

Reforma del Estado: del proyecto liberal a una agenda social

*Sonia Fleury**

Introducción

La consigna de la Reforma del Estado se difundió por todo el mundo a partir de los años 90, como parte del predominio de la ideología liberal, con su diagnóstico de que los problemas enfrentados por el capitalismo eran fruto del rol protagónico y agrandamiento del Estado.

En América Latina ese período coincide con el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones bajo la conducción del Estado desarrollista y de su legitimidad fundada en el pacto de poder corporativo. Esa crisis se manifestó con un descontrol en la espiral inflacionaria, elevados niveles de endeudamiento de las economías y el inicio de los procesos de transición democrática, acompañada de creciente movilización social por la explosión de las demandas ciudadanas.

La aplicación de las medidas del Consenso de Washington¹ y la preponderancia de la subordinación de los gobiernos nacionales a los preceptos difundidos por los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acentúan las contradicciones entre la estabilización económica, la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática, la ausencia de desarrollo económico y las demandas por inclusión social.

* Sonia Fleury es Doctora en ciencia Política y catedrática de la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas.

¹ Entre las medidas propuestas se encuentran: disciplina fiscal; reforma fiscal e impositiva; reorientación del gasto público hacia la educación y la salud; liberalización financiera; tipo de cambio competitivos; liberalización comercial; privatización; desregulación; apertura a las inversiones directas extranjeras; y defensa de la propiedad privada.

El predominio de la lógica económica monetarista ha implicado un flujo continuo de drenaje de recursos desde los países en desarrollo hacia los países desarrollados e, internamente, desde las actividades productivas hacia la especulación financiera, generando una nueva elite económica sin lazos con el pasado nacional desarrollista.

El proceso de reforma del Estado y la redefinición de sus relaciones con la sociedad es un proceso netamente político, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas. Diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones del bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del aparato administrativo se inscribe en una transformación más amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional.

La polarización entre un discurso liberal reformista y la defensa del Estado nacional reprodujo las tradicionales segmentaciones entre derecha e izquierda, aunque bajo la "izquierda" se aglutinaron grupos tradicionalmente divergentes como los militares, los sindicatos, los funcionarios públicos, los nuevos movimientos sociales, es decir, se agregaron todos aquellos que se oponían al discurso liberal y al achicamiento del Estado, sin una identidad ideológica definida.

Esta alianza táctica fue importante para resistir el derrumbe de las políticas públicas pero ha cobrado un elevado costo por la preservación de los intereses corporativos en los nichos estatales sin tener la capacidad de insertar los intereses de los grupos tradicionalmente o recién marginados.

Para estos últimos, los gobiernos adoptaron políticas focalizadas y transferencias condicionadas de ingresos, como parte de las reformas denominadas de segunda generación, al constatar que el ajuste estructural y las reformas económicas ortodoxas fueron incapaces de disminuir la pobreza y la desigualdad social, amenazando así las frágiles democracias en la región. En esta segunda generación; además de la consolidación del ajuste estructural, el énfasis se da en la reforma del aparato estatal, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

A inicios del siglo XXI, la importancia de la política y de las reformas del sistema electoral y partidario fue enfatizada por las instituciones multilaterales, asumiendo la gobernabilidad y la democracia el rol protagónico en el debate sobre los cambios en la región. La emergencia de gobiernos democráticamente electos

cuyas plataformas políticas se proponen la tarea de conciliar la producción de ganancia en una economía globalizada con la transferencia monetaria a los miserables, se torna una realidad indiscutible.

El discurso más o menos nacionalista no oscurece esa nueva realidad de gobiernos que se han adaptado al juego de una economía globalizada y buscan una inserción diferenciada, pero aún muy vulnerable, en el comercio internacional.

El desencanto con la democracia electoral por parte de los ciudadanos desestabiliza las frágiles democracias e impone la necesidad de aumentar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, rescatar el carácter republicano de la acción estatal y controlar la desmesurada fuerza de los intereses privados delante de un Estado debilitado. En este contexto, la reforma del Estado se plantea como una necesidad urgente.

En América Latina no se puede olvidar la necesidad de elaborar una agenda positiva sobre la reforma del Estado que enfrente el principal problema de la región que es la ausencia de un proyecto de desarrollo sustentable que supere la desigualdad y la exclusión social.

Fundamentos de la Reforma del Estado²

La reforma del Estado se apoya en diversas contribuciones teóricas, entre las que destacan la teoría de la selección racional (*rational choice*), la teoría de la agencia (principal/ agente), y la corriente del neoinstitucionalismo.

La teoría de la selección racional presupone que las personas eligen el curso de acción que prefieren en base a decisiones racionales basadas en cálculos de costo/beneficio y su contribución principal a la reforma del Estado es la inscripción, en las políticas públicas, del diseño e instrumentos de manejo de los subsidios que permitan incentivar los comportamientos deseables de parte de los agentes.

² Sonia Fleury, "Reforma del Estado", en: *Instituciones y Desarrollo*, no. 14/15. IIG. Noviembre 2003, pp. 81-121.

Como las burocracias públicas presentan diferencias importantes respecto a las empresas privadas, el esfuerzo de las reformas consiste en minimizar tales diferencias. Por lo tanto, deben ser reducidas o eliminadas las actividades monopólicas, introduciendo la competencia en mercados o cuasi-mercados a todos los niveles posibles. Otras medidas serían la definición de responsabilidades y la discriminación de productos por medio de los cuales puedan ser evaluados los desempeños, incentivos y remuneraciones.

Según Przeworsky³ si se parte del supuesto de la imperfección del mercado, el problema que se presenta consiste en identificar a las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales (sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas) a comportarse de manera que beneficie a la colectividad.

La cuestión central de la teoría de la agencia está en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situaciones donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con informaciones distintas. La maximización de los intereses de cada uno de los agentes en la cadena depende de la capacidad de separar, en cada caso y con claridad, las funciones de los principales de aquellas de los agentes, y de las reglas contractuales que se establecen entre ellos. Los contratos proveen al principal una mayor oportunidad de controlar a sus agentes y, por lo tanto de prevenir la captura por parte de los productores.

La otra corriente influyente en la discusión de la reforma del Estado es el neoinstitucionalismo, que ha tenido un papel importante en especial en las reformas de segunda generación con énfasis en la búsqueda de la gobernabilidad por medio del fortalecimiento institucional.

Éste subraya la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía, dado que las imperfecciones del mercado requieren del establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva. Según North⁴ las instituciones son definidas como reglas, formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones –las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan, respectivamente– afectan el desempeño de la economía al dar forma y estructurar las interacciones humanas, reducen las incertidumbres e inducen a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones.

³ Adam Przeworsky, *Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal*, Bresser Pereira e Spink, 1998.

⁴ Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

El cambio del énfasis de la teoría del desarrollo desde el nivel organizacional hacia el institucional⁵ conlleva a que la reforma del Estado sea vista desde el ángulo de la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalezcan la democracia y el mercado. El desempeño económico y social es visto, por lo tanto, como un producto no sólo de los recursos insertados en la economía, sino que también está condicionado por el *stock* de capital social acumulado en la sociedad, como fruto de las interacciones y participaciones de los ciudadanos en las redes existentes.

El análisis del cambio institucional desde la perspectiva de la gobernabilidad considerara los factores que afectan la “oferta” y la “demanda” de este proceso, condicionando su intensidad, ritmo, dimensiones y resultados. A esto se llamó la economía política de las reformas, para identificar los intereses sociales en juego, los incentivos existentes para generar una acción colectiva oportunista (*free riders*) o coordinada, los grupos de interés latentes, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios para los perdedores y ganadores de las reformas.

Si bien el neoinstitucionalismo tuvo importancia al traer los tópicos de la política nuevamente para la discusión del tema, el predominio incuestionable en las discusiones de la reforma del Estado, fue de la perspectiva conocida como “nuevo gerencialismo” (*New Public Management*) que se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma que incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier⁶ como una consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, mayor discreción, autonomía, flexibilidad, definición de responsabilidad y compromiso con relación a los resultados.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas más importantes para pasar de un modelo de administración pública burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y las administrativas (el diseño de las políticas de su ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que

⁵ Joan Prats, “Governabilidade Democrática na América Latina no final do século XX”, em: Bresser Pereira y Peter Spink, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

⁶ Michel, Crozier. *Comment Réformer L'Etat? Trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Únits*, Paris, 1998.

pueden (¿deben?) ser ejercidas por otros agentes; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (*accountability*). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Para Armstrong,⁷ el paradigma del nuevo gerencialismo consiste en ocho elementos: reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos; desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cuasi-contratos; separación entre el comprador y el proveedor; introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado; descentralización de la autoridad gerencial; introducción de la gestión de desempeño; nuevas políticas de personal, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazo, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago; y aumento del énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Una aplicación de esta línea de razonamiento en América Latina fue el diseño de la reforma del aparato administrativo de Brasil, a finales de los años noventa, bajo el liderazgo del ex Ministro de Hacienda Bresser Pereira⁸

La propuesta partió de la separación entre las distintas áreas de actuación del Estado, a cada cual debería corresponder una forma de propiedad y de modalidad de administración:

- el núcleo estratégico donde se definen las leyes y políticas públicas y las actividades exclusivas que involucran el poder de Estado, deben permanecer bajo propiedad pública y tener una administración burocrática/gerencial en el núcleo estratégico y solamente gerencial en las actividades exclusivas;
- los servicios sociales y científicos competitivos, considerados de alta relevancia pero no exclusivos del Estado, deben tener una propiedad pública no estatal y una forma de administración gerencial;
- la producción de bienes y servicios para el mercado debe ser de propiedad privada y trasladarse al mercado competitivo con administración gerencial.

⁷ A. Armstrong, "A Comparative Analysis: New Public Management The Way Ahead?" en: *Australian Journal of Public Administration*, No. 57, pp.12-24, Junio, 1998.

⁸ Luiz Carlos, Bresser Pereira. *Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil*. São Paulo, Editora 34 Ltda, 1996.

Algunos años después

Después de algunos años de la aplicación de esta receta en América Latina los resultados no fueron muy estimulantes. En primer lugar, la necesidad de reducción de los gastos públicos y la subordinación de la política macroeconómica a las necesidades de estabilización de la moneda y control de la inflación ha sido exitosa pero cobró un elevado costo social y económico.

Fueron más de dos décadas de estagnación económica con elevada concentración de recursos en el sector financiero, reducción de la inversión pública en infraestructura, desmantelamiento del núcleo de planificación y de los mecanismos de incentivos al desarrollo productivo, reducción de los derechos y beneficios sociales, promoción de políticas focalizadas que han impedido el aumento de la pobreza extrema pero incapaces de asegurar mayor equidad e inserción social.

Si bien la privatización de las empresas monopólicas estatales fue presentada como una necesidad para aumentar la competencia, atender a las demandas de los consumidores, aumentar la eficiencia y mejorar el desempeño, la realidad, en muchos casos fue distinta. Las privatizaciones fueron hechas en situaciones de muy bajo control social y transparencia, generando sospechas de elevados niveles de corrupción con la transferencia de patrimonio público para grupos privados asociados al capital financiero y también a los propios gobernantes.

Esos procesos de privatización, en los cuales el interés público y los mecanismos de control social estuvieron ausentes, han generado en muchas situaciones monopolios privados patrocinados por recursos públicos, sin regulación estatal y sin respetar los derechos de los consumidores desinformados. Los efectos positivos tales como el aumento del acceso al consumo de bienes como telefonía móvil en la región suelen ocurrir conjuntamente con el desamparo de los consumidores frente a la voracidad desmesurada de la búsqueda de ganancia de las compañías telefónicas.

La privatización sin planificación y regulación ha ocasionado en muchos países “apagones” y frecuentes crisis de abastecimiento de electricidad y otros bienes públicos. La persistente ausencia de inversiones en la infraestructura básica como puertos, carreteras y otras vías de comunicación y transporte, dificulta la inserción competitiva de la producción regional en la economía globalizada y el retorno de un ciclo desarrollista.

Un efecto perverso de la reforma sobre el aparato estatal ha sido la reducción del contingente de los funcionarios públicos y la contención de los sueldos de aquellos que permanecen en sus puestos. Sin embargo, el deterioro del prestigio de la burocracia no ha impedido que los gobernantes siguieran utilizando las posiciones públicas como botín para distribución de cargos entre sus clientelas políticas.

Al revés de la matriz teórica de Bresser Pereira, que suponía que los cargos de la cúspide estatal fueron ocupados por burócratas de carrera, aquellos siguieron destinados a los arreglos políticos de clientelas, mientras que los cargos públicos de la baja jerarquía continuaron destinados a los empobrecidos funcionarios públicos. O sea, el Estado patrimonial no ha sido eliminado por la administración gerencial, pero ésta ha infringido un fuerte revés a la incipiente administración burocrática.

Además de haber provocado una fuga de los funcionarios estatales más calificados al mercado de consultorías privadas –con o sin jubilación de la carrera estatal– hubo un crecimiento del número de los trabajadores estatales de forma disimulada y altamente comprometedora de las carreras públicas, como consecuencia de algunos efectos simultáneos: la reducción del gasto público (requerida en los acuerdos firmados con el FMI para los préstamos al Estado); la necesidad de seguir atendiendo a las demandas nacionales por medio de políticas públicas; y la carencia de recursos de las agencias del sistema de Naciones Unidas para ejercer su mandato de promoción del desarrollo humano.

Se creó entonces un mecanismo perverso en el cual el Estado finge que no aumenta los gastos públicos ni su personal, las organizaciones internacionales financian proyectos cuyos recursos son trasladados a las agencias del sistema de Naciones Unidas, que cobran por la gestión de los recursos para pagar a trabajadores que ejecutan los proyectos gubernamentales, sin garantías legales propias del ejercicio de las funciones públicas. Toda una farsa que fue montada para que el Estado pudiera seguir operando mínimamente, pero que ha costado la transformación de las políticas en proyectos y la total desorganización de las carreras públicas, con el subproducto del deterioro de la ética pública.

La Agenda Social pendiente⁹

La necesidad de retomar la discusión de la reforma del Estado desde la perspectiva de la construcción de una esfera pública ampliada, capaz de generar mecanismos de inclusión social en la condición de ciudadanía requiere pensar, desde una perspectiva democrática, cuál es la institucionalidad estatal necesaria. Si la crisis del pacto corporativo y del desarrollo sin democracia evidenció la faz autoritaria y patrimonial del Estado burocrático, las evidencias de la aplicación de la receta liberal son claras en relación a su fracaso para cumplir con los objetivos de mayor transparencia, eficiencia, respeto al consumidor, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Por ende, debemos comprender que una agenda social trae consigo un criterio de justicia que se debe de guiar por los principios del reconocimiento y de la redistribución!¹⁰ La opción de una democracia concertada en torno a consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas con los diferentes actores sociales involucrados en el proceso y cuyos intereses sean afectados, es recomendada en situaciones de alta complejidad, involucrando fuertes expectativas e intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con elevado grado de fragmentación social y económica.

El activismo de la sociedad requiere una institucionalidad propia que permita la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública ampliada. La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, que sea capaz de atender conjuntamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución, marca el momento actual de búsqueda de una articulación entre innovación social e innovación institucional.

Es hora de hacer un balance más calificado de la experiencia reciente de una reforma del Estado y retomar la reflexión sobre las necesidades de la reforma adecuada a los retos de la consolidación democrática e inclusión social en América Latina. Nuestras contribuciones para ese debate son:

- 1.- Las reformas sociales de carácter liberal redujeron el papel de las políticas sociales a la focalización en el modelo de asistencia y tuvieron como consecuencia la individualización de los riesgos y de la pobreza misma. Fueron eli-

⁹ Sonia Fleury, "Los patrones de exclusión e inclusión social", en: *PNUI: Ciudadanía y Desarrollo Humano, Siglo XXI Editores*, Argentina, 2007.

¹⁰ Nancy Fraser, "Da Redistribuição ao Reconhecimento? Dilemas da Justiça na era pós-socialista", em: Jessé Souza, *Democracia hoje: Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Editora UNB, 2001.

minados los mecanismos corporativos de política social basados en la solidaridad laboral, creando un sistema dual, basado en la competencia en el mercado e individualización de riesgos por un lado, y en la atención a los pobres por parte del Estado, ONG's y voluntariado, por otro. Tal dualización rompió los pocos vínculos sociales entre las capas medias y los pobres, con fuertes implicaciones negativas para futuras posibilidades de integración social. Con relación a los pobres asistidos, las políticas sociales no han garantizado derechos sociales inherentes a la condición de ciudadanía y, menos aún, las posibilidades de autonomía e inserción en la comunidad política.

- 2.- Una nueva configuración constitucional de las políticas sociales universales como resultado de los procesos de democratización ha inaugurado los derechos sociales como parte de la condición de la ciudadanía. A pesar de haberse implantado en un contexto socioeconómico adverso y opuesto en varios aspectos a la atribución de responsabilidad del Estado, esto se ha revelado en algunos países como un importante medio de transformación tanto del Estado como de la sociedad. El interés público surge como una concepción plural y descentralizada, a partir de la institucionalización de los nuevos espacios de participación y de articulación, como una nueva mediación entre el Estado y la sociedad, que pone de manifiesto los conflictos en las prácticas de negociación. Reconociendo las diferencias y los conflictos como parte del proceso político, la cultura política deliberativa requiere la existencia de igualdades políticas, de justicia en los momentos de negociación y de aceptación del otro como interlocutor.
- 3.- Si las políticas sociales están enfocadas hacia la construcción simultánea de la ciudadanía y de los gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condiciones menos desfavorables. Se trata de un equilibrio difícil, que requiere que el Estado posibilite las condiciones para la autoorganización de la sociedad, que favorezca el incremento del capital social, sin que esto implique una pérdida de la autonomía de las organizaciones ciudadanas y su vinculación al aparato estatal. Contradictoriamente, en sociedades con marcadas diferencias, la construcción de espacios públicos no estatales es fruto de la acción del Estado mismo, que se abre para dividir el poder político y que instaura el principio de equivalencia de los sujetos políticos. Además, paradójicamente, estos espacios son también fruto de la acción política de los movimientos sociales que cuestionan el monopolio del Estado como gestor de las políticas públicas, al mismo tiempo que reivindican las garantías de los derechos sociales

- 4.- La experiencia reciente ha demostrado que el proceso de descentralización combinado con la co-gestión ha generado un enorme potencial de innovación social, transformando las estructuras gubernamentales y las formas de gestión pública; permitiendo de esta manera la inclusión de los sectores anteriormente excluidos de la condición de ciudadanía. Para ello la estrategia a adoptar es el fortalecimiento del poder local, concibiendo éste no tanto como un territorio, o como una instancia administrativa de gobierno, sino como sociedad, lo que supone el respeto a la identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza.
- 5.- Nuestra tesis¹¹ es que la construcción de la democracia en Latinoamérica introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y generales) que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas, en particular, de las políticas sociales. No obstante, la tensión entre lo local, lo nacional y lo mundial definen una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos ámbitos no está exento de la posibilidad de que los diferentes derechos sean reivindicados en distintos ámbitos (derechos humanos y ambientales a escala mundial, derechos políticos y sociales a escala nacional y derechos de participación a escala local) lo que conduce a la disociación de sus elementos y dificulta la concretización de la ciudadanía.
- 6.- Las condiciones necesarias para la innovación social dependen tanto del grado de autonomía generado por la descentralización como de los nuevos acuerdos y la redefinición de los papeles estratégicos ya existentes. Dependen también de la capacidad de los dirigentes para movilizar y valorar a los funcionarios públicos en la redefinición de la misión institucional, comprometiéndoles con los desafíos del proceso de democratización de la gestión. El punto fundamental es, sin duda, la comprensión de la importancia de la apertura de las estructuras estatales de planificación y de gestión a la sociedad, para que se puedan crear procesos democráticos y co-gestión, con reglas claramente definidas. La división del poder es la base de la generación de la gobernabilidad local, requerida en la transformación de la gestión de las estructuras tradicionalmente comprometidas con el clientelismo y la corrupción. Basándonos en las experiencias ya conocidas podemos identificar algunos elementos comu-

¹¹Sonia Fleury, "La Expansión de la Ciudadanía", en: *Inclusión social y Nuevas Ciudadanías*, In Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2003.

nes a aquellas políticas que son capaces de alcanzar este objetivo, entre los que destacan: la creación de espacios públicos de representación y de negociación; la gestión de conflictos y el desarrollo de tecnologías de gestión capaces de canalizar las demandas sociales, de propiciar la generación de consensos y de permitir la planificación, el control y la coordinación en un contexto no tecnócrata.

- 7.- La creciente diferenciación del tejido social, y la complejidad de su estructura social, así como la revolución de las tecnologías de la información requieren de un nuevo manejo de las relaciones entre Estado y sociedad en el campo de las políticas públicas. Las redes de políticas indican un cambio en la estructura de la sociedad y representarían nuevas formas de organización en respuesta a los problemas de coordinación o de mediación social. Las redes de políticas involucran la definición y gestión de políticas públicas por medio del establecimiento de un contexto reticular de articulación, interdependencia y relaciones de colaboración entre actores de distintos contextos institucionales con algunos grados de autonomía. Sin representar una sustitución del rol del Estado en la definición de políticas públicas, representa una nueva configuración institucional que involucra nuevos desafíos gerenciales para la provisión de bienes públicos.
- 8.- La democratización radical del Estado, requiere una relación entre participación y resultados materiales, so pena de desgaste de la base objetiva que sustenta la credibilidad popular en el proceso de participación social. En este sentido, la movilización sin redistribución puede ser uno de los factores que han venido agravando la crisis permanente de gobernabilidad en América Latina. En la medida en que las esferas públicas democráticas de co-gestión permanezcan restringidas a las políticas sociales, se encontrarán limitadas al debate sobre la asignación de los recursos escasos, no teniendo la posibilidad de interferir concretamente en los factores responsables de la generación de los problemas sociales. La construcción de esferas democráticas de co-gestión en el nivel local, generando condiciones de gobernanza y de gobernabilidad, se enfrentan a un contexto nacional conservador, cuya resistencia a los cambios en las formas del ejercicio del poder y en la gestión de las políticas públicas puede acarrear el aumento de las tensiones y frustraciones políticas de consecuencias imprevisibles.