

Artículos centrales

Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad

Maximiliano Rey*

Fecha de recepción: 8 de agosto de 2011
Fecha de aceptación: 23 de agosto de 2011
Correspondencia a: Maximiliano Rey
Correo electrónico: maxirey@hotmail.com

* Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Becario Post-doctoral (CONICET), Docente universitario (UBA-UMSA-UNSAM).

Resumen:

El artículo desarrolla la cuestión de las capacidades estatales, interesándose centralmente en los avances que se han verificado en las mismas durante la última década.

El abordaje de la temática se realiza contextualizando la situación del Estado tanto en relación a las modificaciones estructurales de la sociedad mundial sucedidas en las últimas décadas del siglo pasado como a los procesos políticos acontecidos en la Argentina previamente a la crisis de 2001.

En términos teóricos, se presenta el concepto "capacidades estatales" a través de una breve exposición de una definición básica -pero que concita el acuerdo de la literatura especializada- y luego se profundiza las dimensiones en que puede desagregarse el concepto original.

Finalmente se afirma que, habiendo dado vuelta la página de las políticas neoliberales, el Estado argentino ha mejorado sus capacidades principalmente a partir de generar lazos con actores sociales previamente poco relevantes para las políticas públicas. La forma en que se han logrado este tipo de progresos marca que aunque las instituciones importan, las prácticas y estilos políticos de los actores (tales como el liderazgo político) son factores de vital importancia.

Palabras claves: Capacidades estatales, actores estatales y sociales, liderazgo político.

Introducción

La gran crisis que asoló Argentina a fines de 2001 se constituyó, posteriormente, en una oportunidad para replantear la forma en que debía reconstruirse un centro de autoridad política, capacitado para gobernar los procesos complejos característicos de la sociedad actual, en el marco de una reconfiguración del patrón de desarrollo imperante hasta aquel momento.

De tal forma, la cuestión de la estatalidad y de los rasgos que debieran satisfacerse para cumplir aquella función surgieron con renovado brío. Las capacidades del Estado, entendidas genéricamente como la habilidad o aptitud para llevar a cabo efectivamente las políticas públicas, entraron en la agenda de académicos y reformadores algo previamente a la caída de la convertibilidad, pero vieron agigantarse su importancia luego. Con ese telón de fondo comenzó la primera década del siglo XXI.

En este artículo se describen avances en la capacidad del Estado verificados recientemente, en las distintas dimensiones en que puede desagregarse dicho concepto y en diferentes áreas de políticas. Para llegar a esta presentación ubicada en la tercera sección del artículo, previamente se introduce la situación en que se encontraba el Estado antes de la crisis (primera sección) y luego se delinea el concepto de "capacidades estatales" en la segunda sección. Por último, las conclusiones afirman que la activación de los sectores socialmente más desfavorecidos ha sido una de las principales contribuciones a la capacidad

estatal de estos años y que si bien la consolidación institucional es parte de los avances logrados e incluso es necesaria para mantenerlos, el liderazgo es un elemento de primer orden para motorizar los procesos que incrementan la capacidad estatal.

Transformaciones recientes del Estado

Las últimas décadas del siglo pasado vieron desarrollarse dos procesos socio-políticos de enorme impacto en la configuración del Estado argentino. El primero, de proyección mundial y anclado en la transformación de las sociedades industriales de posguerra, modificó el contexto del Estado y por ende generó la necesidad de adaptar la forma en que se piensa al mismo y a su relación con la sociedad. El segundo también surcó el territorio de varias regiones del mundo y adquirió particular intensidad en Argentina, cuando durante la década de 1990 se sometió al país al paradigma neoliberal, a través del cual se intentó reformar al Estado para que sea funcional a la preeminencia del mercado.

Es necesario detenerse en estos dos procesos, puesto que explican la situación en la que se encontraba el Estado argentino a la salida de la convertibilidad.

La construcción de un nuevo modo de relacionamiento entre Estado y sociedad

Fenómenos mundiales de distinta índole, tales como la diversificación de la estructura social,

los cortocircuitos de los esquemas fordistas de producción, el desarrollo de los *mass-media*, los problemas de representación y de integración de las instituciones políticas, etc., provocaron mutaciones de tal magnitud que terminaron derivando en un cuello de botella para el paradigma societal vigente durante la “etapa de oro del capitalismo” (cfr. Garretón, 2000; Lechner, 1996; Paramio, 1991), en el cual primaba un consenso socio-político compuesto entre otras características por un tipo particular de Estado: de “bienestar” (Esping Andersen, 1996) en los países centrales y “desarrollista” o “social”¹ en las naciones periféricas.

Frente a esta realidad, la forma global en que se conceptualizaba la relación del Estado con su sociedad comenzaba a transitar nuevos senderos. Aún con diferencias en otros aspectos, la mayoría de las vertientes teóricas compartían la idea de deconstruir el carácter autosuficiente del Estado.

La complejización de la sociedad y la creciente interdependencia en el origen de las problemáticas públicas elevó la consideración que se tenía de la idea de participación de los actores sociales. Así, la colaboración de la propia sociedad pasó a ser estimada condición necesaria en orden al buen desarrollo de las políticas públicas.

En consecuencia, se sustituyó la idea del Estado como productor exclusivo del bienestar social por la concepción de la colaboración entre el Estado y la sociedad². Esta nueva perspectiva traía aparejada algunas consecuencias adicionales:

- además de los consabidos argumentos sobre acercar la “cosa pública” a la ciudadanía, en la idea de participación social estaba implícita, por un lado, la necesidad de establecer relaciones menos jerárquicas que las tradicionales, a través de la persuasión y la negociación (para lo cual algunos autores comenzaron a

utilizar la noción de “*governance*”) y por otro lado, la posibilidad de que la sociedad tuviera un mayor grado de control sobre los funcionarios estatales (dando así lugar a que algunos teóricos empezaron a usar el concepto de “*accountability*”).

- lo público ya no era sinónimo de Estatal, sino que se abría la posibilidad de que los sujetos sociales fueran reconocidos como actores públicos, dejando sin sentido la idea de contraposición entre lo estatal y la sociedad civil, puesto que si bien en ésta existen actores privados que actúan con una lógica de beneficio particular, también existen actores que poseen el bien común como horizonte. Por ende, el Estado dejaba de ser considerado el locus exclusivo de construcción del interés general.

La instauración del paradigma neoliberal

Aún cuando desde diferentes pertenencias teóricas y políticas lo que en general se cuestionaba a la constelación político-social denominada “matriz estado-céntrica” (Cavarozzi, 1991) era la entronización del Estado como ámbito articulador de la totalidad de las relaciones sociales, el modo que debía adoptar su reformulación no careció de disputas, puesto que esta impugnación general poseía distintos anclajes ideológicos y por ende retumbaba en dimensiones diferentes.

Dicho breve y simplificado, se pueden encontrar dos perspectivas de crítica al Estado de Bienestar: una tendiente a solucionar la burocratización estatal radicalizando las relaciones de solidaridad y lo público; y otra sesgada hacia la inclusión de elementos mercantiles en los asuntos colectivos³. Esta última se tornó predominante en las últimas décadas del siglo XX.

A partir de entonces, “apertura de la economía”, “desregulación” y “privatización”, comenzaron a ser conceptos dominantes, y el “Consenso de

1. Estos términos para referirse a los estados latinoamericanos surgen precisamente para marcar la diferencia con el concepto “Estado de bienestar”, debido a que las características y alcances en la protección social de los primeros fueron menores que en Europa, aunque con variación entre países.

2. A su vez, casi contemporáneamente a esta tendencia mundial, han tenido lugar en América Latina procesos de reconstrucción de la democracia, elemento fundamental a la hora del reconocimiento de la multiplicidad de sujetos en la vida política de una sociedad, con la consiguiente necesidad de reconocerlos en los mecanismos por los cuales toman forma las decisiones públicas.

3. En términos generales, esta perspectiva interrogaba la capacidad del estado de asegurar el orden social y de evitar la politización de las relaciones económico-sociales.

Washington" fue adoptado como manual de transformación por gran cantidad de países (cfr. Bresser Pereira, 1991).

En Argentina el golpe cívico-militar de 1976 constituyó un primer intento de implementación de tales recetas. De tal forma se dió fin a la etapa "desarrollista" de la sustitución de importaciones, para comenzar un modelo de desarrollo "aperturista".

La administración Menem completó la tarea, la cual incluyó la transformación del Estado para alinearla con el mencionado modelo de acumulación. Una "primera generación" de reformas, con origen en las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado (n° 23.696 y 23.697, respectivamente), estuvo destinada al ajuste de las finanzas públicas y la desregulación del mercado: se vendieron o concesionaron a actores privados las empresas y bienes del Estado, se eliminaron organismos estatales de regulación de actividades económicas y se descentralizaron servicios sociales hacia las provincias. A éstas, en general, se les recomendó ajustar sus cuentas, privatizando sus bancos y servicios públicos y transfiriendo sus cajas previsionales al Estado Nacional. Asimismo, se instauró el Plan de Convertibilidad y se abrió la puerta a la mercantilización del sistema previsional.

Capacidades estatales

El traumático paso de los años 80's y 90's en América latina demostró las graves falencias del neoliberalismo. No sólo en cuanto a garantizar las condiciones necesarias para el crecimiento económico (por no mencionar sus consecuencias sociales), sino principalmente en la carencia de una institución que funcione como sostén social (aportando los componentes de coordinación y legitimación imprescindibles para gobernar una sociedad). De tal forma, se volvió la mirada hacia el Estado.

Ya hacia fines de siglo voces académicas, gubernamentales y de consultoría manifestaron la necesidad de una segunda generación de reformas, apuntando más a la modernización del Estado que a su desmantelamiento (García Delgado, 2001; Rabotnikov, 1999; Bresser Pereyra, 1998). A partir de entonces tomó impulso el concepto "capacidades institucionales del Estado", como variable relevante para la calidad de las políticas públicas.

Han trascurrido ya varios años desde entonces, sin embargo en la bibliografía especializada sólo se observa cierto denominador común en una definición muy genérica, tras la cual se descubren distintos tipos de entendimientos, que difieren en varias de las dimensiones de su definición (Rodríguez Gustá, 2004).

Una de las teóricas que más ha trabajado el concepto 'capacidad', *Merilee Grindle* (1997:34), ha aportado una definición básica: "la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable". También Fabián Repetto (2003:6) colaboró a partir de una buena recopilación de la literatura existente, entendiendo a la capacidad estatal como "la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social...".

A partir de estas ideas iniciales es necesario avanzar primero con algunas distinciones que posibiliten aclarar el significado que aquí se le otorga al concepto "capacidad estatal"⁴.

En primer lugar, la caracterización del Estado como cuerpo diferenciado de múltiples agencias que operan con diferentes actores y en distintos contextos institucionales, implica que la construcción de capacidades estatales se realiza desde cada una de estas agencias en relación con las demás y con su entorno social (a partir del juego que se desarrolla en esta constelación múltiple), en determinada área de política y en la relación entre éstas⁵.

4. Obviamente, con esto no se pretende saldar el debate sobre el tópico, cuestión que escapa al alcance e intenciones de este artículo.

5. Sin perjuicio de lo anterior, aún cuando se comparta la perspectiva de que es un error pensar en el Estado como actor unificado, es posible pensar en la capacidad del Estado (agregado, no de sus partes) como concepto analítico. Este se puede construir analíticamente a partir del cruce comparativo de las diferentes áreas de políticas que componen la vida política de un país.

En segundo lugar, la capacidad del Estado puede ser desagregada en varias facetas o dimensiones. Por un lado, se puede identificar una dimensión administrativa, asociada a las características y procesos que se desarrollan al interior de cada organización estatal.

Vale recordar aquí que cuando comenzó a pensarse la idea de capacidad administrativa del Estado todavía estaba muy presente la visión managerialista que reducen el tópico ‘gestión pública’ a una consideración administrativista (aunque con consecuencias políticas que se les escapan -o dejan escapar⁶) de superación del paradigma weberiano por medio de prácticas de gestión ancladas en la lógica mercantil propia de la empresa privada.

Frente a esta visión se han erigido otras propuestas que entienden que el aporte del aparato administrativo a la capacidad de implementar las decisiones políticas consiste en poseer la fortaleza suficiente para poseer iniciativas propias, sin caer víctima de la cooptación de intereses particulares. Y para ello hace falta un aparato administrativo con suficiente *expertise* y cierta coherencia interna, características que son favorecidas por el meritocrático weberiano.

Por otro lado, una segunda dimensión denominada capacidad política (Repetto, 2003) o capacidades estatales de segundo orden (Berretta et. al., 2005), comporta la movilización de recursos de forma de lograr otorgarle dirección a una sociedad mediante ciertas políticas públicas, entendiendo que éstas se conforman y desarrollan de modo relacional, en un ida y vuelta en el que cobran influencia los actores del aparato estatal pero también de la sociedad. En consecuencia, existen dos niveles mutuamente influidos: las relaciones entre los componentes del propio estado estrictamente hablando, y las relaciones entre el estado y la sociedad.

En cuanto a las primeras, al estar constituido por un conjunto de actores que no necesariamente actúan en sintonía, el Estado enfrenta problemas de acción colectiva a su interior, que pueden ser

entendidos en términos de fallas de coordinación para empezar a pensar su solución: establecer incentivos que hagan más redituable a cada actor articular su accionar con el de los diferentes componentes del aparato estatal.

En Argentina, fruto de dinámicas históricas de conformación de la nación y de procesos de ampliación de los servicios tendientes a satisfacer los derechos de ciudadanía, existen dos problemas básicos de articulación del sistema de gobierno: el horizontal, referido a las agencias de un mismo nivel jurisdiccional y el vertical, que incumbe a los diferentes niveles jurisdiccionales.

En ambos casos, la coordinación de políticas se torna muy dificultosa sin la existencia de “mecanismos operativos aptos para el acceso a la información, la sincronización de acciones, la armonización de expectativas y el manejo de los costos que generan las interdependencias entre funcionarios, equipos y sectores, áreas o reparticiones del mismo o de diferentes niveles gubernamentales” (Rezk, 2005:11).

A su vez el problema vertical, posee una faceta previa: el fortalecimiento de las capacidades de las jurisdicciones subnacionales, tanto en las dimensiones económico-políticas como administrativas. Cumplido este umbral mínimo, las fallas de articulación vertical muchas veces están relacionadas con conductas subóptimas pero también a precariedades en la oferta de coordinación, como ser la inexistencia de ámbitos que conecten a las máximas autoridades ejecutivas de cada nivel gubernamental. La mera existencia de tales ámbitos no constituye una solución automática, pero su institucionalización colaboraría con la construcción del nivel mínimo de confianza necesaria para pensar en políticas coordinadas.

En cuanto a la relación entre los actores estatales y la sociedad civil, dos aspectos relevantes son: a) la necesaria autonomía de los actores estatales para elaborar políticas en búsqueda del bien común y no a favor de intereses sectoriales; b) al mismo

6. Cabe destacar que entre éstas, no es indiferente que el *new public management* posea entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales, promoviendo la fragmentación de las estructuras públicas. Una de las consecuencias de esta ‘receta’ es que debilita la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación global.

tiempo, la capacidad de los primeros para articular con los segundos las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los ciudadanos a quien van destinadas, logrando altos niveles de eficacia, efectividad y transparencia.

Sobre el primer tema mucho se ha escrito, pero en la práctica la historia argentina es rica en experiencias de cooptación del estado por parte de intereses sectoriales. La forma de evitarlo implica una primera condición (descrita arriba como "capacidad administrativa"): poseer cuerpos estatales con alta cohesión interna para evitar la generación de intersticios por donde penetren estrategias de maximización de rentas particulares y con la expertise suficiente como para no depender de las ideas de *think tanks* privados.

Aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados.

El segundo aspecto torna obvia la naturaleza relacional del concepto "capacidad estatal". Esto es, se entiende que el acuerdo entre élites no es el principal factor determinante de la implementación de políticas, sino que se necesita cuando menos de cierto consenso entre los actores implicados.

En este sentido, el concepto "capacidad política" del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996).

Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como "autonomía enraizada". Según el mismo, el aislamiento burocrático de un aparato administrativo weberiano y cohesionado, no debe ser pensado en términos antitéticos con una intensa inmersión en la estructura social que circunda al Estado. Por el contrario, "de lo que se trata es de una autonomía inserta en una serie de

lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas" (Evans, 1996:547).

Avanzando en su sentido, el concepto "enraizamiento" puede ser referido a un tipo de relacionamiento de coalición entre actores sociales organizados y funcionarios estatales autónomos que pueden articular intereses comunes. Así, la capacidad estatal no es más que la habilidad para utilizar las agencias estatales, a partir de un círculo virtuoso con la sociedad, en orden a la positiva implementación de las políticas.

Debe notarse que esta habilidad no depende sólo de las características de los propios actores estatales, sino del mundo de sujetos sociales que la postindustrialidad y las características idiosincráticas de cada formación social genera, a lo cual debe sumarse la coyuntura política de cada momento dado.

En consecuencia, es fundamental colocar la mirada en la lógica de constitución y acción de los actores sociales relevantes de cada área de política (Alonso, 2001), agregando que en ésta también pueden jugar un rol central las políticas públicas. Vale decir, los actores sociales no son la expresión lineal de clivajes estructurales, sino que el Estado puede influir a través de sus acciones en la propia conformación de los actores que luego darán lugar al enraizamiento.

Las capacidades estatales en la post-convertibilidad

En Argentina, frente a la crisis de fines de 2001, la oportunidad para el fortalecimiento del Estado cobró aún más vigor. Ya no se trataba solamente de establecer los 'mecanismos no mercantiles del mercado' para sostener precisamente a este último, sino que además quedó evidenciada la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo. Asimismo, la salida de la convertibilidad se produjo en el contexto de profundo deterioro social pero también de crisis de la autoridad política.

Ante tal realidad, la tarea imprescindible que asumió el gobierno electoralmente elegido fue la recomposición del poder presidencial. Esto se llevó

a cabo mediante múltiples acciones políticas⁷, las cuales en conjunto pueden ser pensados como un vector que apuntaló el fortalecimiento de la delgada capacidad estatal sobreviviente de la orientación política previa. Colaborando fuertemente en este sentido también debe ubicarse la recuperación de las finanzas públicas (en el contexto de los “superávits gemelos”) a partir de la cual se aumentó el gasto público y se emprendió la política de desendeudamiento, favoreciendo así la capacidad material de maniobra y autonomía de las decisiones del Estado nacional.

Si analíticamente se desagrega la capacidad estatal tal como fue presentada en la sección previa, en términos generales las acciones que tendieron a dotar de capacidades al Estado sobresalen en su dimensión de conectividad externa, aún cuando también es posible identificar otras -no siempre con el éxito buscado- apuntadas a la estructura interna del sistema estatal.

Efectivamente, el proceso iniciado en 2003 tiene entre sus características el hecho de que la recuperación de la iniciativa política se sostuvo, en cierta medida, en la apertura hacia diversas organizaciones sociales.

El estallido de las identidades que produjo el cambio societal descrito más arriba y las consecuencias de las políticas implementadas la última década del siglo pasado habían dejado un mapa de actores de políticas públicas caracterizado por la debilidad y fragmentación de los sujetos sociales subalternos (y la consecuente dificultad para transformarse en actores de políticas), contrapuesto con la robustez de los actores sociales dominantes. En tiempos de la hegemonía del “pensamiento único”, esta circunstancia no hizo más que facilitar la configuración de decisiones estatales sesgadas hacia este último sector.

En tal sentido, y retomando el hilo empírico de lo sucedido desde 2003, la fuerte vinculación con los actores sociales comportó una primera novedad.

Un suceso simbólico en esta dirección estuvo constituido por la considerada primera medida del gobierno de Néstor Kirchner: dirigirse hasta la Provincia de Entre Ríos junto a su Ministro de Educación (Daniel Filmus) para solucionar el conflicto docente allí existente⁸. Esta iniciativa fue acompañada luego por un claro posicionamiento del actor nacional respecto de los actores gremiales del sector. Según Rivas (2009:29) “[e]l perfil más protagónico del Ministerio de Educación de la Nación se expresa no sólo en el liderazgo de las nuevas leyes y programas, sino también en un rol más activo en la negociación con los sindicatos docentes...”.

Otro hecho significativo, más general, en el área de las políticas laborales, fue la recuperación del espacio de discusión paritario entre representantes de los trabajadores y los propios de los empresarios. De igual forma, en el ámbito de las políticas sociales, la inclusión de decenas de movimientos sociales en la etapa de diseño y centralmente de implementación de programas sociales constituye un paso adelante en la conectividad social del Estado⁹.

La convocatoria a las organizaciones sociales para llevar a cabo la principal política social -el Programa Jefes de Hogar- inmediatamente luego de la caída de la convertibilidad, fue la única respuesta posible al grado de deterioro social del momento. El gobierno surgido de las urnas profundizó esta línea en la variedad de políticas sociales lanzadas, como una estrategia de construcción política (más que de respuesta a la crisis), vigorizando así las condiciones para relacionarse con diferentes sujetos sociales.

7. Entre otras, prontamente se modificó de la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se buscó la recuperación de la figura del presidente de la Nación como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, se pulsó fuertemente contra el proyecto norteamericano de integración continental (ALCA), promoviendo la integración latinoamericana.

8. Este había comenzado en noviembre de 2002, cuando la asociación gremial de los docentes entrerrianos (AGMER) “decidió iniciar una huelga por deudas salariales, que en aquel momento ascendían a \$65 millones. En diciembre último, los alumnos entrerrianos rindieron sus exámenes finales del ciclo lectivo 2002, pero debido al conflicto con los docentes muchos no saben aún si pasaron de grado” (La Nación, 28 de mayo de 2003). La protesta se extendió en 2003, provocando que no se iniciaran las clases. A los pocos días se solucionó de la misma forma expuesta arriba una situación similar en San Juan, y en esos primeros días de gestión, tanto el Presidente como su Ministro de Educación comunicaron profusamente a la opinión pública que la educación era prioridad del gobierno recién asumido.

9. Si bien el paradigma neoliberal propulsaba la idea de otorgar participación a las ONGs u otros actores de la sociedad civil, lo hacía promoviendo que “los propios ‘clientes’ de un servicio público específico intervengan en su dirección y control, bajo un modelo normativo que interpela más a su conocimiento experto bajo un rol gerencial -o sea, como participantes administrativos- en vez de sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido” (Cunill Grau, 1999:105).

Se podrían describir otros ejemplos, con mayor o menor grado de especificidad acerca de una política concreta o a un área de política en general, pero lo relevante de lo mencionado hasta aquí es que muestra a la conducción del aparato estatal con la voluntad de asentar sus políticas en determinados actores de la sociedad civil.

La relación con los actores sociales empresariales tuvo otro tipo de condimentos. Como se adelantó, una pintura general de estos sectores indica que fueron los más beneficiados durante la década anterior¹⁰. En función de la posición de poder que detentaban estos actores, la dirección del Estado post-2001 buscó un tipo de relación que se movió entre momentos de negociación y de imposición, con un horizonte de búsqueda de disciplinamiento de tales actores. Este puede pensarse como etapa previa necesaria e incluso darse en comunión con el "enraizamiento" (puesto que, por ejemplo, supone tanto subsidiar la actividad productiva como reclamar el incremento del compromiso con la misma por parte de esos actores empresariales), pero la coyuntura política ha arrojado un grado de conflictividad menos propicio para el desarrollo de la conectividad externa del Estado¹¹.

Respecto de las capacidades horizontales del Estado, en términos generales no ha habido una impronta fuerte y global hacia la coordinación de políticas, lo cual no significa que no haya habido avances en varios casos importantes y que en ciertos contextos políticos la Jefatura de Gabinete de Ministros no haya ejercido liderazgo sobre el conjunto del aparato estatal.

Un caso interesante en el primer sentido lo constituyó el Consejo Nacional de Coordinación de

Políticas Sociales (CNPS). Creado en el año 2002 y encabezado por el Ministerio de Desarrollo Social, engloba a varios ministerios y otros organismos relevantes para la materia¹².

Si bien no fue pensado como sucedáneo de una nunca creada "Agencia Social" y tampoco se pueda afirmar que la mera existencia de un ámbito pensado para la articulación intergubernamental no garantiza la generación de la misma, de todas formas el CNPS constituyó un avance institucional que puede pensarse como punto de partida para mejorar la coherencia de las políticas sociales.

En relación a los factores verticales que ayudan a fortalecer las capacidades estatales, también se han observado ciertos avances, aunque no en la magnitud deseables¹³.

Relativamente estimulantes son los casos de algunos consejos federales. El ejemplo más claro lo ofrece el de Educación (CFE), en el cual se reúnen todos los ministros nacional y provinciales del área.

Desde 2003, el CFE funcionó de manera regular y si bien no se transformó en el faro de las políticas educativas, sí supuso un ámbito de debate y acuerdo sobre varias de las iniciativas legislativas sancionadas en estos años, sobre la reglamentación de las mismas y sobre una infinidad de programas del área. Se verificó, entonces, que motorizado y guiado por el actor estatal nacional, de diferente forma según cada cuestión y cada momento, las provincias fueron escuchadas en sus posturas, lográndose así cierta mejora en la articulación de la relación nación-provincias.

10. Obviamente esta es una descripción global, que puede ser profundizada diferenciando por tipo de sector, ya que no todos los actores empresariales fueron beneficiados, e incluso entre los que sí lo fueron, no siempre fue en igual forma. Un ejemplo en cuanto a alta rentabilidad fueron las empresas prestadoras de servicios públicos, en sectores clave como agua y saneamiento o energía.

11. De nuevo, esta visión general puede no hacer justicia a ciertos actores y sectores empresariales que sí han colaborado con el desarrollo de la política productiva e incluso a otros que han podido desarrollar conexiones más estrechas que lo deseable para fortalecer la capacidad del Estado.

12. Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación, de Ciencia y Tecnología; de Salud; de Economía y Producción; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos). Además participan, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Nacional de las Mujeres; La Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas; el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad; el Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"; el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS); el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; El Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SIEMPRO_SISFAM).

13. Debe mencionarse que al igual que el Estado nacional, los Estados provinciales han observado desde 2003 un notable incremento en sus presupuestos (Garnero, 2005). Junto a ello, mediante diferentes herramientas fiscales (Régimen de Responsabilidad Fiscal, el Programa de Financiamiento Ordenado, el Programa de Asistencia Financiera y el reciente Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas) están transitando hacia una situación en la cual los pagos de deuda sean menos gravosos para su desempeño.

Al igual que en el caso del área educación, el funcionamiento de otros consejos federales ha dependido ampliamente del tipo de liderazgo que ejercite el actor estatal nacional del área, observándose algunos en los cuales se produjo cierto grado de articulación y otros en que fue menor.

Como novedad se puede mencionar la creación de ámbitos de concertación sobre una temática específica, como por ejemplo la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)¹⁴.

Constituyendo la respuesta estatal a un conjunto de demandas ciudadanas (algunas de las cuales tomaron forma jurídica) y al fuerte involucramiento de la Corte Suprema de Justicia respecto de la contaminación sufrida por la mencionada cuenca, su creación supuso un primer paso en la tarea de coordinar jurisdicciones y así elevar la capacidad estatal (en este caso entendida como capacidad del sistema de gobierno federal como un todo). El funcionamiento efectivo de la ACUMAR ha generado ciertos avances, pero fundamentalmente ha demostrado que el segundo paso para la coordinación es tan complicado como el primero, y que amén de la voluntad de consenso de los diferentes actores, necesita cierto liderazgo que motorice la disposición a lograr puntos en común.

Por último, la dimensión administrativa de la capacidad estatal también tuvo avances relativos. En lo tocante a uno de los recursos más importantes del Estado como es el conjunto de sus trabajadores, en la senda positiva se inscribieron el reinicio del reclutamiento de los cuadros estatales mediante concursos públicos, la profundización de la democratización laboral en el ámbito público a través de la firma del segundo Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional (Decreto 214/2006) y la puesta en marcha del SINEP mediante el primer

Convenio de Trabajo Colectivo Sectorial (Decreto 2098/2008).

De forma similar, existieron iniciativas en pos de implementar modos de administración que pueden ser caracterizados como gestión en la sociedad del conocimiento. En este último sentido se inscribe la fuerte apuesta a incrementar la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), entre otras la firma digital por la Administración Pública, los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico y la modernización del Sistema Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios (Cfr. Abal Medina, 2009).

Ciertamente estas acciones de modernización y mejora del aparato estatal se enfrentaron con capas geológicas y culturas organizacionales anquilosadas, que difícilmente se transforman del día a la noche. Sin embargo, tanto la normativa sancionada como las acciones emprendidas constituyeron un paso inicial de fortalecimiento de la capacidad administrativa del Estado

Por último, es evidente que los hechos puntuales hasta aquí narrados se encuentran situados en un universo de muchas otras decisiones y acciones del Estado durante la última década, algunos de los cuales pueden circular en la dirección contraria a la aquí apuntada. Dado que ningún proceso político es lineal, la importancia de lo presentado radica en que muestra que se han desarrollado iniciativas que redundaron en el fortalecimiento de la capacidad estatal, aún con diferencias entre dimensiones de la misma o áreas de políticas particulares.

Conclusiones

La primera década del siglo XXI ha mostrado cambios en la visión global del estado y varios

14. Sancionada en noviembre de 2006, la Ley 26.168 crea la ACUMAR como un ente interjurisdiccional de derecho público compuesto de ocho miembros, además del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable: tres representantes del Estado Nacional, tres por la Provincia de Buenos Aires y dos representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La ACUMAR tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales. Concretamente, el Artículo 5 de la mencionada Ley define que está facultada para: a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca; c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados; d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental; e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental.

avances en la construcción de las capacidades estatales.

Ciertamente estas mejoras no se construyeron sobre el vacío. Dadas las principales características de la nueva configuración social ("post-industrial", "del conocimiento", "del riesgo", "líquida", etc.), el Estado federal argentino había dejado de ser el actor monopolístico en la reproducción del objeto "sociedad" desde bastante tiempo atrás.

Con este telón de fondo, desde el regreso de la democracia se generaron progresos valorables en algunas áreas, a los cuales también colaboraron, hacia fines de siglo, los debates sobre la necesidad de generar un sostén institucional para el funcionamiento del mercado. Se puede afirmar genéricamente que estos sucesos generaron experiencias de reformas que activaron un ciclo de aprendizaje institucional.

Pero por otro lado, gran parte de la deconstrucción del Estado omnipotente y la generación de valorables herramientas institucionales fue informada por la concepción neoliberal, según la cual las sociedades (y sus individuos) se garantizarían su desarrollo minimizando los espacios de acción estatal.

El contraste con esta direccionalidad caracteriza a la post-convertibilidad. En tal sentido, el quiebre más importante se produjo cuando la gestión asumida en 2003 descentró la política tal cual venía desarrollándose, puesto que activó sujetos sociales que estaban muy limitados para poder participar en la esfera pública en años anteriores. Aún cuando también sea relevante haberle dado un tinte diferente a instituciones ya existentes y rescatar otras desde el olvido, esta activación social ha sido la mayor contribución a la capacidad estatal para un nuevo modelo de desarrollo.

En consecuencia, pueden realizarse las siguientes afirmaciones:

- Si el Estado desarrollista tradicional había fundado su "conectividad social" (escasa o algo más amplia según los diferentes momentos históricos) en la relación con los actores del empresariado y el sindicalismo industriales, y el estado neoliberal había hecho lo propio principalmente con el sector financiero y transnacional, según diferentes modos de una misma agenda (la del crecimiento económico), el Estado argentino post-convertibilidad fue virando hacia la búsqueda del crecimiento económico pero simultáneamente apostó a la inclusión social mediante la conexión con una variedad de actores sociales.
- Y en la causa de este avance ha tenido fundamental lugar el papel del liderazgo, puesto que si bien la cimentación institucional mejora la capacidad del Estado, al generar mecanismos pro movilización coordinada de los recursos de los diferentes actores, el liderazgo político ha sido vital para la reconstrucción de la estatalidad, tanto por aportar un horizonte programático (en términos generales opuesto al imperante en la década previa) como por dinamizar situaciones en que las divergencias entre diferentes posturas son articuladas por la decisión política de un actor líder. De tal forma, si bien "las instituciones importan", no menos trascendencia poseen otro tipo de variables asociadas con las prácticas y estilos políticos de los actores relevantes, conjugados con los factores contextuales de cada momento dado.

En definitiva, si bien el Estado argentino continua careciendo de todas las características que le posibilitarían dar cuenta de las complejidades del contexto socio-político actual, lo descrito en este artículo marca que durante los últimos años se fueron construyendo bases para aumentar las capacidades estatales, mediante el protagonismo de los actores estatales en estrecho contacto con actores sociales. Y aunque esta relación no siempre sea institucionalmente virtuosa, ha permitido generar la movilización de los recursos políticos que permiten la implementación de políticas para el bien común.

Bibliografía

- Abal Medina, JM (2009) Estrategias de coordinación en el Estado. La integración de actores para una gestión de calidad, SGP, Buenos Aires.
- Alonso, G. (2001) Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público. Documento de Trabajo, UNSAM.
- Berretta, N. (Coord.), Paolino, C., Rodríguez-Gustá, A.L., Vila, M., Moreira, C., Oddone, G. (2005) Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso de Uruguay. Capacidades estatales aplicadas a la generación de valor agregado en las políticas públicas en Uruguay, Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, junio.
- Bresser Pereyra, L. (1991) “La crisis de América Latina: Consenso de Washington o crisis fiscal?”, en Pensamiento Iberoamericano, N° 19, Madrid.
- Bresser Pereira, L (1998) “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en Desarrollo Económico, Vol. 38, N° 150, julio-septiembre, Buenos Aires.
- Cavarozzi, M. (1991) “Más allá de las transiciones democráticas en América Latina”, en Revista de Estudios Políticos, nueva época, N° 74, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, octubre-diciembre.
- Cunill Grau, N. (1999) “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?”, en Nueva Sociedad, N° 160, marzo-abril, Caracas.
- Esping Andersen, G. (1996) Los tres mundos del Estado de Bienestar, Edicions Alfons El Magnanin, Valencia.
- Evans, P. (1996) “El Estado como problema y como solución”, en Desarrollo Económico, N° 140, Buenos Aires.
- Fox, J. (1994) The Politics of Food in Mexico, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Garnero, P. (2005) Las provincias argentinas con superávit financiero por tercer año consecutivo, mimeo.
- García Delgado, 2001
- Garretón, M. (2000) Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo, Homo Sapiens, Rosario.
- Grindle, M (1997) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries, Harvard University Press.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996) “Political Science and the Three New Institutionalism”, en Political Studies, n° 44.
- Lechner, N. (1996) “Las transformaciones de la política”, en Revista Mexicana de Sociología, vol 58, N° 1, enero-marzo, México D.F.
- Paramio, L. (1991) “El final de un ciclo y la crisis de unos actores: América Latina ante la década de los 90”, en Revista de Estudios Políticos, N°74, Madrid.
- Rabotnikof, N. (2000) “La caracterización de la sociedad civil. Perspectivas de los bancos multilaterales de desarrollo”, en Nueva Sociedad, N°171, enero-febrero, Caracas.
- Repetto, F. (2003) “Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, VII Congreso del CLAD, Panamá.
- Rezc, E. (2005) “Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 115, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 1-84.
- Rivas, A (2009) Lo uno y lo múltiple. Esferas de justicia del federalismo educativo, Academia Nacional de Educación, Buenos Aires
- Rodríguez Gustá, A.L. (2004) “Capacidades Estatales: en torno a un programa de investigación”, IX Congreso del CLAD, Madrid.

