

# Un modelo de Estado para el Proyecto Nacional y Provincial<sup>1</sup>

Sergio BUGALLO\*

*Hay dos maneras de explicar: explicar para conocer y explicar para actuar.*

Carlos Matus

Al referirnos a la formulación de un “Modelo de Estado” debemos comenzar a acordar qué entendemos y qué connotación se le debe asignar a una pretendida Reforma del Estado.

Los “por qué”, y “para qué” definirán los niveles de acuerdo o desacuerdo políticos que deben quedar absolutamente claros en cada planteo; en cambio los “cómo” van a depender de nuestra capacidad de evaluación de los recursos disponibles y del análisis de las diferentes fuerzas e intereses políticos que juegan en cada momento, tanto dentro de la estructura de gobierno como del rol que asuma la sociedad en términos de participación<sup>2</sup>, aceptación y compromiso con las propuestas realizadas, lo que supone el verdadero **protagonismo social**.

---

<sup>1</sup> Exposición realizada en el Taller: “¿Qué Estado queremos?: Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública” organizado por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata (República de los Niños), los días 26 y 27 de mayo de 2004.

\* (1954-2004) Lic. en Economía, Ex -Subsecretario de Presupuesto de la Nación. Ex - Secretario de Ingresos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Su último desempeño fue como Asesor del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, colaborando activamente con la subsecretaría de la Gestión Pública.

<sup>2</sup> La **participación** es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización (Montero, 1993). Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión (Carmona, 1988). **Participar** es ser parte, tener parte, tomar parte. Tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado, la co-gestión o colaboración y el beneficio tanto individual cuanto colectivo. (Hernández, 1994). La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes. Por ello se afirma que **participar** es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos BARRIGA (1988.) En virtud de estas definiciones priorizaremos el uso del concepto **Protagonismo Social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas. Intentaremos instalar crecientemente este concepto en el discurso político y académico en la materia.

Esto nos lleva necesariamente a introducirnos en una discusión de carácter ideológico donde se expresan y contraponen fuertemente las corrientes de pensamiento hoy vigentes, en las que por un lado se destacan aquellas sustentadas en estructuras de valores políticos y sociales conocidas como *liberalismo* versus aquellas que a partir de otro esquema de valoraciones con diferentes raíces constituyen las *corrientes no liberales* en las que se pueden encontrar una amplísima gama de posiciones que podemos denominarlas como heterodoxas.

**La perspectiva liberal** sostiene que la mejor asignación de los recursos económicos se obtiene con el libre accionar de los mercados bajo condiciones de “competencia perfecta”, por lo tanto, todas las medidas que apunten a liberalizar la economía de trabas a la libre circulación y comercialización de bienes y servicios significarán necesariamente una mejora en las condiciones de vida del conjunto de la sociedad.

**Hay al menos dos grandes obstáculos para que esto no suceda** como se plantea en la teoría:

1. El mercado no siempre funciona bajo condiciones de “competencia perfecta” y quizás debiéramos decir que cada vez lo hace en menor medida, donde la aparición de mercados oligopólicos o monopolísticos hacen necesaria la intervención estatal a los efectos de regular y compensar las consecuencias nocivas del funcionamiento imperfecto de los mismos.

2. Aún existiendo condiciones de perfecta competitividad, el libre funcionamiento de los mercados, conducirá a diferentes resultados según sea la distribución inicial de ingresos de cada población. Esto es así dado que el mercado identifica solamente las necesidades de la población con capacidad de ingresos suficientes como para expresarla en términos monetarios. Por el contrario aquellos que no posean ingresos suficientes no podrán manifestar sus demandas en la medida que sus necesidades así lo requieran. Aquí también es donde el rol del Estado es clave dado que por un lado deberá

asumir el rol de redistribuidor de ingresos, y por otro atender aquellas necesidades básicas o primarias de la población que no puedan ser expresadas por falta de ingresos.

Estas dos cuestiones están vinculadas, en el caso argentino (al igual que en otras economías drásticamente “liberalizadas”), con el acelerado proceso de liberalización económica de los 90’ dado que se propuso liberar el funcionamiento de los mercados **partiendo de una distribución de ingresos de las más regresivas registradas hasta ese momento**, dando como resultado los altísimos niveles de concentración de ingresos, desempleo, marginalidad y pobreza hoy vigentes.

Por ello cuanto más regresiva es la distribución del ingreso, más fuerte debe ser la intervención del Estado, precisamente para recomponer el circuito de producción y consumo en una economía nacional.

Desde esta perspectiva, debiéramos trabajar sobre una definición de lo que entendemos por **recuperar** y **modernizar** el Estado:

a. Debemos ir hacia un Estado que atienda las necesidades y demandas de la población en general y de los excluidos en particular. Cualquier iniciativa de modernización, cualquier cambio que se proponga en sus prácticas, rutinas y tecnologías de gestión, debe tener en cuenta si esto colabora con la inclusión de las personas y el ejercicio real de su ciudadanía. Toda propuesta modernizadora debe ser evaluada según su capacidad de incluir a más personas en el proyecto social.

b. Para su sostenimiento, el Estado debe proponer a la sociedad un sistema tributario equitativo, donde los que tienen mayor capacidad contributiva sean los principales aportantes. El Estado que queremos debe sostenerse en un sistema tributario progresivo. La modernización que anhelamos no se ocupa sólo de eficientizar el gasto, también observa la concepción y la gestión de los ingresos.

c. Entendemos que este proceso se inicia con la **recuperación del Estado**, entendida como la reconstitución de los lazos de solidaridad social y organización institucional seriamente afectados por un discurso y un accionar antiestatal y antipolítico –llevado adelante incluso por actores estatales y políticos- que llevó a la ciudadanía a desestimar estas herramientas como válidas a la hora de promover el bienestar general. La recuperación estatal no es una cuestión que refiera solamente a la voluntad de los funcionarios: es necesario el **protagonismo social**, por lo que la comunicación y los espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad se convierten en una de las principales preocupaciones de reforma. La modernización refiere así especialmente al diseño de políticas de comunicación y participación.

d. El Estado que hoy tenemos es producto de nuestra historia, en sus pro y sus contra. Sus debilidades han dado lugar a una particular cultura estatal, y a una particular forma de relación entre la sociedad y los órganos de gobierno y administración, en la que repercute especialmente la crisis de representación. La recuperación estatal debe favorecer el advenimiento de una nueva cultura institucional, con especial crecimiento de los actores que se ocupan de la conducción y gestión del Estado.

Todo Estado es la expresión de un plan institucional y de un modelo de desarrollo. Para alcanzar un resultado positivo en los términos de recuperar el Estado no sólo es necesario tener un Plan<sup>3</sup>, **sino saber si es un buen plan**. El plan está asociado a la capacidad de gestión para llevarlo a cabo, en especial las capacidades

---

<sup>3</sup> **"Nuestra obligación es tener proyectos**. Un proyecto no es solamente un grupo de carpetas. Un proyecto es además una energía especial, una alegría en marcha, un sentimiento en marcha. Un proyecto es una movida en marcha también. Es un conjunto de cosas, de saber qué quiere hacer uno y saber transmitirlo, y tener con quién hacerlo. Estar acompañado, ese es un proyecto" (Gobernador F. Solá, en ocasión de la inauguración del Centro de Emergencias Médicas, Berazategui, noviembre 2002).

físicas y humanas. También resulta indispensable contar con aceptación y compromiso social, por lo que la participación efectiva es clave y merece que contemos con métodos efectivos que recuperen y conviertan en política pública los aportes ciudadanos, para que los diferentes foros y alternativas de diálogo no se conviertan en una instancia de frustración. Estos métodos deben considerar, necesariamente, los mecanismos de control con los que las sociedades y sus Estados monitorean y corrigen sus objetivos, sus programas y su accionar.

La Plata, mayo de 2004.