

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESCENARIOS DE CONFLICTO Y TRANSFORMACIÓN.

Vilas Carlos.

Cita:

Vilas Carlos (2010). *POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESCENARIOS DE CONFLICTO Y TRANSFORMACIÓN*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/896>

POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESCENARIOS DE CONFLICTO Y TRANSFORMACIÓN

(Versión preliminar para comentarios)

Carlos M. Vilas
Universidad Nacional de Lanús

Esta presentación enfoca a las políticas públicas como parte de estrategias de construcción y ejercicio del poder en función de determinados fines y objetivos que integran una agenda de gobierno. De esto se deriva que la dimensión política de las políticas públicas no es un dato externo a los procesos de elaboración e implementación de las políticas sino parte constitutiva de éstas; en virtud de esto, se interpretan las dimensiones institucionales de tales procesos como condensaciones de las relaciones de poder político entre actores. Mientras las corrientes predominantes en la literatura sobre el tema parten del supuesto de una fuerte estabilidad institucional y política, el enfoque que se propone presta atención a los escenarios que se configuran cuando los gobiernos encaran procesos de transformación socioeconómica y política que alteran de manera significativa el acceso a los recursos del poder entre clases y otros grupos sociales. Se plantea que en estos escenarios el cambio institucional, las opciones abiertas a los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como las restricciones que deben ser encaradas, definen condiciones diferenciales respecto de las que sustentan a gran parte de una literatura más convencional, en general derivada de los procesos de reforma estructural de las décadas pasadas o articuladas a ellos. La fluidez propia de estos escenarios dota de características específicas el acceso a información para la toma de decisiones, acelera los tiempos e incrementa el potencial de conflicto inherente a toda confrontación de intereses. La exposición busca complementar enfoques más convencionales que, en la perspectiva de este autor, se apoyan en la extrapolación acrítica de supuestos poco plausibles y vacían a las políticas públicas de su dimensión sustantiva de herramientas de construcción política y cambio social en los escenarios de movilizaciones sociales, conflictos políticos y transformaciones institucionales que caracterizan a gran parte de América Latina hoy.

1. Democracias de transformación y conflicto

Los escenarios que se han venido gestando en varios países latinoamericanos desde finales de la década pasada y sus actores protagónicos han generado cierta desorientación en buena parte de los analistas académicos, los comentaristas mediáticos y los grupos del poder establecido. Si algo no se esperaba después de una década larga de supuesto *disciplinamiento* neoliberal de nuestras sociedades, de teorizaciones sobre el supuesto “fin del estado” y de consignas acerca de la autorregulación del mercado y su correcta asignación de recursos, era que ese experimento culminara en crisis y convulsiones sociales que arrastraron a los gobiernos y fuerzas políticas que habían colaborado activamente en su implementación. Sobre todo ponen en evidencia un dinamismo y una capacidad de acción estatal, en particular de renegociación de sus articulaciones con los escenarios regionales y globales, inimaginable de acuerdo a las premisas del discurso neoliberal de la globalización. Existen diferencias importantes entre esos gobiernos y regímenes políticos tanto en lo que toca a la duración de su desempeño y por lo tanto su mayor o menor experiencia en asuntos de gobierno, como en sus avances en la ejecución de sus programas de reforma, en el contenido y alcances de esos programas, y en los niveles de conflictividad activados por la resistencia de los intereses establecidos.

El análisis de los nuevos escenarios destaca la ampliación de las funciones del estado en los nuevos diseños institucionales, en su mayor gravitación en la captación y asignación de recursos, en la proyección de la gestión pública hacia áreas y sectores que en la década neoliberal fueron transferidas a los actores del mercado y una más amplia producción de políticas públicas tanto en lo que se relaciona con los temas enfocados como en sus impactos en la realidad. La recuperación de recursos, capacidades e instrumentos de intervención y de regulación tiene impactos importantes en muchos aspectos de la vida pública y privada, pero sería un error reducir este proceso a una cuestión de gestión pública ampliada.

Existe una dimensión *política* en estas transformaciones que les asigna un significado particular. Las modificaciones en curso en los aparatos y recursos de gestión pública indican, en efecto, la magnitud y sentido de las transformaciones que están procesándose en la estructura de poder entre actores sociales y sus expresiones políticas. Los cambios en las políticas públicas, en las modalidades y estilos de gestión son el fruto de los conflictos que se procesan entre esos actores, en escenarios y coyunturas de fuerte tensionamiento, como ocurre siempre que lo que está en discusión es el poder, es decir, quién tiene el derecho, asentado en los hechos, de conducir el estado de acuerdo a determinados fines y, en consecuencia, de proponer e imponer los términos formales e informales en los que la competencia, el conflicto y los acuerdos habrán de tener lugar. Mucho más que el tamaño del estado y de sus áreas de incumbencia está en juego en varios países de la región el rediseño profundo de las relaciones de poder político; es inevitable que la magnitud del conflicto se proyecte a todo lo que el estado hace, al modo en que lo hace, y a las relaciones que se van configurando con los actores de la sociedad. Nuevos o renovados actores dominantes plantean nuevos o renovados objetivos y esto reclama, inevitablemente, cambios en los procedimientos, herramientas y estilos de gestión pública.

La primera característica que quiero destacar en el escenario político regional presente es el compromiso de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, con pocas excepciones, en proyectar los efectos de la democracia política al campo de las estructuras socioeconómicas. Se considera que el principio democrático básico del “gobierno de las mayorías” debe efectivizarse en acciones de política que respondan a las aspiraciones, demandas y expectativas de mejoramiento social de esas mayorías, incluyendo la introducción de transformaciones estructurales e institucionales que constituyen condiciones de posibilidad para tales respuestas. Son (cada una a su manera) democracias reformistas y, en tal sentido, *democracias coherentes* consigo mismas. Lo *democrático* alude aquí a un conjunto de variables y procedimientos referidos a la participación ciudadana en la elección y renovación de los cargos políticos, a la conceptualización de la población como pueblo de ciudadanos, a la vigencia efectiva de derechos y deberes garantizados por el control de los medios de coacción por un estado legitimado por el origen del poder que él institucionaliza en la expresión libre de la voluntad ciudadana. Todas las experiencias reformadoras de hoy cuentan con un origen incuestionablemente democrático; todas ellas llegaron al gobierno a través de procesos electorales competitivos, incluso en sociedades que acababan de atravesar por severas crisis como Argentina, Bolivia o Ecuador, muchos de cuyos efectos aún estaban presentes. A su turno, la *coherencia* refiere a la posibilidad legítima de orientar el ejercicio democrático de la política hacia la introducción de reformas en la organización social y económica y por lo tanto en el acceso a recursos estratégicos para la integración ciudadana de categorías de población marginadas de

ellos o con acceso insatisfactorio a la luz de la cultura de nuestro tiempo y de los niveles alcanzados de desarrollo económico y científico-técnico -condiciones consideradas injustas por sectores amplios de la población.

Se registra en este sentido una diferencia fuerte con el modo en que los procesos políticos de las denominadas “transiciones a la democracia” encararon la cuestión, y al mismo tiempo la recuperación de una línea de continuidad y consistencia respecto del modo en que, desde principios del siglo veinte por lo menos, la democracia fue concebida por amplios sectores de la población latinoamericana. La universalización del voto secreto, por ejemplo, siempre fue vista por un amplio espectro de fuerzas políticas como un valor en sí mismo pero también como una herramienta que permitiría ampliar la agenda política de los gobiernos, introduciendo acciones de reforma social con un sentido de progreso, aunque es sabido que lo que era entusiasmo en las clases populares en las clases pudientes era temor y desconfianza. Tanto las fuerzas políticas que vehiculizaban el voto de las clases trabajadoras como el de las clases medias concebían a la democracia como un proceso que no se limitaba a lo político institucional, sino que proyectaba sus efectos sobre la organización económica y las relaciones sociales. Debe reconocerse que ésta es también la visión de la democracia de la que, a su manera, participan las élites del poder económico: ante la evidencia de la eficacia reformadora de los procesos democráticos, optaron con ignominiosa frecuencia por promover golpes militares y otras formas de represión de la voluntad popular, como *última ratio* para la preservación de sus propios intereses.

Las llamadas “transiciones a la democracia” de los años ochentas y noventas, por el contrario, regresaron a una versión de la democracia que, en líneas generales, limitó su virtualidad transformadora de las relaciones de poder social y económico -“democracias restringidas” las llamó el sociólogo ecuatoriano Agustín Cueva. Afirmar esta limitación no implica subestimar la importancia de esos procesos, pero es necesario destacar que en virtud de ese acotamiento los regímenes autoritarios de los que se estaba saliendo fueron encarados en términos fundamentalmente político-institucionales, dejándose al margen los intereses sociales, económicos e ideológicos que habían promovido. Como consecuencia los esfuerzos de democratización soslayaron estas dimensiones constitutivas de los experimentos dictatoriales o les asignaron una relevancia mucho menor. Reducida a una consideración puramente institucional, la democracia no sólo pasó a convivir con la preservación de altos niveles de concentración del poder económico, sino que incluso en lo político-institucional tuvo que admitir severas limitaciones –por ejemplo, en lo referente a la alta burocracia estatal, al poder judicial y a las fuerzas armadas y de seguridad, la investigación y enjuiciamiento de las torturas, asesinatos y desaparición forzada de opositores. Es indudable que la necesidad de alcanzar un mínimo de gobernabilidad en coyunturas políticas complejas aconsejó a estos gobiernos aceptar tales limitaciones, pero es también innegable que gran parte de los estudios políticos de esa época aportó sistematicidad teórica a la realidad práctica de esas transiciones y permitió presentar como virtud lo que era, en realidad, producto de aquella necesidad. En la mejor tradición del liberalismo decimonónico, lo político fue separado de lo socioeconómico, y la caracterización de un gobierno como democrático podía tener lugar con total independencia del tipo de políticas que dicho gobierno efectivamente ejecutara.

Más aún, la supuesta “falta de alternativas” a tales enfoques hizo posible en la década de 1990 una pirueta teórica y práctica de mucha significación: la aplicación de las

recomendaciones del “Consenso de Washington”, con todo el sufrimiento que implicaban para los pueblos, eran la prueba no sólo de la madurez y la sensatez de los gobiernos, sino de su carácter efectivamente democrático. De la pretendida separación de lo político respecto de lo socioeconómico en la teoría de las transiciones, pasamos a la tesis clintoniana de las “democracias de mercado”: el carácter efectivamente democrático de un gobierno dependía de su eficacia en la ejecución de las políticas económicas del “Consenso de Washington”. Un razonamiento que, por ejemplo, permitió justificar el autogolpe de estado de Alberto Fujimori en Perú, y convirtió a Argentina, tras la crisis mexicana de 1994, en la nueva estrella del Banco Mundial, el FMI y la Secretaría del Tesoro estadounidense.

Los escenarios políticos contemporáneos muestran una recuperación de aquella continuidad histórica entre aspiraciones sociales mayoritarias de progreso y bienestar, y desempeños gubernamentales. Ello se advierte tanto en la reorientación del estado en sus funciones de ejecutor de políticas públicas y en un papel mucho más activo en estos asuntos, como también, y sobre todo, en las transformaciones que el propio estado está experimentando en su carácter de institucionalización de nuevas fórmulas de poder. Los cambios políticos ocurridos como efecto de la crisis del estado desarrollista en las décadas de 1970 y 1980 creó las condiciones para la “reforma del estado” en clave neoliberal que puso a punto al estado, así reconfigurado, para hacerse cargo de los objetivos y responsabilidades que le asignó el nuevo bloque de fuerzas dominantes internas y transnacionales surgido de aquella crisis (Vilas 1997a). De la misma manera, los cambios de poder que están teniendo lugar en los últimos diez años, el surgimiento o consolidación de nuevas coaliciones sociales y políticas, etcétera, conducen a una necesaria transformación estatal tanto en lo que éste significa como institucionalización de relaciones de poder, como en lo referido a las políticas que diseña y ejecuta, las herramientas que pone en funcionamiento y a los recursos que moviliza para hacerse cargo de los objetivos que el nuevo bloque de poder propone al conjunto social.

Se advierte en efecto un reposicionamiento del estado como herramienta de desarrollo y de bienestar social, como promotor de reformas y no solamente como administrador o gerenciador público. Como siempre ocurre, la reconfiguración política del estado en función de nuevas correlaciones de fuerza y alineamientos de poder entre clases y otros actores tiene como corolario una modificación de sus aparatos de gestión pública y una asignación de recursos compatible con las responsabilidades que le competen en la consecución de los nuevos y usualmente mayores objetivos de dicha gestión.

En varios países del área el estado ha reasumido la propiedad de recursos estratégicos que habían sido privatizados –por ejemplo hidrocarburos y otras fuentes de energía, transportes y telecomunicaciones, provisión de servicios de agua y saneamiento. Los casos de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina son especialmente notorios. Las razones que impulsan a estas reconversiones son múltiples: se trata de recursos y sectores de importancia estratégica para el desarrollo económico e incluso para la preservación de márgenes de autonomía en los escenarios internacionales, tienen una gravitación decisiva en el diseño de la infraestructura económica y social y contribuyen a la generación de recursos fiscales; su propiedad o gestión en manos de empresas o consorcios privados entra en frecuente conflicto con el logro de niveles satisfactorios en materia de salud pública, preservación ambiental, combate a la pobreza o promoción de la inclusión social.

Las transformaciones del papel, los alcances y los modos de funcionamiento del estado son ante todo de carácter político, mucho más que de tipo macroeconómico o empresarial, por más que usualmente se presta más atención a esto que a aquello. Ese carácter político refiere a la reasunción del estado de la condición, que le es inherente e indelegable, de organizador y orientador del conjunto social y de gestor del bienestar general –un carácter reconocido, por lo menos formalmente, en todos los textos constitucionales del hemisferio y, en verdad, por todas las variantes de la teoría política. En los sectores en que se mantiene lo realizado en materia de privatizaciones, el estado ha mejorado su papel como regulador y controlador de las empresas adjudicatarias, recuperando su función, eminentemente política, de diseñador de las políticas referidas a esos sectores e integrándolas en la estrategia, o modelo, nacional de desarrollo. El estado no se encuentra solo en este papel: un amplio arco de organizaciones sociales le acompaña y le controla, a través de una variedad de procedimientos y mecanismos. Una manifestación de la coherencia democrática de los nuevos regímenes reformadores es precisamente el protagonismo alcanzado por estas expresiones de la dinámica asociativa de nuestras sociedades. En importante medida, mucho de la reconfiguración de los roles asumidos por el estado y del mejoramiento de su desempeño se debe a las funciones fiscalizadoras de estos actores dedicados a “custodiar al custodio”.

Paralelamente a lo anterior nuestros gobiernos reformadores han alcanzado una efectiva subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles democráticamente constituidas. La infame tradición latinoamericana de golpes militares y cuartelazos instrumentados contra gobiernos democráticos parece haber sido cerrada ¿para siempre?, como también la no menos infame alianza, o convergencia, entre poder militar, élites económicas y una que otra embajada extranjera. Estrechamente vinculada a la promoción de una política de memoria y justicia con relación a las masivas violaciones a los derechos humanos, incluyendo crímenes de lesa humanidad, cometidas durante los regímenes dictatoriales, el acatamiento a las directivas políticas del poder civil ha abierto las puertas a un mejor desempeño profesional como parte del rediseño estratégico del papel de las fuerzas de defensa y seguridad en un estado democrático. Sin embargo, el golpe militar ejecutado en Honduras en junio 2009 indica que no es poco lo que aún resta por transitar en este camino.

Un segundo aspecto que me parece importante destacar es que estas democracias coherentes son también democracias de una intensa conflictividad. Ello así porque en sociedades caracterizadas por desigualdades tan profundas como las nuestras, cualquier intento de modificar estructuras de poder suscita la reacción, y a menudo una reacción muy violenta, de quienes se benefician de ellas. No debe extrañar entonces que en varios países del continente la conflictividad política haya alcanzado niveles de tanta intensidad. La política, como señaló Max Weber, es lucha y confrontación de intereses; la visión de la política como un proceso de construcción discursiva de consensos entre iguales no tiene realidad cuando de lo que se trata es de una relación entre desiguales en lo que toca a acceso a recursos, prestigio social, articulaciones institucionales, vinculaciones externas. En estos escenarios el conflicto político no se resuelve por la discusión y el diálogo sino por una confrontación de fuerza que arroja como saldo a vencedores y vencidos.

En nuestros días esto es particularmente evidente en Bolivia y Ecuador. Las reformas constitucionales que han tenido lugar en esos países ponen de manifiesto, en términos jurídico-formales, las modificaciones en las relaciones sustantivas de poder –las

relaciones entre clases y otros actores sociales, las transformaciones en la cultura general de la sociedad, es decir lo que Lassalle denominó la “constitución real” de una sociedad. Los altos niveles de conflictividad política que se registran en las sociedades andinas dan testimonio del carácter inacabado de sus procesos de integración nacional, y no solamente de la falta o desarticulación de la integración social. En sociedades multiétnicas como esas, el poder político no sólo sintetiza una dominación de clase sino también una jerarquía étnica; en tales condiciones la “nación” es un formato jurídico que no implica contenidos integradores de comunidad espiritual. En consecuencia, los procesos de democratización, en estas sociedades, deben hacerse cargo no sólo de quebrar las fronteras socioeconómicas de la ciudadanía sino también sus fronteras étnico-culturales y regionales, y conjugar las modalidades convencionales de participación con las que son el producto de criterios alternativos, pero no incompatibles, de involucramiento efectivo en las relaciones de poder –la racionalidad individualista y contractualista con la racionalidad comunitaria de las reciprocidades. Los conflictos en torno a las reformas constitucionales en Bolivia y Ecuador ponen de relieve la intensidad que siempre alcanzan las luchas por el poder cuando éste refiere no solamente a intereses económicos sino a un amplio arco de prácticas sociales, identidades culturales, dignidades y prestigios sociales.

Situaciones similares, aunque no tan intensas, se registran en otros países donde los conflictos de clase carecen de esas connotaciones étnico-culturales tan marcadas. La introducción de reformas sociales potencia la eficacia política de actores hasta entones relegados o subordinados –movimiento obrero, pequeños y medianos empresarios, organizaciones de usuarios y consumidores... En todos ellos el estado reorienta su funcionamiento, define objetivos y metas más ambiciosas y nuevas herramientas de gestión como parte de los cambios en las relaciones sustantivas de poder a las que brinda expresión institucional (Stiglitz 2003) y esto siempre irrita a quienes defienden intereses adquiridos. El conflicto que se desarrolló recientemente en Argentina respecto de la distribución del excedente financiero agrícola es un buen ejemplo de la radicalidad que las luchas de poder pueden llegar a alcanzar incluso en escenarios institucionalmente consolidados. La circunstancia de que ese conflicto se haya desarrollado en el marco de una sostenida expansión de la economía y de los ingresos y la rentabilidad agrícola ilustra acerca de la rapacidad de ciertos intereses de clase y la intensidad con que ésta los defiende. Similarmente ilustrativo a este respecto es el intento de golpe de estado de abril 2002 contra el gobierno constitucional del presidente Chávez, y el más exitoso ejecutado en Honduras en 2009.

La conflictividad de estas democracias coherentes no sólo refiere a sus relaciones con las élites del poder económico o con actores externos con los que aquellas están sólidamente articuladas. Muchos de estos gobiernos reformistas llegaron al poder impulsados por coaliciones sociales y alianzas electorales más o menos amplias, o tras tremendas crisis sociales que actuaron como elemento unificador de voluntades contra todos quienes eran o aparecían en la acera de enfrente. Es frecuente sin embargo que las alianzas y compromisos que unificaron y permitieron alcanzar el gobierno se conviertan en obstáculos o se transformen en campo de tensiones y disidencias respecto del ejercicio de éste. La rápida desintegración de la alianza que ganó las elecciones presidenciales en Argentina a fines de 1999 constituye un ejemplo particularmente patético de esta situación. Con menos dramatismo, los desgranamientos internos y escisiones del PT brasileño, o de la coalición que acompañó al MAS boliviano en las elecciones que dieron el triunfo presidencial a Evo Morales, o las tensiones internas a la

Convergencia Democrática chilena o al Frente Amplio uruguayo, ilustran en la misma dirección.

Las dificultades de procesar al mismo tiempo que acotar las tensiones dentro de las coaliciones reformistas se ven ahondadas por la crisis por la que atraviesan desde hace años los partidos políticos tradicionales en varios países de la región. Esa crisis, estudiada por una gran variedad de autores, es el producto combinado de por lo menos dos factores principales convergentes en ese resultado: 1) las limitaciones de muchos de esos partidos para reconocer las transformaciones experimentadas a lo largo de las décadas recientes en el mapa social de sus respectivos países y hacerse cargo de ellas en sus formulaciones programáticas, en sus estilos de acción y otros aspectos similarmente cruciales de su desempeño; las causas de esas limitaciones son variadas y excede los objetivos de esta presentación analizarlas; 2) el involucramiento activo de varios partidos políticos de base laboral y social amplia en la ejecución del programa del “Consenso de Washington” –por ejemplo el MNR en Bolivia, el Partido Justicialista y el Partido Radical en Argentina, o el Partido Roldosista Ecuatoriano— que implicó un giro de ciento ochenta grados en sus definiciones programáticas originarias y un tremendo costo en las condiciones de vida de sus partidarios y sus referentes sociales. La magnitud de las crisis a que condujeron muchos experimentos neoliberales expuso públicamente las debilidades e ineficiencias del sistema político y la complicidad de algunos de sus actores en las decisiones que contribuyeron a ellas. Es así que varias encuestas de opinión de amplia cobertura muestran una persistente desconfianza hacia la política, los partidos, los tribunales y parlamentos en muchos países latinoamericanos. Este escepticismo parece producto sobre todo de la percepción que los entrevistados tienen del desempeño de esas instituciones y en particular de su reducida capacidad, o voluntad, para mejorar la calidad de vida de la gente (cfr por ejemplo Corporación Latinobarómetro 2006).

El debilitamiento de la confianza popular en lo político-partidario y en las instituciones convencionales de la democracia representativa para avanzar demandas y alimentar expectativas de mejoramiento social (coincidente con la desconfianza de las élites políticas en la medida en que el sistema representativo es percibido por ellas como siempre vulnerable a las presiones sociales) fue de la mano con el fortalecimiento de lo social-sectorial, equivalente al atrincheramiento corporativo de las élites y a su nunca totalmente abandonada aceptación de las soluciones *de facto* --como se puso en evidencia en el fracasado golpe de estado de abril 2002 en Venezuela y, más recientemente, en algunas manifestaciones del conflicto en Bolivia en los descarríos verbales de algunos dirigentes empresarios en el reciente conflicto por la modificación del régimen tributario a las exportaciones agropecuarias en Argentina, o en el ya mencionado golpe militar en Honduras.

La crisis del sistema representativo contribuye asimismo a una mayor personalización del poder político y del gobierno. En ausencia de organizaciones políticas que actúen como agregadoras de intereses y orientadoras programáticas, la conducción política y las funciones de gobierno tienden a ser asociadas con la persona de algunos dirigentes; el proyecto político, sea cual fuere, ya no es el de un partido o coalición de partidos sino el que la población reconoce en la figura de su dirigente máximo. Algunos autores han visto esto como un efecto persistente del tradicional caudillismo hispanoamericano o un resurgimiento del populismo de mediados del siglo veinte (por ejemplo Wiarda 2004; Hermet 2003). En realidad la fuerte gravitación del poder personalizado es un rasgo

recurrente en los momentos fundacionales de un nuevo estado o de un nuevo régimen político, e inevitable en todos los procesos de activo involucramiento de masas. En general es interpretada a la luz del tipo weberiano de dominación carismática. De acuerdo a esa misma interpretación, el carisma personal derivaría, dadas ciertas condiciones, en un “carisma institucional” que transforma la fe en el dirigente en confianza en las instituciones que ese dirigente contribuyó decisivamente a moldear. O, en el caso de los “pilotos de tormenta” que sacan adelante a sus países de crisis profundas o desafíos extraordinarios (guerras, grandes catástrofes y similares), la superación del estado de excepción permitiría regresar al funcionamiento normal de las instituciones. Pero la realidad demuestra que tal regreso no es inevitable o que aquellas condiciones no son de generación espontánea, y que muchos de esos liderazgos fuertemente personalizados tienden a extenderse en el tiempo hasta que la marcha implacable de la biología resuelve finalmente el asunto.

Con mucha frecuencia el principal obstáculo a la institucionalización de la política es, precisamente, la preservación de esos rasgos personalizados del poder más allá de las circunstancias que dieron lugar a su aparición y despliegue, conjugada con la inadecuación de las instituciones preexistentes para procesar y dar cauce a la intensa conflictividad. Así, este ida y vuelta entre una personalización fuerte producto de la debilidad institucional, y una debilidad institucional a la que colaboran la fuerte personalización y el particularismo de las relaciones políticas ayuda a explicar la tendencia de muchos de estos dirigentes de buscar reelecciones ilimitadas como modo de compatibilizar el principio de la soberanía popular con la continuidad de la conducción política de un proceso de cambio que excede los límites temporales de un mandato constitucional.

En el constitucionalismo latinoamericano, diseñado en este y otros aspectos bajo la influencia de la Constitución de los Estados Unidos, un número importante de decisiones está asignado al Ejecutivo; esta asignación se amplía, muchas veces *de facto* más que *de jure*, en las democracias orientadas hacia la transformación social, y ello con independencia de su orientación ideológica. En las “democracias delegativas” del neoliberalismo de la década de 1980 (como las llamó O’Donnell) los presidentes se beneficiaron de prerrogativas delegadas por el parlamento al mismo tiempo que incrementaron el control sobre el poder judicial. Esto facilitó la implementación del programa del “Consenso de Washington” en Perú, México, Brasil, Ecuador, Argentina, y granjeó el apoyo del gobierno de Estados Unidos y de los organismos internacionales en los que ese gobierno posee fuerte capacidad de decisión. Hoy, al contrario, las democracias que promueven transformaciones sociales progresistas están dedicadas a avanzar el cambio en otras direcciones. El decisionismo de Hugo Chávez, de Néstor Kirchner o de Rafael Correa no es más intenso ni más evidente que el de Carlos Menem, Alberto Fujimori, Carlos Salinas de Gortari o Rafael Caldera. Sólo el contenido de las decisiones ha cambiado, como también cambió la identidad de los que ganan y los que pierden con esas decisiones. Es posible que sea esto lo que explique en definitiva las contradictorias valoraciones de unos y otros “decisionismos” por las élites del poder y sus voceros mediáticos.

2. Las políticas públicas en escenarios de conflicto y transformación

Es frecuente que en escenarios como los que se acaba de describir tan someramente, la dimensión propiamente política de las políticas públicas –sus efectos sobre los procesos de acumulación y despliegue de poder, de construcción institucional,

de producción de nuevos significados y representaciones, etc.- adquiere primacía sobre otro tipo de consideraciones. Desde la perspectiva del saber convencional en materia de políticas públicas, esto tiende a ser señalado, críticamente, como la subordinación de los saberes técnicos a la voluntad (o incluso los caprichos) de la política.

A pesar de lo que muchas veces se piensa, la diferenciación entre lo técnico y lo político dista de ser tajante u objetiva; la distinción entre lo uno y lo otro es, en definitiva, producto de una decisión política, o de circunstancias derivadas de la política. Un mismo funcionario y sus acciones puede ser considerado técnico o político en función de ciertas circunstancias particulares: en una reunión de ministros de relaciones exteriores, de economía o de cualquier otra cartera el ministro respectivo actúa como político; en una reunión de presidentes esos mismos ministros actúan como asesores técnicos. Que un informe sobre asuntos de gobierno sea *técnico* no significa que carezca de proyecciones, efectos o implicaciones políticas; solamente apostando a una extravagante ingenuidad de los diseñadores de políticas (difícilmente compatible con la obtención de los grados académicos que normalmente ostentan) puede argüirse que se trata de cuestiones ajenas o externas al informe, mucho menos a la recomendación. Por lo demás, es frecuente revestir con argumentos técnicos y discursos de resonancias científicas acciones y propuestas cuyo sustento principal es político, posiblemente explotando la buena fe de la audiencia o el prestigio que la ciencia o la técnica conservan en los legos, en una especie de migración retórica desde el terreno de las ciencias “duras” al de las disciplinas y prácticas sociales.

Como parte de la ideología de la “falta de alternativas” a las reformas neoliberales, a menudo la elaboración y la ejecución de políticas públicas han sido presentadas como asuntos exclusivamente técnicos producto de saberes específicos en los que la política poco o nada tiene que ver; en una sociedad abierta con un sistema político convencionalmente democrático, esto equivale a decir que la gente nada tiene que ver, decir u opinar. La política y lo político tendrían relación, a lo sumo, con el marco institucional en el que las políticas son diseñadas e implementadas. De conformidad con esta concepción, cuanto más a resguardo estén el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de las influencias de la política y de los políticos, más garantizado estará su éxito. Caso ejemplar de esta concepción es el informe que el Banco Mundial difundió a fines de la década pasada sobre el papel del estado en las reformas económicas, y que durante unos cuantos años se convirtió en una especie de vademécum de todo buen reformador. Con una fuerte tonalidad normativa, este documento definió de qué asuntos debe hacerse cargo el estado, es decir cuáles son los temas que deben encarar las políticas públicas (estabilidad monetaria, infraestructura, preservación del medio ambiente, combate a la pobreza), y dejar al libre arbitrio del mercado todo lo demás. De acuerdo a este organismo todo lo que la política debe hacer al respecto es poner los recursos administrativos y coercitivos del estado al servicio de los grupos de expertos a cargo de llevarlas a cabo, aislándolos de las presiones de los intereses valorados como particulares (World Bank 1997). Una recomendación política, obviamente.

La visión del Banco Mundial es fruto de una particular interpretación del modo en que algunos estados impulsaron el desarrollo industrial acelerado en varios países del sureste de Asia, a través de alianzas estrechas entre el poder político y grupos empresariales a los que el poder político asignó roles estratégicos en los procesos de acumulación de capital. La relación poder político/elaboradores de políticas/sociedad

fue mucho más compleja y dinámica que la que la metáfora del aislamiento podría inducir a pensar (Weiss 1998; Weder 1999; Wade 1999; etc.). En el caso de América Latina, la propia “reforma del estado” fue encarada por ese y otros organismos multilaterales, y por los elencos políticos locales, como un asunto meramente técnico; el aislamiento de los reformadores se refirió en consecuencia no sólo a la elaboración y ejecución de específicas políticas públicas sino también a este aspecto crucial referido al modo en que la reconfiguración de las relaciones de poder político -por los reacomodos de las décadas de 1980 y 1990- habría de alcanzar expresión institucional en la organización del estado y en sus modalidades de desempeño.

La supuesta falta de alternativas *técnicas* al modo en que las cosas fueron encaradas significó en realidad la falta de alternativas *políticas* al tipo particular de reestructuración que se llevó a cabo a partir de la reconfiguración del poder político tras la crisis de 1982. En consecuencia la pluralidad de perspectivas y por lo tanto de disensos desapareció en virtud del consenso o la resignación respecto de lo único que es posible (y razonable) hacer, en una especie de traducción neoliberal del argot político cotidiano: *es lo que hay...* Donde *eso que hay* no es otra cosa que el producto de conflictos sociales, de tensiones y crisis, a partir de las cuales cobró cuerpo una nueva definición de ganadores y perdedores. Es esta razón fundamentalmente política, y no una razón supuestamente técnica, la que determina la construcción de los escenarios institucionales y, derivadamente, la elaboración de las políticas públicas, su intencionalidad —es decir sus objetivos y metas—, cómo son implementadas, quiénes cargan con su financiamiento y cuestiones similarmente relevantes.

La afirmación del carácter técnico de las políticas públicas y la consiguiente ventaja de ponerlas a buen recaudo de las intervenciones de los políticos (y de la gente que vota por ellos) suscita un problema serio en las democracias: “establecer en qué medida los actores políticos elegidos son efectivamente (...) los que deciden las orientaciones adoptadas por las acciones gubernamentales” (Surel 2006). Como se acaba de ver, en la división del trabajo entre política y técnica postulada por los promotores de las reformas neoliberales, todo lo que los políticos deben hacer es crear las condiciones institucionales para el mejor desempeño de los técnicos. Del mismo modo que en las “democracias delegativas” de O’Donnell los electores entregan a los elegidos una *carta blanca* para que manejen los asuntos públicos a su mejor entender, éstos a su turno efectuarían similar delegación en los técnicos de la administración pública o los que aportan las consultoras, los organismos multilaterales o los gobiernos cooperantes, que son quienes mejor saben cómo alcanzar los objetivos definidos por los políticos, e incluso aconsejar respecto de qué objetivos son los que realmente conviene fijarse.

Ciertamente las políticas públicas siempre tienen un contenido técnico; sostener lo contrario sería exaltar la chapucería. Pero afirmar la componente técnica y la necesidad de que ésta presente los mejores niveles de calidad es una cosa, y otra muy diferente desconocer la dimensión política de las políticas públicas, que tiene que ver con su diseño y ejecución pero también con los escenarios en que uno y otras se llevan a cabo. Existen demasiados ejemplos de excelentes médicos que resultaron pésimos ministros de salud, de brillantes ingenieros de desempeño pavoroso como ministros de obras públicas, y una larga lista de ejemplos similares, como para incurrir en la ingenuidad de que un eficaz desempeño político en áreas de reconocida *expertise* técnica requiere nada más que una buena formación técnica o un exitoso desempeño profesional en ese terreno.

El asunto en juego aquí, o una de los más relevantes, es quién decide los criterios de excelencia de una política dada. Normalmente esa decisión forma parte de las cuestiones meta-institucionales que existen en todo régimen político y que refieren, en última instancia, a los acuerdos de poder entre actores sociales sobre los que se asienta la dinámica institucional. Hablar de “relaciones de poder” cuando se trata de evaluar una política de becas escolares, de construcción de viviendas, campañas de vacunación, de promoción del deporte o cosas por el estilo puede parecer un exceso o una prueba de politiquería, pero no hay tal. En primer lugar, porque como ya se dijo, toda acción o política específica siempre resulta enmarcada en acciones o estrategias más amplias; asimismo, porque éstas siempre son el producto de visiones o sistemas de creencias (o doctrinas, o ideologías) de fuerte carácter normativo –la imagen del país, o de la comarca, o de la infancia, o de lo que fuere, que se aspira a lograr a través del ejercicio de la política.

El tratamiento eficaz de cualquier situación o proceso considerado un *asunto* que ingresa en la agenda política se asienta siempre, de manera explícita o implícita, en un conjunto de supuestos conceptuales respecto a los factores que intervienen en su origen y en sus manifestaciones, a su magnitud real y potencial, a su evolución futura, entre otros, así como su articulación con otras dimensiones de la realidad socioeconómica y de las políticas respectivas. Tomemos por ejemplo las políticas de combate a la pobreza, que en el periodo de auge del neoliberalismo se convirtieron en *la* política social por antonomasia. Puede pensarse, como de hecho se ha pensado, que el incremento de la cantidad de población en condiciones de pobreza es un fenómeno friccional, efecto transitorio de las reestructuraciones económicas e institucionales en curso, y que una vez que éstas se asienten y comiencen a generar los efectos pronosticados –es decir, que el ingreso de los nuevos escenarios a derroteros de normalidad y a un pleno funcionamiento de los mercados resolverá el problema o aspectos sustanciales de él. Corresponde en consecuencia diseñar acciones asistenciales que apunten a la situación de emergencia, enfocando correctamente en quienes deben ser sus destinatarios efectivos, durante lo que la emergencia dure. El regreso al normal desenvolvimiento del mercado de trabajo se encargará de reabsorber a la mayor parte de la población temporalmente expulsada del mismo y del resto se encargarán las políticas diseñadas para estos casos especiales –ancianos, discapacitados, y similares. A grandes rasgos, ésta fue la concepción predominante en la elaboración y ejecución de las políticas neoliberales en este campo (Vilas 1997b, 1998). Si en cambio la pobreza es encarada como resultado de *procesos de empobrecimiento* que obedecen a causas múltiples estructurales en las que tanto el estado como el mercado tienen responsabilidad, que en consecuencia en sus aspectos más profundos no es un fenómeno simplemente coyuntural, el diseño y la ejecución de las políticas debe asentarse en una perspectiva que atiende las urgencias en función de una estrategia de mayor integralidad que se fija como objetivo atacar las causas que generan el fenómeno, y no simplemente sus manifestaciones. Ello implica, entre otras cosas, una asignación de recursos que atienda la mayor amplitud de las acciones de política, y una evaluación de esas acciones que contemple la multidimensionalidad de los objetivos perseguidos.

Los criterios de eficacia y eficiencia, la valoración de la *calidad* de una política dada, guardan relación con las características propias o específicas de ésta (por ejemplo, la consistencia interna de su diseño y la coherencia entre éste y la producción de determinados efectos) así como con su compatibilidad con el conjunto de acciones,

percepciones, etc. que componen la agenda integral de gobierno. La coherencia de ambos criterios no puede tomarse como un hecho; entre otras razones, porque esta segunda dimensión, explícitamente política, de la calidad de la gestión de gobierno –no ya de tal o cual política en particular– depende no sólo de las iniciativas tomadas por éste “desde arriba” sino de las acciones y reacciones de otros actores domésticos y externos en cambiantes escenarios institucionales y fácticos, de las tensiones y conflictos entre fuerzas políticas y sociales, de las restricciones que es inevitable reconocer y de la habilidad de unos y otros para aprovechar las oportunidades que esta dinámica abre, avanzar las propuestas propias y neutralizar las oposiciones, y del modo y eficacia con la que el gobierno procesa esta variedad de factores intervinientes.

De lo anterior se desprende que, en la formulación del neoliberalismo, la idea del carácter técnico de las políticas públicas y su pretendida *apoliticidad* no alude tanto a las complejidades económico-financieras, administrativas o legales que les son propias (por lo tanto, a la obvia necesidad de movilizar una variedad de saberes científicos, técnicos, metodológicos) como al aislamiento conceptual que se postula entre esas políticas y las configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental, de la competencia electoral y parlamentaria, de la articulación entre organizaciones sociales y fuerzas políticas, y que el estado institucionaliza a través de la producción normativa y de sus agencias de socialización y de coerción. En nombre de la superioridad de los saberes específicos respecto de la contingencia o el particularismo de las opiniones y valoraciones ideológicas, la tesis de la *apoliticidad* cierra autoritariamente cualquier discusión acerca de la filiación política de las políticas públicas. Por lo tanto cierra el espacio para cualquier indagación acerca de cuáles son los determinantes sociales, ideológicos y políticos a partir de los cuales determinados actores sociales (burocracias nacionales o transnacionales, corporaciones económicas o laborales, etc.) construyen el concepto de interés general que legitima tales políticas y al que éstas pretenden otorgar significado concreto.

No es ocioso insistir que lo expuesto hasta aquí no implica desconocer la dimensión técnica siempre presente en la formulación y en la determinación de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas. Los conceptos de eficacia y eficiencia siempre están asociados a determinados estilos de desarrollo, trayectorias precedentes, valoraciones colectivas e incluso a necesidades y posibilidades históricamente particularizadas. Más exactamente: es posible definir en abstracto en qué consisten, técnicamente, la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas, pero la valoración de ellas en cada caso particular, y en conjunto, siempre se lleva a cabo con referencia a un determinado enmarcamiento político y a un cierto plexo axiológico. Como señalé más arriba, la eficacia de la gestión pública requiere, en cada escenario institucional y sociopolítico, la consistencia del diseño de las políticas con los objetivos que se persiguen, así como coherencia en la gradación o jerarquía que se reconoce entre ellos. Lo primero puede ser visto como una cuestión de técnicas e instrumentos; lo segundo es ante todo materia de la política en cuanto ésta se refiere al deber ser del desempeño público que se deriva de sus fines y objetivos. Es también materia de la política la elección entre diferentes opciones técnicas o instrumentales, en la medida en que éstas involucran cuestiones de costos, recursos humanos, tiempos, y similares. Algo parecido ocurre respecto de la valoración de la eficiencia de las políticas públicas. Eficiencia es en el fondo una cuestión de costo/beneficio, de definición de criterios respecto de cuánto se está dispuesto a pagar para alcanzar determinados resultados, de qué naturaleza son los costos a considerar (económicos, políticos, de prestigio, etc.) y de quién o quiénes deberán hacerse cargo de

ellos. Ésta es también una decisión eminentemente política en cuanto siempre tiene como referente las relaciones de poder entre determinados actores y de éstos con relación al estado; una de las manifestaciones más claras del poder político consiste en la capacidad de hacer pagar a otros los costos de las acciones encaminadas a alcanzar los objetivos de quien lo ejerce. La naturaleza política de ambas cuestiones no se diluye por el hecho de que las respectivas decisiones se deleguen hacia funcionarios que ocupan posiciones formalmente técnicas o hacia actores del ámbito privado.

Por otro lado, lo técnico no sólo alude, como muchas veces se piensa, a las especificidades teórico-metodológicas (relaciones entre variables, consistencia de los indicadores, supuestos conceptuales, etc.) de los asuntos específicos que constituyen el contenido, la “materia” de tal o cual política pública. La política propiamente concebida como construcción y ejercicio de poder posee sus propias leyes y técnicas referidas a su objeto específico. Ganar apoyos, reducir o contener oposiciones, definir tiempos, administrar tensiones y conflictos, aprovechar oportunidades y coyunturas, reconocer restricciones, forman parte del *métier* del político y esto es algo que todos los demás oficios deben reconocer como parte de los requisitos para que sus recomendaciones se transformen en políticas públicas. Normalmente esto abre el espacio para un juego de negociaciones y transacciones entre necesidades o conveniencias políticas y requerimientos técnicos respecto de cuyos resultados muy poco, si algo, es posible plantear en términos generales.

Se advierte también, por lo dicho hasta aquí, que siempre es estrecha la relación entre la estructura socioeconómica, las orientaciones políticas de quienes conducen el estado desde el gobierno y la gestión pública y las políticas públicas. Los estilos de gestión de los recursos públicos, y la conceptualización misma de ciertos recursos como públicos, guardan una vinculación íntima con los objetivos a los que apunta dicha gestión y, por lo tanto, con la configuración de la estructura de poder de la que esos objetivos derivan.

Cada modalidad de gestión pública se articula a una matriz determinada de relaciones entre el estado y la sociedad y contribuye a reproducirla. Así, el paradigma de gestión burocrática es propio de escenarios sociopolíticos de relativa estabilidad y autonomía operativa del estado respecto de una sociedad de masas con conjuntos sociales relativamente homogéneos. El supuesto de este esquema de gestión es la previsibilidad de la dinámica societal de acuerdo a los grandes diseños estratégicos del desarrollo económico y el desempeño estatal; se espera de la normativa que contemple todas las situaciones que efectivamente pueden registrarse en la vida real. Típico ingrediente de este paradigma es el principio “lo que no está explícitamente permitido, está prohibido”, que ata el desempeño de los funcionarios a la observancia estricta de la norma. El funcionario se limita aplicar las normas y procedimientos previamente establecidos por la autoridad de nivel superior. Al contrario, un esquema de gestión de tipo gerencial usualmente responde a la necesidad de adaptación rápida a escenarios cambiantes de públicos segmentados, preeminencia de los tiempos cortos, objetivos circunscriptos, toma de decisiones con interpretación y aplicación flexibles de los marcos normativos, o incluso en ausencia de marcos normativos. El dinamismo de la realidad cambiante y el número de factores de incertidumbre desaconsejan la definición de esquemas normativos rígidos. El principio de legalidad recibe un tratamiento laxo, o bien la violación de las normas se justifica por imperativos de emergencia, necesidad y urgencia, o la invocación de alguna otra circunstancia excepcional. La pluralidad de públicos diferenciados demanda una labor permanente de focalización y ajuste de las

políticas que, a su turno, ahondan la segmentación del tejido social. El concepto de ciudadano, portador de derechos generales y permanentes, es resignificado por analogía como un *cliente*, con demandas específicas y segmentadas en función de contraprestaciones particulares de agencias especializadas. La producción de resultados tiende a ser valorada más que la observancia de los procedimientos. Se pretende asimismo que estos resultados sean mensurables y evaluables cuantitativamente en el corto o a lo sumo mediano plazo; los grandes objetivos cualitativos del desarrollo (y no sólo el crecimiento) o el bienestar (y no sólo los niveles de acceso a determinados satisfactores) tienden a ser ajenos a este esquema.

El modo en que la política social fue encarada en el marco de las reformas impulsadas por la reestructuración neoliberal ofrece una buena ilustración al respecto. La política social de proyecciones universales y promocionales de las variantes latinoamericanas (populistas, desarrollistas o socialdemócratas) del “estado de bienestar” fue reemplazada por un conjunto de acciones asistencialistas focalizadas y temporales. La elección de este modo de encarar el asunto no obedeció a su superioridad técnica respecto de opciones alternativas, sino a su articulación a una estrategia más amplia que priorizaba la continuidad del servicio a la deuda externa, la escasez de recursos financieros y el proceso más amplio de reestructuración macroeconómica e institucional. Todo lo cual se insertaba en una amplia y drástica reformulación de relaciones políticas de poder a partir de la derrota del movimiento obrero y amplios sectores de las clases medias; la “reforma del estado” en clave neoliberal implicó una drástica reorientación de recursos, escenarios y herramientas que sancionaron la victoria política de determinados actores – los mejor articulados a las fuerzas dominantes en las escena internacional- a expensas de otros. En estas condiciones, la pretensión de la “falta de alternativas” a las políticas efectivamente ejecutadas, los alegatos acerca de su *apoliticidad*, no tuvieron más verosimilitud que la que derivaba de su articulación con una particular manera de encarar la reestructuración macroeconómica y la complejidad de los problemas sociales más urgentes generados por el propio desenvolvimiento de la estrategia económica escogida. Las alternativas al modo específico en que se encaró el asunto de la pobreza sólo estaban ausentes de una política que priorizó los intereses de determinados actores del capitalismo globalizado a expensas de muchos otros; la política hacia los pobres se diseñó y ejecutó pensando en los enriquecidos. El hecho mismo que encarara la *pobreza* y no el *empobrecimiento* implica una caracterización que deja de lado la consideración de los factores que lo generaron o estimularon y por lo tanto su tratamiento por las políticas públicas respectivas.

3. Mirando hacia adelante

Gran parte del debate de las últimas dos décadas respecto de la formulación, implementación y análisis de las políticas públicas, de sus enfoques teórico-metodológicos y conceptuales y de las recomendaciones de política, estuvieron decisivamente influidos por los procesos de reformas estructurales encarados, con variaciones en intensidad y proyección, desde la década de 1980. Centrado sobre todo en las agendas de política social, dejó conspicuamente de lado la consideración de las políticas económico-financieras que conducían los procesos de transformación en clave neoliberal. Las consideraciones y advocaciones acerca de las ventajas, el carácter democratizante, la mayor eficacia, etcétera de la iniciativa y la participación pública y de los foros de consulta en el diseño de las acciones de gobierno estuvo limitada a ámbitos de acción pública marginales a lo que realmente estaba en juego: un rediseño de la organización económica y de la estructura de poder político que permitiera

restablecer el funcionamiento de los flujos transnacionales de capital. El debate, las preocupaciones y las agendas de política pública refirieron básicamente a aspectos periféricos de ese cometido, con preocupación fundamental en la gobernabilidad del proceso global.

En un texto particularmente agudo, Alejandro Portes señaló críticamente los “olvidos selectivos” de la literatura neoinstitucionalista respecto de todo lo que se sabe respecto de las instituciones, su papel en los cambios económicos y los propios procesos de cambio institucional (Portes 2007) Ello habría permitido desembarazarse de un conjunto de cuestiones, temas y perspectivas de análisis que encajaban mal con la necesidad de justificar la necesidad de intervenciones políticas para alcanzar las metas del ajuste neoliberal y, en general, de las premisas de la economía neoclásica que lo fundamentaron teóricamente. Con ese enmarcamiento teórico y político, el debate sobre las políticas públicas y el rediseño de la gestión estatal quedó limitado y subordinado a lo que realmente estaba en juego. Las energías dedicadas a garantizar la transparencia de la asignación de fondos públicos a programas de transferencias condicionadas o de subsidios de emergencia contrastaron con la poca preocupación por la opacidad de la enorme mayoría de los procesos de privatizaciones, las políticas financieras o las relaciones con determinados actores de fuerte gravitación en el diseño de la estrategia macroeconómica –el costo de cuyos descalabros debió ser asumido, sin consulta previa, por el grueso de los habitantes, incluidos, por supuesto, aquéllos a quienes se les mezquinaban los magros programas de emergencia social, no fuera cosa que los desperdiciaran... A este tipo de cosas refiere mi metáfora del “síndrome de Pantaleón” (Vilas 2001, 2009).

Hoy los objetivos de la acción pública son otros, por lo menos en un grupo importante de países. Nuevas constelaciones de poder plantean objetivos de otro tipo y éstos a su turno reclaman herramientas mejor adaptadas a lo que se trata de conseguir. Esto no significa tirar por la borda todo lo que se dijo y se escribió en los últimos veinte años, pero señala la necesidad de un análisis crítico y un inventario, a través del tamiz de los nuevos escenarios, relaciones de poder y objetivos, de qué instrumentos de política, qué marcos conceptuales, qué prácticas colectivas institucionales prometen efectividad frente a los desafíos que la ciudadanía, y en particular las *nuevas* ciudadanías, plantean a los gobiernos que ellas mismas han elegido democráticamente como caminos por los que transitar en la transformación profunda de sus sociedades.

Por definición transformación implica cambio y todo cambio suscita apoyos y resistencias, es decir conflictos. Lo específico de los escenarios actuales no es tanto el conflicto mismo sino su intensidad y explicitación; en particular, su desarrollo en el “interior” de los sistemas políticos y sus instituciones. El desafío adicional para la elaboración y el análisis de las políticas públicas consiste en contribuir desde su propio campo de *expertise* al avance de las aspiraciones de libertad, bienestar y seguridad de las mayorías sociales que hicieron posible el cambio de los escenarios políticos.

.o0o.

Referencias

- CALDERÓN, Fernando (2008) "Una inflexión histórica. Cambio político y situación socio-institucional en América Latina". **Revista de la CEPAL** 96:121-134.
- CANTO SÁENZ, Rodolfo (2000) "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana". **Gestión y Política Pública** IX (2) 231-256.
- HERMET, Guy (2003) "El populismo como concepto". **Revista de Ciencia Política** (Santiago de Chile) XXIII (1) 5-18.
- PORTES, Alejandro (2007) "Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual". **Desarrollo Económico** 184:475-502.
- STIGLITZ, Joseph (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina". **Revista de la CEPAL** 80:7-40.
- SUREL, Ives (2006) "Relaciones entre la política y las políticas públicas", en FRANCO, Rolando y Jorge LANZARO coords. **Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina**. Buenos Aires: CEPAL/FLACSO/ Miño y Dávila, pp. 43-72.
- VILAS, Carlos M. (1997a) "La reforma del estado como cuestión política". **Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política** vol. 2 N° 4 (agosto 1997) 87-129.
- VILAS, Carlos M. (1997b) "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo". **Desarrollo Económico** 144:931-951.
- VILAS, Carlos M. (1998) **América Latina: experiencias comparadas de combate a la pobreza**. México: UNAM.
- VILAS, , Carlos M. (2001) "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". **Foro Internacional** 165:421-450. Reeditado en G. Schweinheim (comp.) **Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual**. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2009:21-28.
- WADE, Robert (1999) **El mercado dirigido. La teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- WEDER, Beatrice (1999) **Model, Myth or Miracle? Reassessing the Role of Governments in the East Asian Experience**. Tokio: United Nations University Press.
- WEFFORT, Francisco C. (1992) **¿Qual democracia?** São Paulo: Editora Schwarcz
- WEISS, Linda (1998) **The Myth of the Powerless State**. Ithaca NY: Cornell University Press.
- WIARDA, Howard J. (2004) **Authoritarianism and Corporatism in Latin America**. Gainesville, Fl.: University of Florida Press.
- WORLD BANK (1997) **World Development Report: The State in a Changing World**. New York: Oxford University Press.