

Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997

Katya Rodríguez Gómez

La obra más reciente de Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, pretende evidenciar nuevas posibilidades de relación entre el Estado, la administración pública y la sociedad. Antes de acometer el comentario detallado de la obra habría que repasar sus aristas fundamentales. Tal vez el mérito más importante de los vaticinios e indagaciones es la constante elusión de respuestas que puedan inscribirse en el marco de lo convencional, e intentar, sin embargo, una crítica acertada y aguda a las maneras en que se han desplegado las reformas neoliberales contemporáneas. Sus páginas no son sólo una exégesis del discurso del poder, sino también la exposición metódica de una alerta, la alarmante posibilidad de disolución de la esfera pública.

En *Repensando* la autora pone en evidencia que la retirada del Estado, denominada por ella como “devolución del poder” en favor de una mayor acción de la sociedad, puede

derivar en un incremento del poder de la “sociedad mercantil”, y traer como consecuencia el debilitamiento de la sociedad civil.

Sirviéndose de la noción sociológica de lo público, el primer capítulo se ocupa de demostrar la forma en que la esfera pública se le ha ido otorgando progresivamente al Estado, cuando en realidad tiene sus raíces en la sociedad. El primer segmento bajo el notorio influjo del pensamiento de Habermas, recorre los sucesivos desplazamientos que han llevado la esfera pública hacia lo social. Dentro de este proceso es posible destacar tres hitos. El primero patentiza el momento en que para la nascente sociedad moderna se forja la obligatoria necesidad de una democratización del Estado. Surgen así los parlamentos, la opinión pública como institución social y los partidos políticos. En un segundo desplazamiento la esfera privada pierde su autonomía para resolver los conflictos de intereses. Finalmente, a principios del siglo XX se

produce una "interpenetración" entre el Estado y la sociedad que determina que la esfera pública deje de mediar entre ambos. Este fenómeno trae como consecuencia ineludible una desvalorización gradual de la política y con ello de la noción y de la repercusión de lo público.

Luego de estas deducciones, el primer capítulo intenta demostrar de qué manera puede ser recuperada, e incluso amplificada, la esfera pública. La autora sugiere la construcción de una racionalidad comunicativa que propicie la regencia de un principio ético en la manera en que se establece la opinión política. Para Nuria Cunill, la ética debe responder inevitablemente a una relación entre la igualdad política, la participación en los asuntos públicos y la autodeterminación social. Para sustentar el principio de la racionalidad comunicativa, la autora recurre a dos perspectivas de análisis. La primera referencia obligada, la propuesta de Habermas, evoca la conformación de asociaciones voluntarias para la creación y expansión de convicciones de orden práctico, que actuarán como espacio público en la discusión y procesamiento de problemas sociales, e impondrán al sistema la obligatoriedad de asumirlos y procesarlos. Desde la posición habermasiana, la opinión pública "asedia" al Estado, pero la autora necesita otra perspectiva que comprenda una influencia "directa" sobre el Estado.

Asentada la posibilidad de existencia de esta esfera pública, el segundo capítulo consagrará sus páginas a discutir los avatares de la

representación y participación social. La autora propone modificar las asimetrías de las que adolecen tanto las formas de representación como los nexos en la intermediación política, y sustituirlas por métodos de representación directa. Argumenta que a las presiones que funcionan en favor de la reforma política de parlamentos y partidos políticos, se deben añadir (y no se trata de una mera incrustación, sino de un cambio de perspectiva) métodos que originen en la sociedad la pluralización de los sistemas de representación política y que operen como estímulo para la democratización de los partidos. Nuria Cunill hace especial hincapié en los dilemas teóricos que se han presentado a la participación ciudadana en América Latina y que no han quedado resueltos a través del marco jurídico e institucional que se creó para ello. Contempla la posibilidad de que sean los propios sujetos sociales quienes intervengan directamente en la construcción de la voluntad política. Para tales fines, la autora postula tres direcciones: autonomía tanto del Estado como de la sociedad, recuperación de claves normativas en la participación política y creación de las bases sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

El capítulo segundo termina con una propuesta de la autora sobre el carácter de la institucionalidad de la participación y la representación social. El centro de su propuesta es que esta institucionalidad es de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades públicas de la sociedad, por la sociedad, y para contribuir

éticamente a la construcción de ciudadanía.

El tercer capítulo destina sus páginas a abordar la "publicación" de la administración pública. La recuperación del espacio público requiere democratizar las instituciones políticas y jurídicas, pero, en opinión de la autora, la que menos lo ha hecho es la administración pública. La perspectiva de análisis para este problema pretende ser política.

Se parte de analizar las reformas administrativas que se han emprendido en las últimas décadas en América Latina. Subraya que los fracasos para erradicar los rasgos corporativos y patrimoniales de la reforma administrativa de las décadas de 1950 y 1960, se explican por el enfoque autorreferenciado e instrumental. No se contempló que la "matriz Estadocéntrica" condiciona tanto su propio aparato como las relaciones con la sociedad. En cambio, a partir de la década de 1980 se abrió una nueva posibilidad. Las reformas que se están dando en las relaciones Estado-sociedad ofrecen oportunidades de reacoplamiento entre ambos. Sin embargo, se han llevado a la práctica a través de un enfoque burocrático y de mercado que ha provocado un debilitamiento del Estado.

Repensando lo público propone superar ambos enfoques rescatando opciones que pudieran ser viables. En la recapitulación final se ofrece un resumen de los temas abordados, así como de las articulaciones posibles entre el Estado, la administración pública y la sociedad, con vistas a proponer soluciones alternativas al para-

digma hegemónico. Para ello la autora plantea lo siguiente:

1. Para la rearticulación de las relaciones del Estado con la sociedad es necesaria la "ruptura de los monopolios de poder"; por una parte, del Estado como tomador único de decisiones; por el otro, de los partidos políticos y las corporaciones privadas como los agentes exclusivos que intervienen en la gestión de estas decisiones desde la sociedad.

2. La democracia participativa vaciada de contenidos precisos produce aún mayores distorsiones al proceso democrático porque favorece asimetrías en la representación. Se corre el riesgo de que se den privilegios a algunos actores colectivos, como los grupos económicos, en detrimento de los actores más débiles. De esta manera se reproduce la desigualdad económica en el plano político, en vez de preservar la igualdad política para corregir en este plano la desigualdad económica.

3. La ruptura de los monopolios en torno al poder supone recuperar la noción de lo público como capacidad de toda la sociedad de formar opinión y voluntad política. En la actualidad hay que apelar a los valores de igualdad política y pluralismo. La esfera de la publicidad tiene que estar plenamente detenida por el ciudadano y no sólo por el burgués.

4. Pero el verdadero fortalecimiento del ciudadano no puede suponer el debilitamiento de las instituciones a través de las cuales se realiza lo público, como los parlamentos, los partidos políticos y los medios de comunicación. Es necesario democrati-

zarlas a través de la intervención directa de los sujetos en la formación de voluntad y opinión política.

5. La potencialidad de la participación ciudadana radica en la posibilidad de que se cree una institucionalidad social guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación.

6. Esta institucionalidad social que es necesario crear supone una doble cara: por un lado, prácticas que facilitan la voz del ciudadano común, pero, por la otra, es necesario crear las condiciones para atender de manera especial los intereses subrepresentados. Para lo primero se necesita un discurso que propicie la igualdad; para lo segundo, principios que se asienten en la desigualdad.

7. El desarrollo de este tipo de institucionalidad de representación social requiere dos factores centrales: que el Estado, dentro de su diseño discursivo, cree las bases para la representación de los intereses subrepresentados; a la vez, tiene que surgir desde fuera del Estado, desde la sociedad, un tipo de asociacionismo crítico y solidario como base social para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

8. La conformación de un tejido asociacional puede asumir los principios de igualdad y libertad para todos. La democratización de la sociedad aparece como condición de la democratización del Estado.

9. El desarrollo de capital social aparece como un factor clave del "buen gobierno" y, en definitiva, para el establecimiento de relaciones virtuosas entre el Estado y la sociedad.

10. Existen relaciones de dominación que no pueden ser enfrentadas desde la propia sociedad, sino que requieren al Estado. Ello reafirma la necesidad de que la esfera pública estatal se haga realmente pública, para lo que es central que la esfera público-social coloque un foco de atención expreso sobre el Estado y en particular sobre su democratización. Así, perfeccionar los mecanismos de representación aparece como una condición de posibilidad para el desarrollo de un Estado y una sociedad fuertes, cuyas relaciones, si bien signadas por la tensión y el mutuo control, se establezcan en clave de gobernabilidad democrática.

11. La fortaleza del Estado es en sí misma un rasgo que acompaña la fortaleza de la sociedad.

12. Para que la autonomía del Estado no suponga un extrañamiento de la sociedad, es necesario que ella se sustente en la representatividad social. Hay que fortalecer parlamentos y arenas de intermediación política con universalización, en aras de fortalecer el Estado por la vía de la dialéctica autonomía-representatividad. Apelar a la necesidad de la fortaleza del Estado es apelar a la lucha contra la existencia de un Estado patrimonialista corporativo. Un núcleo de esta lucha es la transformación de los sistemas de intermediación y representación. Otro se refiere a la publicación de la administración pública, pues ésta es otra de las áreas de decisión estatal donde se asienta el núcleo corporativo.

13. La administración pública impone límites al despliegue de la

participación ciudadana. Por tanto, los intentos por democratizar el sistema político carecen de sentido si no se pone como foco expreso de atención la reforma de la administración pública. Hay que reconstruirla en función de que posibilite la autorganización social a través de garantizar la coproducción de los bienes y los servicios públicos, y debe fortalecer su papel regulador sobre la economía y el financiamiento de servicios sociales. Esto reclama la inversión del paradigma dominante en su relación con la sociedad.

14. La transformación de la administración pública es, en primera instancia, dependiente de la modificación del modo de intervención del Estado en la economía. En América Latina se dio una apropiación privada del Estado y una gran deformación en sus relaciones con la sociedad. Ahora existe la posibilidad de modificar, a raíz de la globalización y las reformas neoliberales, la administración pública.

15. Pero aprovechar la oportunidad que ahora se está dando exige la asunción de una matriz sociocéntrica, de forma tal que la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en su debilitamiento y en el de la sociedad. Por eso la propuesta de la autora es buscar una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad que, junto con favorecer la operación del mercado, devenga en la creación de una nueva institucionalidad pública. Por ello resulta cuestionable la manera en que se están llevando adelante las reformas. El paradigma clásico de la administración burocrática genera una actuación autorreferenciada y

atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos. La atención se vuelca hacia un acotamiento del modelo burocrático junto con un intento por superarlo en todos aquellos ámbitos que requieren eficiencia. Las soluciones en esta dirección en América Latina se recogen en el modelo de administración pública denominado modelo gerencial. Pero este modelo vinculado a un enfoque de mercado no necesariamente incrementa la responsabilidad pública; más bien, ha llegado a reforzar la corporativización del aparato del Estado.

Como las condiciones están dadas en principio para la transformación de la administración pública, y reconociendo los límites de los primeros esfuerzos de reforma del Estado, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble: por una parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz estadocéntrica a una sociocéntrica, donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una mayor eficacia; por la otra, aprovechar los nuevos desarrollos sobre la administración pública de estos años para pasar de un modelo burocrático a otro posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado.

16. El modelo burocrático debidamente acotado debe ser reforzado en algunas áreas, en otras debe ser trascendido. El desafío que se perfila consiste en desarrollar un modelo institucional de gestión pública que incorpore la competencia entre las agencias públicas cuando no se requiera la cooperación entre ellas.

17. La primera cuestión que resulta reclamada es un foco de atención expresamente colocado en el cambio de las reglas del juego del modelo burocrático y en la modificación de los jugadores que intervienen en la producción de bienes públicos. Es clave el aprovechamiento de todas aquellas prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos desde la sociedad.

18. El núcleo de la "publicación" de la administración pública radica en diseñar mecanismos que la tornen socialmente responsable. Para la autora es esencial la *accountability*. La primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su gestión impone la necesidad de recuperar el triángulo de poder: representantes electos, administración pública, ciudadanos.

19. De cualquier modo, la autora reconoce que el marco reclamado es más de carácter institucional que organizacional: es político. Apunta a un modelo de gobernabilidad que tiene

como eje un tipo de autoridad basada en mecanismos pluralistas y participativos y que se asienta en la coproducción de bienes públicos, preservando la responsabilidad social en su ejercicio.

Dos ideas esenciales recorren el libro. Lo público no aparece dado, sino que forma parte de un arduo proceso de construcción que incluye a la sociedad y al Estado. La real construcción de lo público significa superar las dicotomías que han signado la práctica reciente, pero significa también el respeto a la autonomía de cada una de estas esferas.

Una última observación: todo ensayo de índole social debe lograr, junto con sus propuestas de cambio, la manera en que éste puede tornarse posible. Las páginas de Nuria Cunill, sin embargo, aparecen demasiado cargadas hacia lo primero. Se resiente la ausencia de sugerencias de orden práctico que nos ayuden a clarificar cómo puede lograrse el marco reclamado que, como bien afirma la autora, es sobre todo político.