cultura étnica, pues no se reconocen en la ciudadanía abstracta de una democracia que perciben cada vez más retórica, y al servicio de una minoría.

El estado es cada vez más inoperante en lo global y menos representativo en lo nacional.

3 Bresser Pereira, L y Cunill Grau, N.: "Todavía no existen alternativas a los parlamentos y a los partidos políticos, sobre todo en sus funciones de agregación de demandas e intereses. Pero, junto a la conciencia de su importancia, crece el descontento con sus formas de expresión actuales. Los altos - y crecientes - índices de abstención electoral, así como el realce que adquieren las figuras políticas que dicen estar al margen de partidos, pueden ser interpretados como síntomas más que al rechazo sobre la política misma, de disconformidad con su configuración actual. Convergen hacia tal disconformidad al menos tres factores. Uno, el conflicto acerca de los límites del espacio de la política que constituye uno de los signos de la cultura política reciente, relativizando la centralidad del Estado, de los partidos y de la política misma (Lechner, 1986). Otro, el valor que adquiere el respeto a la diversidad social, y concomitantemente, la ampliación de los espacios de la autonomía social y de la libertad personal, al punto tal que la reivindicación de sus banderas ha permitido a los movimientos neoconservadores ganar un importante capital político (Held, 1993). Por fin, un tercer factor que motoriza la disconformidad, es la propia conciencia de que los arreglos institucionales actuales, no obstante proclamarse formalmente sobre el principio de la igualdad política, reproducen las desigualdades económicas y sociales, traduciéndose en la exclusión en términos de las políticas públicas sustantivas, de los intereses de las mayorías y lesionando los derechos republicanos. En efecto, existe una constante desconfianza en cuanto a la legitimidad de los parlamentos y de los partidos políticos como mecanismos que la sociedad dispone para asegurar el carácter público de las decisiones estatales" "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal" www.unne.edu.ar, p. 6. Parte I, Introducción de "Lo público no estatal en la reforma del Estado" Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, eds. Caracas: CLAD. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Necesitamos ir hacia un modelo de Estado subsidiario, un estado red, que permita la participación de la sociedad tanto en la producción como en el control de lo público; a una democracia más participativa. Hacia una sociedad que cada día sea más responsable del bien común que es de todos, único e indivisible⁴.

EL ESTADO RED:

El Estado debe reformarse, modificando sus formas de intervención tanto en el plano económico como político.

En términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, debe concentrarse en actividades de regulación. Y desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a las universidades, a efectos de crear un entorno adecuado para aumentar la competitividad de las empresas, incrementar la innovación y la base tecnológica, y mejorar la distribución de la renta⁵.

Los contextos institucionales y regulatorios son extremadamente importantes para las empresas, para los trabajadores, para la economía y para la sociedad. Las políticas públicas pueden constreñir, orientar o dejar enteramente sin control los flujos de capitales y las tendencias del mercado. Una intervención prudencial y subsidiaria del Estado es esencial para que el Estado cumpla su función de velar por el Bien Común⁶.

En el plano del empleo, la función del Estado no es dar empleo, sino crear las condiciones favorables para el pleno empleo, garantizando la existencia de condiciones macroeconómicas saludables, y sobre todo, invirtiendo masivamente en educación, la gran puerta para la empleabilidad en el siglo XXI.

En el área social, el Estado debe fortalecer su papel como formulador, regulador y financiador de las políticas públicas. El estado tiene responsabilidad por la redistribución de la riqueza y, por tanto, de la captación mediante impuestos de recursos generados por el sector privado, a ser utilizados para el bien común, incluyendo la corrección de desigualdades sociales estructurales.

4 Pontificio Consejo Justicia y Paz: "El bien común no consiste en la simple suma de los bienes particulares de cada sujeto del cuerpo social. Siendo de todos y de cada uno es y permanece común, porque es indivisible y porque sólo juntos es posible alcanzarlo, acrecentarlo y custodiarlo, también en vistas al futuro". *CDSI* n. 164. "El bien común es un deber de todos los miembros de la sociedad....Todos tienen también derecho a gozar de las condiciones de vida social que resultan de la búsqueda del bien común". *CDSI* n. 167.

5 Porter, M: "*The Competitive Advantages of Nations*", London: McMillan, 1990

6 Pontificio Consejo Justicia y Paz: "La responsabilidad de edificar el bien común compete, además de las personas particulares, también al Estado, porque el bien común es la razón de ser de la autoridad política" *CDSI* n. 168. "Para asegurar el bien común, el gobierno de cada país tiene el deber específico de armonizar con justicia los diversos intereses sectoriales". *CDSI* n.169.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Los gobiernos deben incrementar su capacidad para atraer a la comunidad, a las empresas y al Tercer Sector, a fin de compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica; manteniendo una intervención estatal directa, si no estuvieran dadas las condiciones mínimas para compartir las actividades con la sociedad.

La democratización de las instituciones políticas y de la sociedad son procesos interdependientes. Para ella es esencial una renovación del sistema político dando espacio a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y una reforma que sustituya a la administración pública burocrática por una administración pública gerencial, con control por resultados. El Estado debe aumentar el grado de accountability (responsabilización) de parte del sistema, capacitando a los ciudadanos para controlar la eficiencia y calidad de las actividades públicas.

Es necesario distinguir dos formas de unidades administrativas del Estado: aquellas que comprenden a las agencias que realizan actividades exclusivas de éste, y en consecuencia son monopólicas; y las agencias descentralizadas, que actúan en los servicios sociales y científicos, en las que es posible transferir el suministro de los servicios a un sector público no-estatal.

Muchos estados intentan descentralizar sus instituciones, a fin de encontrar alternativas a la rigidez de la centralización y a la crisis de legitimidad.

Las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben descentralizarse, para aumentar la participación, la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas. La capacidad de control político de los ciudadanos para verificar cómo son representados sus valores y defendidos sus intereses, se organiza más fácilmente en el ámbito local, pues los gobiernos locales, o municipales y regionales, tienen una relación mucho más fluida con sus ciudadanos.

El Estado debe ser subsidiario. Para la resolución de cada problema o la realización de cada tarea, la gestión administrativa debe situarse en el ámbito más descentralizado posible en el que pueda desempeñarse eficazmente.

Los estados nacionales deben asumir en su ámbito todo aquello de que sean capaces, y transferir poder a las instituciones supranacionales sólo cuando sea necesario. El mismo principio se aplica entre estado nacional y sus niveles inferiores⁷. El nivel de estado más adecuado para cada competencia es un tema político; específico del

7 Pontificio Consejo Justicia y Paz: "Todas las sociedades de orden superior deben ponerse en una actitud de ayuda (subsidium) –por tanto de apoyo, promoción, desarrollo- respecto a las menores. De este modo, los cuerpos sociales intermedios pueden desarrollar adecuadamente las funciones que les competen, sin deber cederlas injustamente a otras agregaciones sociales de nivel superior, de las que terminarían por ser absorbidos y sustituidos y por ver negada, en definitiva, su dignidad propia y se espacio vital 186. CDSI n.169.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

momento de cada sociedad y del nivel de eficiencia alcanzado por cada administración. Lo esencial es proceder a una amplia descentralización en la que se transfiera poder y recursos a los niveles más cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, a un ámbito de gestión eficaz y eficiente⁸.

El principio de subsidiariedad también lleva a sustituir al estado por la sociedad y la empresa en todo aquello en que el estado no sea necesario. De allí la conveniencia de privatizar las actividades productivas en las que el estado no tenga ventaja comparativa. Y delegar en Organizaciones no gubernamentales la prestación de servicios sociales que estas entidades pueden realizar de forma más eficaz y eficiente.

En naciones sin tradición administrativa local, el proceso de descentralización deberá ser acompañado, inicialmente, de un apoyo técnico proveniente del Gobierno Central. Los gobiernos locales tienen que asumir las políticas públicas, evitando el centralismo burocrático y el patrimonialismo; a fin de modificar en el plano local las relaciones entre la clase política, la burocracia y la sociedad civil.

Algunas veces, los procesos de descentralización, han llevado a una competencia por recursos entre los niveles de gobierno, lo que resultó en relaciones intergubernamentales predatorias, el crecimiento del endeudamiento de los gobiernos subnacionales, y a una guerra fiscal por inversiones. Más importante que definir estrictamente lo que cada nivel de gobierno debe hacer, es establecer mecanismos e incentivos de cooperación entre ellos.

El proceso de descentralización debe considerar el mantenimiento de las tareas esenciales por parte de los gobiernos centrales, la vinculación de las reformas gerenciales con la reforma político institucional en la esfera local, y la creación de incentivos de cooperación entre los niveles de gobierno.

La coordinación incluye formas de jerarquía, en las que se mantienen las reglas de subordinación democráticamente establecidas (la subordinación de lo militar a lo civil, la prioridad de los intereses fundamentales nacionales sobre los locales). Sin coordinación, una extrema flexibilidad y descentralización acabarían disolviendo el estado y, en consecuencia, debilitando a sus elementos integrantes.

La coordinación no se limita al ámbito nacional y sub-nacional, sino que se extiende a las instituciones supra-nacionales y a todos los elementos externos al espacio político nacional.

⁸ Juan Pablo II: "Al intervenir directamente y quitar responsabilidad a la sociedad, el Estado asistencial provoca la pérdida de energías humanas y el aumento exagerado de los aparatos públicos, dominados por las lógicas burocráticas más que por la preocupación de servir a los usuarios, con enorme crecimiento de los gastos". *Centesimus annus*, n. 48, 1991



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

Una administración capaz de coordinación debe establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones presentes en la red en que opera el estado.

La Reforma Gerencial del Estado debe crear instituciones que incentiven a la población para controlar el Poder Público: por ejemplo, con los padres asumiendo la co-gestión de las escuelas, los ciudadanos calificando a los servicios médicos, la creación de ombudsman para recibir reclamos de la población en cuanto a la calidad de las políticas públicas, y la elección de miembros de la comunidad para participar en consejos directivos o fiscalizadores de diversas organizaciones públicas⁹.

Además, es preciso reforzar el control judicial sobre los actos ilícitos y para garantizar la uniformidad en el trato a los ciudadanos. La confianza de los agentes económicos en el Poder Judicial, sobre todo en su relación de fiscalización del Poder Público, es fundamental para establecer el buen funcionamiento del mercado, y para, aún más importante, asegurar que los derechos civiles y la efectividad de la ley sean respetados integralmente por el Poder Público.

En una economía penetrada por mafias globales y en una política vulnerable a la corrupción la transparencia administrativa del Estado se plantea como un principio de gobierno fundamental.

Es necesario implantar mecanismos de control eficaces que aseguren el mínimo nivel de corrupción y nepotismo. Y una transparencia de la gestión de cara al ciudadano, a los medios de comunicación y a la justicia. Los controles internos al estado no bastan. Son necesarios controles externos, anclados en la sociedad. Las nuevas tecnologías de información, que permiten el acceso directo de los ciudadanos a todos los datos y actuaciones administrativas que no necesitan ser confidenciales, crean la posibilidad de una apertura de gestión con un nuevo vínculo entre estado y sociedad.

Pero una administración nueva, ágil, flexible, descentralizada, participativa, no es posible sin una profesionalización de los agentes de la administración, más competentes y mejor remunerados. Un sector laboral administrativo reducido, con alto nivel profesional, sometido a controles de productividad y a reglas laborales flexibles, puede realmente transformar la acción del estado.

Una gestión con *feed back* permanente, permite el aprendizaje, la corrección de errores y la obtención de información para toma de decisiones acertadas y la adaptación a un entorno cambiante. Ello implica una flexibilidad en las reglas administrativas y la autonomía de los administradores para actuar en función de sus resultados y de su propia evaluación.

⁹ Dalbosco, H: “Las instituciones son estructuras dialógicas o sistemas de reglas –con o sin formato organizacional- cuya finalidad es reducir la incertidumbre y reemplazar o reencauzar el conflicto”. La calidad institucional: Una asignatura pendiente. Universidad Católica Argentina, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. *Informe de Economía e Instituciones* Año 3, Nro 2, abril 2010.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Para lograr una mayor flexibilidad en la organización y una actuación eficaz de la administración del estado, es necesaria una modernización tecnológica, con redes informáticas y de telecomunicaciones avanzadas. Sabemos que la tecnología no resuelve por sí sola los problemas de gestión, y que la introducción de tecnologías informáticas en organizaciones burocratizadas las hace aún más burocráticas exacerbando sus problemas. Pero también es cierto que una administración ágil y moderna necesita operar a un cierto nivel de complejidad, con capacidad para procesar información e interactividad. La modernización tecnológica requiere inversión en equipo y capacitación de recursos humanos, alfabetización informática de los ciudadanos y el rediseño de las instituciones del estado para que sean capaces de funcionar en una red abierta.

El concepto de Estado red, implica intervenciones eficaces de forma coordinada, en donde distintos niveles del estado se convierten en distintos tipos de nodos en la red.

Una red, no tiene centro, sino nodos, de diferentes dimensiones y con relaciones inter-nodales tanto horizontales como verticales, que son frecuentemente asimétricas. Todos los nodos son necesarios para la existencia de la red y su capacidad de acción está instalada en la red más que en un nodo.

El estado red se caracteriza por compartir la autoridad (o sea la capacidad institucional de imponer una decisión) a lo largo de una red de instituciones. La red implica compartir soberanía en lugar de transferir soberanía a un nivel superior, con autonomía en cada nivel de decisión, pero con una responsabilidad conjunta en el proceso de toma de decisiones. Se trata de una difusión del poder de centros hacia el poder de redes.

El estado red es la forma del estado en la era de la información y la globalización. Y la administración flexible y conectada es el instrumento indispensable del estado red.

LO PÚBLICO NO ESTATAL:

Referirse a lo público no-estatal puede parecer un contrasentido para aquellos que circunscriben lo público estrictamente al Estado. También, para quienes asumen que lo que no es estatal es necesariamente privado, sujeto al ámbito de la soberanía personal y de las regulaciones del mercado. Unos y otros, han representado las posiciones polares presentes en las discusiones de los últimos dos tercios del siglo XX, al asignarle al Estado o al mercado los papeles de organizadores exclusivos de la vida social.

Es necesario reconocer la existencia de un tercer marco institucional, el espacio público no-estatal¹⁰. El concepto de lo público sobrepasa al concepto de estatal, y abar-

¹⁰ Bresser Pereira, L y Cunill Grau, N: expresan que existen cuatro esferas relevantes en la vida so-



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
“Santa María de los Buenos Aires”
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

ca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado, tanto en la producción, como en el control de lo público.

Para construir círculos virtuosos entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, tenemos que revisar los modos de definir y realizar los intereses públicos; debemos repensar la noción de lo público y distinguirlo tanto de lo estatal como de lo corporativo. Y nos obliga a tratar de encontrar una institucionalidad del Estado capaz de favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como presionar desde ella para que la esfera pública estatal se constituya real y efectivamente pública, abierta a la participación, respetando los espacios de libertad y regulando adecuadamente los centros de poder social y económico.

En la medida en que se logre un mayor desarrollo de las organizaciones de servicios públicos no estatales, de defensa de derechos y prácticas de control social, la sociedad será más participativa y democrática.

En los últimos decenios ha crecido la importancia de un sector productivo público no estatal, que ejecuta los servicios sociales garantizados por el Estado: las organizaciones de servicio público no-estatales –OSPNeS-, también llamadas Organizaciones no gubernamentales, que realizan oferta de servicios de educación, salud, cultura y asistencia social¹¹.

El Gobierno Central desempeña un rol estratégico a fin de garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos.

El Estado necesita aumentar su capacidad de cooperación con la comunidad, el Tercer Sector, y el mercado, para mejorar la prestación de los servicios públicos.

Un Estado red, en lugar de realizar de forma monopólica la prestación de servicios públicos; protege los derechos sociales de los habitantes del país, financiando a organizaciones públicas no-estatales como escuelas, universidades, centros de investi-

cial: la pública estatal, la pública no-estatal, la corporativa y la privada. La pública estatal detenta el poder del Estado; la pública no-estatal está volcada para el interés público y no tiene fines de lucro aunque se rige por el Derecho privado; la corporativa no tiene fines de lucro y está orientada para defender los intereses de un grupo o corporación y la privada está volcada al lucro ó al consumo privado. Cf. p. 2 “*Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*”.

¹¹ Bresser Pereira, L y Cunill Grau, N: Las ONG, u organizaciones del Tercer Sector satisfacen necesidades colectivas, han tenido un vertiginoso crecimiento en las últimas décadas, en razón de: 1) La demanda de auto-organización social, pues parte de las actividades se desarrollan, no sólo para enfrentar déficits y/o vacíos dejados por el Estado o el mercado, sino con el propósito expreso de constituir ámbitos voluntarios de interrelación social, capaces de autodeterminarse. 2) Las recientes políticas gubernamentales y multilaterales, que con el trasfondo de la crisis fiscal, promueven la transferencia de acciones hacia las ONGs, a través de amplias exenciones y/o subsidios. 3) Las modificaciones tecnológicas actuales generan cambios en el trabajo y en la empleabilidad tanto privada como pública, abriendo oportunidades laborales en el tercer sector. Cf. p. 6. *Ibidem*.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

gación, hospitales, museos, orquestas sinfónicas, asegurando que las actividades sociales sean realizadas competitivamente por el sector público no-estatal y controladas por sus beneficiarios.

Las Organizaciones Públicas no Estatales (OPNEs), pueden ser definidas como "formadas por grupos de ciudadanos en la sociedad civil, originalmente privadas, pero cuya actuación ocurre como una ampliación de una esfera social-pública, y cuyo funcionamiento, en términos colectivos, se caracteriza por una racionalidad extra-mercantil, extra-corporativa y extra-partidaria"¹²

Pueden proveer prestaciones sociales de mayor diversidad, con mejor eficacia y eficiencia.

La solidaridad, el compromiso, la cooperación voluntaria, el sentido del deber, la responsabilidad por el otro; son principios y valores que tienden a caracterizar a las organizaciones sin fines de lucro. En las cuestiones sociales, resulta esencial la dedicación humana, más presente en organizaciones cuya base es la solidaridad. Sus miembros poseen en su mayoría, una motivación de servicio, por sobre la del dinero o la del poder. Su identificación con la misión de la organización - servicios en el área educacional o de asistencia a la vejez, por ejemplo-, genera un compromiso personal y grupal altamente relevante¹³.

El sector público no-estatal agrega un plus-valor en aquellos servicios donde el consumidor no puede discernir por sí mismo sobre su calidad, como por ejemplo en relación a niños o a personas con incapacidades mentales, y en términos más amplios cuando hay información imperfecta en relación a la calidad del servicio; y cuando el usuario no está en condiciones para repactar su contrato con frecuencia¹⁴.

¹² Franco, A.: "O Novo Partido". Brasília: Instituto de Política, 1997, p. 115-116.

¹³ Mintzberg, H: Existen cinco elementos que caracterizan el modelo normativo, como forma de administración y control: (a) Selección: Las personas son elegidas por sus valores y actitudes más que por sus credenciales. (b) Socialización. Este elemento asegura miembros dedicados a un sistema social integrado. (c) Orientación. La orientación es por principios aceptados más que por planes impuestos, por visiones más que por objetivos. (d) Responsabilidad. Todos los miembros comparten responsabilidad. Se sienten confiados y apoyados por dirigentes que practican un management artesanal basada en la experiencia. La inspiración sustituye al emponderamiento. (e) Juicios. La actuación es juzgada por personas experimentadas, incluidos los destinatarios del servicio, algunos de los cuales forman parte de la Junta de supervisión. El lema del modelo normativo podría ser Selecciona, Socializa y Juzga. Pero la clave es la dedicación, que se produce en dos direcciones: por y para los proveedores de los servicios. "Managing Government, Governing Management" En: *Harvard Business Review*. Mayo-Junio 1996, p. 81

¹⁴ Rose-Ackerman, S: "los clientes, así como los donantes, pueden favorecer a entidades sin fines de lucro porque creen que tienen menos incentivos para engañar, debido a que la falta de un motivo de ganancia puede reducir los beneficios de la falsedad. Así, si los clientes mal informados encuentran costoso determinar la calidad antes o incluso después de la compra, pueden preferir un proveedor sin fines de lucro a uno con fines de lucro". p. 716. "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory." en *Journal of Economic Literature*. Vol. 34, nº2, junio 1996.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Su importancia, es extensiva a todos los servicios profesionales orientados a las personas, tales como el cuidado de la salud y la educación donde es de central importancia la dedicación humana, el "alma", en términos de Mintzberg¹⁵.

Las entidades sin fines de lucro permiten desplegar roles que ni el Estado ni el mercado pueden cumplir. Así como la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen roles que les imprimen una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad, la experiencia, la especialización, la habilidad para acceder a personas y situaciones difíciles, y de ejecutar prestaciones ajustadas a las características y necesidades de destinatarios específicos; son algunas de las mayores ventajas que el sector público no-estatal tiene respecto del sector público estatal.

A pesar de esta importante ventaja del espacio público no estatal, la regulación estatal sobre las políticas y el control sobre las organizaciones prestadoras de servicios, es fundamental, pues puede llegar a ser necesaria una intervención gubernamental si hubiere problemas en la prestación, o si estas entidades utilizaran sus fondos para fines alejados de su misión específica.

Asimismo, la transformación de servicios sociales estatales en públicos no-estatales no significa que el Estado deja de financiarlos. Es el Estado, por medio de la tributación obligatoria, quien puede obtener recursos para financiar los bienes públicos.

El crecimiento de las OPNEs permitirá al Estado mantenerse comprometido con los derechos sociales, la protección del patrimonio público cultural y ambiental y con el desarrollo tecnológico y científico; asegurando simultáneamente la eficiencia en la medida en que induce a las entidades públicas no-estatales a competir entre sí para prestar los servicios a la comunidad con financiamiento parcial por el Estado. La propiedad pública no estatal puede constituir en el futuro, la forma por excelencia a través de la cual la sociedad organizará sus servicios sociales y científicos, pues:

1. Una mayor oferta de servicios posibilita que los usuarios puedan cambiar de prestadores, y la competencia estimula una mayor calidad y eficiencia de las prestaciones sociales. La calidad es favorecida por el énfasis en la dedicación, la vocación de servicio y la solidaridad que tienden a aflorar en los entes no mercantiles. Es también previsible una mayor economía en el gasto, al concurrir -eventualmente- distintas fuentes de financiamiento, incluso, el trabajo voluntario.
2. La producción no-estatal de servicios sociales es un aporte a la diversidad, pues ofrece la posibilidad de obtener prestaciones adaptadas a distintos públicos, en oposición a las prestaciones uniformes que caracterizan la oferta pública estatal. La autonomía financiera y administrativa, con la consiguiente

¹⁵ Mintzberg, H: "es necesario liberar a profesionales de los controles directos de la burocracia gubernamental y de las estrechas presiones de la competencia en el mercado. Por eso las organizaciones sin propiedad y algunas cooperativas parecen funcionar tan bien en estas áreas". *Ibidem* p. 82.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

discrecionalidad en las decisiones, crean condiciones para organizaciones menos piramidales y fragmentadas, con un estilo de gestión más ágil y moderno y con menos costos de agencia.

3. No contando con la certeza del apoyo financiero del Estado, y disponiendo de una autonomía mucho mayor que la existente en las organizaciones estatales, los integrantes de las entidades de servicios públicos no estatales tienden a ser más responsables por los destinos de sus organizaciones. Dado que el gobierno sólo es responsable por la asignación de un presupuesto global, queda en la propia organización utilizar adecuadamente estos u otros recursos para lograr sus objetivos.

Es previsible que en el siglo XXI el espacio público se amplíe, pues la producción de bienes públicos no puede ser un monopolio del Estado ni del mercado, atendiendo tanto a los límites propios de ambos como a los crecientes reclamos de auto-organización social.

CONCLUSIONES:

Es tiempo de reconocer que lo político, lo social, lo cultural, lo económico no son compartimientos estancos, sino aspectos de esa compleja trama de personas, instituciones y relaciones que se da en la sociedad.

Es tiempo de un Estado con identidad, con un proyecto a largo plazo dotado de sentido. Un sentido que más allá de los pluralismos a respetar, rescate la herencia cultural, histórica y religiosa; y nos impulse hacia el futuro.

Es tiempo de una agenda política consensuada y alianzas permanentes de gobernabilidad. Es tiempo de un Estado que fije las reglas de juego con la colaboración de los principales actores sociales (partidos políticos, sindicatos, empresarios, tercer sector) para un verdadero desarrollo sustentable.

Es tiempo de una reformulación del Estado que consolide la democracia, retome el crecimiento económico, y reduzca de desigualdad social; con un equilibrio entre la esfera estatal, la privada y el tercer sector.

Es tiempo de instituciones serias, profesionalización en la gestión pública, superación de su obsolescencia administrativa; erradicando la corrupción, con transparencia y accountability.

Es tiempo de descentralización administrativa, dando competencias a gobiernos locales y regionales, con gestión autónoma y control por resultados.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

Es tiempo de incentivar y crear instituciones para la participación de los ciudadanos en la res pública y constituir redes de vínculos, acciones y convergencias con activa participación de la sociedad civil.

Es tiempo de priorizar la inversión en educación y tecnología, de incentivar el aumento del conocimiento y la innovación creando sinergias entre las Universidades, las empresas y el Estado.

Es tiempo de lo público no estatal, tiempo para valorar y trabajar para el Bien Común, tanto en lo individual como en asociaciones y organizaciones para el control y la producción de bienes y servicios públicos.

Es tiempo de un estado subsidiario que se conduzca con sabiduría práctica para el bien común.

Es tiempo de apostar a la cooperación entre las personas con espíritu público, es tiempo de confiar en la capacidad humana para la convivencia social.



UCA

Pontificia Universidad Católica Argentina
"Santa María de los Buenos Aires"
Facultad de Ciencias Económicas
Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"

BIBLIOGRAFÍA

- BRESSER PEREIRA, L Y CUNILL GRAU, N. *"Lo público no estatal en la reforma del Estado"* Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, eds. Caracas: CLAD. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.
- CASTELLS, M *"¿Hacia el Estado red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información"*. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado" Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo 1998.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO –CLAD- *"Una nueva gestión pública para América latina"*, Documento de trabajo del 14-10-1998
- CONCILIO VATICANO II *Constitución Pastoral Gaudium et spes*
- DALBOSCO, H: *"La calidad institucional: Una asignatura pendiente"*. En *Informe de Economía e Instituciones* Año 3, Nro 2, abril 2010. Universidad Católica Argentina, Fac. Cias Sociales y Económicas.
- JUAN PABLO II *Encíclicas Sollicitudo rei socialis, Centesimus annus.*
- MINTZBERG, H. *"Managing Government, Governing Management."* En: *Harvard Business Review*. Mayo-Junio 1996.
- PABLO VI *Encíclica Populorum Progressio*
- PIZARRO, R *¿Cómo globalizarse y no morir en el intento?* Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, 2003
- PONTIFICIO CONSEJO JUSTICIA Y PAZ *CDSI. Compendio de Doctrina social de la Iglesia*, Buenos Aires, 2005.
- PORTER, M. *"The Competitive Advantage of Nations"*. 1990. London: McMillan.
- ROSE-ACKERMAN, S *"Altruism, Nonprofits, and Economic Theory."* In *Journal of Economic Literature*. Vol. 34, n°2, junio 1996.
- ZAMAGNI, S. *El bien común en la sociedad posmoderna. Propuestas para la acción político-económica*. Ensayo presentado en el congreso "Bien común en la era de la globalización" de la Universidad de Piza, 18 al 21 de octubre de 2007.

Facultad de Ciencias Económicas

Departamento de Investigación “Francisco Valsecchi”

Documentos de Trabajo en Ciencias Empresariales

Nº 1: Benzrihen, Jorge, Alejandro Jacobo, Ernesto A. O’Connor, Jorge Vignale. “Sistema Tributario Argentino: Un análisis comparativo de la contribución por sectores productivos y de la equidad sectorial”. Mayo de 2015.

Nº 2: Rissotto, Hernán O. La ciudad humana: sociedad, ambiente, economía. Mayo de 2015.

Nº 3: Tomé, Raúl. Productividad: ¿Tipo de Cambio o Mejora Continua? Mayo de 2015.

Nº 4: Tomé, Raúl. Activity based costing. ABC. Otra vuelta de tuerca. Junio de 2015.

Nº 5: Losada, Víctor Alejandro. Doble imposición tributaria. Junio de 2015.

Nº6: Tomé, Raúl. Competitividad y tecnología para la toma de decisiones. Julio de 2015.

Nº7: Benzrihen, Jorge. Breves Reflexiones sobre el Presupuesto Público. Julio de 2015.

Nº8: Gloria Allo. Es tiempo de lo público no estatal en un estado red. Agosto de 2015.