

Argentina > futura

Informe

Foro Universitario del Futuro

Nuevas capacidades estatales.

Autora: María Esperanza Casullo (Universidad Nacional de Río Negro). Coordinadora del Eje Estado y Nuevas Capacidades Estatales del Foro Universitario del Futuro.



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Nuevas capacidades estatales

Por María Esperanza Casullo (Universidad Nacional de Río Negro). Coordinadora del Eje Estado y Nuevas Capacidades Estatales del Foro Universitario del Futuro.¹

Eje: Estado y nuevas capacidades estatales.

Aclaración:

El contenido de este informe es una elaboración del autor en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

1. ¿Qué son las capacidades estatales?

Discutir las capacidades estatales equivale a hablar de todos los temas pendientes para el futuro de la Argentina, ya que éstas forman la condición de posibilidad de cualquier modelo de desarrollo nacional posible.

Una de las primeras menciones al concepto de estado se encuentra en *El Príncipe*, de Maquiavelo. En este libro (y en los *Discursos de Tito Livio*), Maquiavelo reflexiona cuál es la mejor manera que tiene un soberano a de apropiarse, mantener y hacer durable en el tiempo el dominio sobre un “*stato*”, y crea así una categoría abstracta, a diferencia de principado o reino o ciudad. Maquiavelo define a un *stato* en relación a tres componentes: un territorio, una población y un soberano. No importa si el territorio es grande o pequeño, si es un principado o un obispado, si se adquiere mediante la herencia, la violencia o la astucia. Si tiene fronteras definidas, una población con algunas características comunes, y un soberano reconocido como tal, constituye un estado. Mediante esta operación, Maquiavelo abre la posibilidad de una ciencia del gobierno, más allá de las particularidades históricas de cada caso. Maquiavelo inaugura además el pensamiento basado en escenarios posibles y probables como manera de razonar sobre el estado. Son los escenarios futuros,

¹ Inés Córdoba, de la Universidad Católica de Córdoba, realizó tareas de recopilación y sistematización de datos para este informe. Agradecemos de manera especialísima a Carlos Acuña, Juan Carlos Del Bello, Roberto Kozulj, Juan Negri, Anselmo Torres, Martín Astarita, Ricardo Rotzstein sus recomendaciones bibliográficas, aporte de datos, y comentarios para la realización de este capítulo.

construidos analógicamente en base al estudio y la comparación de escenarios pasados, y juzgados prudencialmente, los que deben guiar la planificación y la acción del gobernante.

Estos elementos (territorio, población y soberano) están presentes en prácticamente todas las definiciones de estado posteriores. Están en la de Max Weber, tal vez la más famosa de ellas. Weber define al Estado como una organización política compulsiva con operación continua cuyo órgano administrativo ostenta para sí el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden (Weber, 1968). En la definición de Weber, el Estado también están presentes el par territorio/población, pero el énfasis cambia de la autoridad personal de un soberano único a la capacidad de generar un *orden* aceptado como legítimo mediante, sobre todo, la organización legal-racional burocrática. En el estado weberiano, la soberanía ya no fluye directamente de la figura del príncipe, sino que se ha difuminado entre las múltiples estructuras de la burocracia y de la clase política.

Guillermo O'Donnell refina el concepto al hablar del estado *democrático*, haciendo hincapié en que sólo es democrático aquel Estado cuyo monopolio de la violencia es *legítimo* en tanto está basado en el Estado de derecho y en el ejercicio universal de la ciudadanía por parte de todos sus habitantes (como se cita en Daza, 2014: 113-144). Es decir, se mantiene la cuestión de la territorialidad del estado como condición de su existencia, pero se configura en relación con el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía: todo estado está definido por una frontera no sólo territorial sino legal que separa a sus ciudadanos de los que no lo son. Además, O'Donnell reescribe la preocupación maquiaveliana y weberiana en un movimiento de raíz hegeliana por la soberanía entendida en tanto *orden aceptado* por la preocupación por la *ciudadanía* entendida como capacidad activa de participar en los asuntos de gobierno. La legitimidad del estado ya no puede ser deducida de la "ausencia de desorden", sino que para que exista debe poder probarse positivamente que los habitantes ejercen activamente su ciudadanía.

Sin embargo, como el propio O'Donnell reconocía, estas definiciones de raíz weberianas definen al Estado como lo que *es* y no como lo que el Estado *hace*, y por lo tanto su cumplimiento es una condición necesaria pero insuficiente para operar como orientadora de la acción estatal concreta. Que un Estado exista como tal de manera reconocible no nos dice nada sobre su funcionamiento. Un Estado puede ser un Estado y funcionar mejor o peor. El reconocimiento de que el Estado no sólo *es* sino que fundamentalmente *hace* dio pie al concepto de capacidades estatales. La capacidad estatal "es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente" (Bertranou, 2015. p. 38). Las capacidades estatales son de diverso tipo (Chudnovsky et al, 2018): en este capítulo y por razones de espacio se tratarán en general, como las capacidades

del estado nacional, con referencias específicas a las capacidades de planificación, coordinación, y del servicio civil.

2. Áreas grises de las capacidades estatales en la Argentina

La discusión sobre capacidades estatales representa el nudo central a desanudar para avanzar hacia un modelo de desarrollo dinámico e igualitario para la Argentina. Esta introducción importa porque Argentina no tiene, en sí, un *déficit de estatalidad* total sino *un déficit de capacidades estatales*. Tiene estado, pero lo que ese estado puede hacer es limitado.

Argentina *es* un estado y *tiene* un estado. Si bien la datación del momento en que puede decirse que la República Argentina se constituyó en un estado es compleja,² nadie duda de que como país tiene más de ciento cincuenta años de ordenamiento constitucional, sus límites territoriales están bien establecidos, su población tiene un grado alto de integración (tal vez demasiado alto, si se considera la sistemática violencia genocida y la negación de autonomía de los pueblos indígenas, de la población afro-argentina, y de las y los migrantes) y el estado nacional cuenta con un grado razonable de monopolio sobre la violencia legítima. No hay hoy en el territorio nacional actores de peso que puedan disputarle la legitimidad dentro de sus fronteras. El estado de derecho se encuentra lejos de las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de otros momentos históricos, aún cuando dista de ser perfecto. El sistema político funciona de manera adecuada: las elecciones son limpias y libres, la participación electoral es superior al setenta por ciento en promedio, hay libertad de prensa y de opinión, se ha producido alternancia en el poder entre partidos diametralmente opuestos de manera pacífica y rutinaria (en 1989, 1999, 2015 y 2019). Tres datos en especial hablan de la salud del sistema político argentino: la centralidad del Congreso como el lugar en donde se han dado y se están dando los grandes debates de política pública (este capítulo fue concluido apenas horas antes de que se vote en el Congreso de la Nación el proyecto de ley que propone la interrupción involuntaria del embarazo, por segunda vez, luego de una votación negativa en 2018); la centralidad de los partidos políticos como los receptores y organizadores de demandas sociales; y el carácter centrípeto de la competencia política, mediante la cual las alternativas de ultraderecha o de ultraizquierda no tienen (al menos hasta ahora) gran atractivo electoral.

² No era la Argentina un estado en 1810; podría situarse en 1853 con el dictado de la Constitución, pero como el problema de la integridad territorial no se resolvió entonces, a fines de este capítulo puede datarse la existencia de un estado argentino unificado en 1880, cuando la provincia de Buenos Aires se integró definitivamente a la institucionalidad de la República y se unificó el orden legal-político sobre todo el territorio.

Estas características del sistema político hacen que en Argentina sea inexistente la violencia política. En solo 9 meses del 2018, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México (Salgado, 2018), y en Brasil 82 militantes y candidatos fueron asesinados a noviembre de 2020 (Pires, 2020). Claro está que existen casos de violencia, y especialmente de represión estatal durante protestas sociales; pero cuando suceden se produce un castigo político a quienes son vistos como responsables últimos.

A los fines de este capítulo es significativo señalar que la ausencia de violencia política no es el resultado del azar, o de un automatismo histórico, sino el resultado de un proceso de *crecimiento y aprendizaje de la sociedad argentina*. Durante los siglos diecinueve y veinte el nuestro fue un país en donde la política fue inseparable de la violencia, ya fuera la violencia abierta de las guerras civiles del “largo hiato” (Halperín Donghi, 1996), de los genocidios contra los pueblos indígenas, de los golpes de estado inaugurados en 1930, del terrorismo de estado que fue el peor del Cono Sur. La estabilidad política argentina no es algo dado, sino que fue el fruto de un proceso de aprendizaje institucional y de transformación de valores ciudadanos que sólo fue posible gracias a la militancia consciente y concreta de los organismos de derechos humanos, de dirigentes políticos, sindicales y sociales que privilegiaron la democracia, y de miles de ciudadanos y ciudadanas que sentaron las bases para el consenso que inauguró la democracia en 1976. Vale la pena recuperar esta historia de aprendizaje *consciente y político* porque hacerlo permite a romper con el pesimismo hacia el pasado: si la Argentina pudo pasar de ser un país con una alta violencia política y con el peor terrorismo de estado de la región a tener un sistema político estable y pacífico en un tiempo tan corto, no está fuera del alcance de sus posibilidades reformar sus herramientas estatales para ganar en eficacia y eficiencia.

Sin embargo, cualquier observador de la realidad política observará que el estado argentino ha demostrado tener en los últimos cuarenta años graves problemas en su capacidad de ordenar la realidad social de una manera estable e igualitaria.³ Existen múltiples indicadores de estos problemas: la rutinización de tasas altas de pobreza y de informalidad laboral desde 1976 a la fecha; el aumento de la desigualdad social y de la fragmentación urbana, el patrón de crisis económicas explosivas cada once o doce años, y la ausencia generalizada de confianza social en la moneda nacional, que se expresa en una propensión universal a ahorrar en moneda extranjera. La gestión del subsistema macro económico parece ser el área en donde las capacidades estatales se encuentran de frente con sus limitaciones. No es que no exista estado, sino que éste parece estar muy limitado en su capacidad de actuar según sus fines establecidos.

³ No quiere decir que el estado argentino funcionara bien en las décadas anteriores a 1976. Sin embargo, esos problemas podían imputarse, al menos en el imaginario, a las debilidades del sistema democrático. Resulta frustrante la aparente imposibilidad de avanzar en una construcción institucional definitiva luego de 1983.

Se han definido antes a la “capacidad estatal” como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”. A grosso modo, puede decirse que los *fines* de la acción estatal son provistos por el sistema político, en forma de la legislación sancionada por los órganos legislativos, o las decisiones de las cabezas de los poderes ejecutivos, y los fallos vinculantes del poder judicial. Puede decirse entonces que las capacidades del sistema político de *decidir fines* funcionan de manera aceptable, como lo han hecho desde 1983: el Congreso legisla, las leyes se sancionan, las decisiones se enuncian. El problema tiene que ver con la *capacidad efectiva* de traducir esas decisiones en cambios efectivos de la realidad concreta para mejorar la vida de las personas.

Entonces, a manera de síntesis: la Argentina se encuentra en un nivel intermedio de desarrollo de las capacidades estatales. No se trata de una ausencia total de capacidades, sino antes que nada del carácter fragmentario y asimétrico de las mismas. Esta asimetría se da por áreas de gestión, ya que en algunas áreas temáticas las capacidades son adecuadas mientras que en otras son insuficiente y territorialmente, o en algunas partes del territorio nacional son adecuadas, y otras directamente inexistentes, como bien señalaba O'Donnell (2004) en su texto señero sobre las zonas marrones de las cuales está ausente el estado. Acuña (2008) caracteriza al Estado argentino como un “cementerio de proyectos inconclusos”, en el cual el proceso de crecimiento institucional se ha dado por una sedimentación de fragmentos y resabios provenientes de proyectos anteriores que en su mayoría no reemplazan sino que se solapan con lo que ha quedado de experiencias truncas.

Sólo a modo de diagnóstico, y sin espíritu de caer en la “cultura del lamento” de la que hablaba Przeworski para describir la actitud de los académicos latinoamericanos, que sólo podían señalar las deficiencias de sus países, pueden señalarse los principales problemas que tienen que ver con las capacidades estatales en Argentina. Se mencionan cuatro: la estructura de “cementerio de proyectos” del estado nacional, los problemas de financiamiento, la asimetría territorial, y la hegemonía de un sistema de pensamiento neoliberal sobre el estado.

a) La estructura de “cementerio de proyectos” o capas geológicas del servicio civil estatal.

Como explica Acuña, el estado argentino tal cual como existe hoy es un patchwork o trabajo de retazos en donde coexisten y se solapan instituciones resultantes de modelos organizativos de épocas pasadas, que en muchos casos sufrieron intentos parciales de reformas o reemplazo, pero que no lo fueron enteramente, y que conviven entre sí. “La particularidad del Estado argentino es que, en general, muestra una mal articulada estructura de capas casi geológicas de distintas reformas

que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás algunos años” (Acuña, 2008: 7).

El modelo estatal burocrático-corporatista asociado al modelo de importación por sustitución de importaciones fue parcialmente reformado y reducido durante las presidencias de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, pero no lo fue completamente; las reformas neoliberales fueron parcialmente revertidas durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, pero no completamente, y de manera no sistemática. De hecho, la ausencia de un modelo de estado explícito y sistemático fue uno de los mayores límites del decenio kirchnerista en el poder; Néstor y Cristina Kirchner combinaron de manera paradójica una revaloración de lo estatal, de tal manera que en otro lado se ha caracterizado al estado como el “héroe” del discurso kirchnerista (Casullo, 2019; Dagatti, 2012) con la despreocupación por crear un modelo estatal comprensivo. En su gobierno se recuperaron capacidades estatales en la mayoría de las áreas y se crearon algunas nuevas, pero sin romper con la lógica de la fragmentación y la sedimentación. La recuperación fue parcial: aunque durante el kirchnerismo hubo una revitalización del empleo público, nunca se volvió a los niveles previos a la reforma del Estado realizada por el menemismo. Un dato por sí solo es elocuente al respecto: la Administración Pública Nacional representaba en 2015 poco menos de la mitad (43%) de lo que era la planta de empleados en 1989 (Astarita y De Piero, 2017). Segundo, durante los doce años de gobierno del kirchnerismo no se avanzó hacia un nuevo modo de gestión, por ejemplo, del servicio civil, y se mantuvo la coexistencia de tres regímenes de contratación (planta permanente, en planta transitoria, y bajo contrato precario o monotributo). (Volveremos a esto en un apartado posterior.)

Así como los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner rompieron con el modelo precedente, pero sin superarlo completamente en la práctica, el gobierno de Mauricio Macri a su vez repudió el modelo estatal de la década kirchnerista, pero, también, sin reemplazarlo enteramente. Para más confusión, su gobierno intentó de alguna manera volver a adoptar muchas posiciones propias de las agendas reformistas de la década del noventa.

El gobierno de Mauricio Macri, por su parte, mostró en su acercamiento al Estado un diagnóstico que también orientó su política exterior y geopolítica: que los problemas del desarrollo argentino tenían que ver con la falta de modernidad de su estructura estatal, y que modernidad tenía que ver con adaptarse a las condiciones de una globalización que se suponía casi idéntica a la de hace treinta años. Así, el primer y sustancial paso para la transformación fue la masiva incorporación de dirigentes empresariales y CEOs en puestos estratégicos de conducción estatal y el ingreso a la función pública de empresarios quienes, con sus valores y prácticas, constituyen los portadores

ideales del cambio (Astarita, 2018. p. 65). Así, el macrismo creó el Ministerio de Modernización y lanzó un Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/2016) que contuvo elementos del paradigma de gestión pública conocido como la Nueva Gestión Pública. En la NGP, que fue fundada en la década de los ochenta, tenía como punto central justamente la incorporación de herramientas y prácticas que han dado éxito en el sector privado. Sin embargo, como señalan prácticamente todas las investigaciones publicadas sobre las intervenciones de Cambiemos sobre el aparato estatal, las reformas de ese gobierno fueron sumamente caóticas, asimétricas, y fuertemente orientadas por una lógica de “lottizzazione” sectorial. Es decir, como demuestran Nazareno et al (2019) y Canelo (2019), entre otros, el ingreso de CEOs en el gobierno tuvo menos que ver con introducir una lógica gerencial empresarial en una burocracia aburguesada que con entregar la gestión de diversas áreas de incumbencia del estado a los actores empresariales más concentrados: las políticas sectoriales estatales fueron diseñadas por los grandes jugadores empresariales de cada uno de esas áreas (financieros, agrícolas, de energía, de telecomunicaciones). El problema es que esta política loteada y radial generó fuertes inconsistencias en su conjunto, sin que produjera un aumento generalizado de su eficiencia.

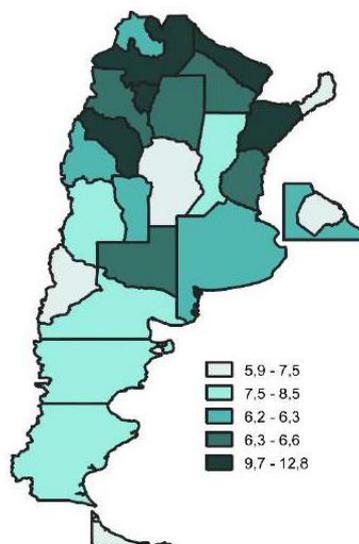
En lo que tuvo que ver específicamente con el servicio civil, Cambiemos tampoco tuvo ningún plan modernizador, sino que simplemente redujo el número de empleados estatales en cargos técnicos y administrativos, mientras al mismo tiempo aumentó los cargos jerárquicos, la mayoría de los cuales fueron nombrados por mecanismos de excepción y de manera transitoria, y a los cuáles se remuneraba muchas veces con las famosas “unidades retributivas”, o sobresueldos distribuidos de manera arbitraria entre cargos jerárquicos para generar sueldos capaces de “competir” con el sistema privado. Hay que sumarle además que Cambiemos desarrolló una verdadera metodología de subcontratación de servicios a consultoras privadas, servicios que hasta ese momento proveía rutinariamente el propio estado. Por lo tanto, Cambiemos propició una estructura estatal desbalanceada.

b) El problema de la asimetría territorial.

Las capacidades estatales de Argentina no pueden caracterizarse como “bajas” o “altas” en su conjunto, sino que, como se dijo antes, el principal problema es su carácter sedimentario, fragmentario y falta de coordinación. Todos los problemas y tendencias señalados en el eje de desarrollo territorial de este informe se replican (o son la causa y la consecuencia al mismo tiempo) en lo que tiene que ver con la formación de capacidades estatales. Se genera una dinámica de feedback negativo entre asimetría territorial y desarrollo del estado. Para alcanzar el desarrollo,

Argentina necesitaría contrapesar los “desequilibrios territoriales en Argentina, medidos en términos de la tensión centralismo-federalismo, la marcada primacía urbana en la distribución de la población, los centros y periferias que se generan en las ciudades y áreas metropolitanas, las regiones postergadas en cuanto a conectividad física y tecnológica, las desigualdades sociales y ambientales en los territorios con especial énfasis en el acceso a la tierra y acceso a servicios básicos” (como sostiene el capítulo sobre desarrollo territorial de este volumen). Para lograr esto se necesitaría reforzar la presencia estatal en las áreas más desfavorecidas del territorio. Sin embargo, históricamente se ha generado una serie de efectos de *feedback negativo*, mediante las cuales las áreas más ricas del país tienen en su territorio una mayor dotación de capacidades estatales, y no al revés. Esto refuerza la asimetría en vez de reducirla. Esto se verifica a nivel presupuestario, a nivel de presencia de organizaciones estatales, y a nivel de servicios de salud y educación pública. Por poner sólo un ejemplo, Daniel Maceira (2018) analiza en estos términos al sistema de salud argentino (caracterizado por la fragmentación, la brutal desigualdad de recursos, y la falta de planificación) como *procíclico*, es decir, que refuerza la desigualdad social, ya que sobre-invierte en los ricos y sub-invierte en los pobres. Utilizando esta terminología, puede decirse que el sistemas enteros del estado son *procíclicos*, en términos sociales y territoriales. Maceira, por ejemplo, muestra que el 62,6% del gasto público en salud lo realizan las provincias, y el 16,9% los municipios, y que estos porcentajes se mantuvieron relativamente constantes si se los compara con el 2009 (Maceira, 2014). Es fácil visualizar que la inversión en salud replicará las asimetrías entre provincias con mayores y menores recursos, con una capacidad muy acotada del Estado nacional para actuar como nivelador de asimetrías territoriales. Estas asimetrías se replican en los indicadores de salud, que presentan tremendas diferencias entre regiones. Para mostrar sólo un ejemplo, puede verse el mapa con las diferencias entre regiones del país en la tasa de mortalidad infantil:

Figura: Tasa de mortalidad infantil (por mil nacidos vivos)



(Fuente: Informe “Natalidad y mortalidad 2018. Síntesis estadística nro. 6”, Ministerio de la Salud de la Nación, 2020)

La misma asimetría territorial se revelan las cifras de mortalidad materna: la razón de mortalidad materna para el 2018 se ubicó en 3,7 muertes maternas cada 10.000 nacidos vivos, pero la Patagonia registró 2,4 muertes maternas, mientras que las regiones de Noroeste (3,8 por 10.000) y Noreste (7,1 por 10.000) tienen cifras mucho peores. (Ministerio de Salud, 2020: 17).

Por décadas, se propuso la descentralización como la manera de facilitar la nivelación de estas asimetrías. Tal vez el caso más discutido fue el de la provincialización de la educación pública primaria y secundaria, que se transfirió enteramente a las provincias; sin embargo, durante esta década el estado transfirió a los gobiernos provinciales o locales responsabilidades en salud, obras de infraestructura, y de política social. A treinta años de la ola descentralizadora, queda claro que, aunque pueda haber tenido sus éxitos, la descentralización apresurada sólo reforzó las asimetrías territoriales. Devolver sistemas de gestión enteros a las provincias significó replicar y aumentar las desigualdades: las jurisdicciones más pobres debieron sostener la provisión de recursos públicos con un conjunto menguante de recursos. Frente a las sucesivas crisis y reclamos, se creó como respuesta una maraña de instituciones creadas *ad hoc* para coordinar procesos y direccionar recursos del poder central a las jurisdicciones críticas, en lo que puede referirse como un proceso de *re-centralización caótica*. El ejemplo más claro de este proceso es el Fondo Nacional de Incentivo Docente, creado por Néstor Kirchner como una solución *ad hoc* a los conflictos sindicales entre gremios docentes y gobiernos provinciales, y a la extrema desigualdad en los salarios docentes entre provincias. Otro ejemplo fue la proliferación de “Consejos Federales” (de salud, educativo, de seguridad, de inversiones) que intentaron generar espacios para la coordinación supraprovincial de políticas.

Existen ejemplos de subsistemas en los cuales las capacidades estatales funcionan de manera *anticíclica* y niveladora. Esto es especialmente relevante en las áreas de la educación pública, del sistema de seguridad social, y de la política social en general. La implantación territorial de las Universidades Nacionales y la federalización de la política de ciencia y técnica ha hecho mucho para aumentar la equidad territorial en la educación superior. Sin embargo, la fragmentación territorial de las capacidades estatales resulta en “una mayor concentración autoritaria del poder y una menor capacidad de la sociedad civil de controlar al poder gubernamental, un aumento del descontento y el conflicto social, así como una diáspora regional y social de creciente desigualdad (...). Hoy la Argentina, más allá de los claros avances desde 2003, es una sociedad social y regionalmente mucho más heterogénea, desigual y excluyente que hasta fines del siglo pasado, lo que dista diametralmente de los objetivos enunciados originalmente al descentralizar” (Acuña, 2008, p.13).

Cualquier proceso de inversión pública y de generación de estructuras estatales que repita el modelo de acumulación en las zonas del país que no menos lo necesitan pero tienen mayor capacidad de captura de recursos no tendrá otro efecto que agudizar y reafirmar el modelo desbalanceado de desarrollo nacional.

c) El deficiente financiamiento y los recurrentes problemas fiscales del estado argentino.

No se abundará aquí en este punto, que ha sido desarrollado en detalle en el eje de federalismo fiscal. Para decirlo de manera sintética, la Argentina necesita más Estado, y para tenerlo, necesita más recursos fiscales, y sobre todo una mejor distribución geográfica, jurisdiccional y por áreas funcionales del estado del gasto público.

El gasto público en Argentina aumentó en el decenio 2003-2015 y disminuyó levemente en los cuatro años de 2015 a 2019. El último informe del Ministerio de Economía en apoyo a la Ley de Presupuesto Nacional indica que el gasto nacional en 2020 representó el 25,9 por ciento (22 por ciento sin los gastos específicos dedicados a atender la emergencia del COVID). Algunas estimaciones ubican el gasto total (nación más provincias y municipios) en el 44% por ciento del PBI. Sin embargo, la distribución del gasto es asimétrica, regionalmente. Las provincias con recursos más abundantes triplican el gasto público per cápita de las provincias más desfavorecidas. La provincia de Buenos Aires, donde habita más de un tercio de la población del país y en donde reside el mayor número de pobres, es la provincia con el menor gasto público per cápita del país (Fuente: IERAL, 2013). La provincia de Buenos Aires es además perjudicada con la coparticipación, y en las transferencias nacionales.

Es necesario por lo tanto poder sostener que *para mejorar el gasto público, habrá que estar dispuesto a destinar recursos equivalentes*. Lo cual lleva al siguiente punto.

d) La hegemonía de un sentido común neoliberal en el pensamiento sobre el Estado.

Uno de los legados más firmes de los procesos de reforma neoliberal a los que ya se ha aludido (desregulación, descentralización, privatización y apertura comercial) ha sido la instalación de un sentido común neoliberal sobre el estado. Hay cosas que, aún hoy, y luego de treinta años de los primeros paquetes de reformas de Carlos Menem, son imposibles de decir en voz alta en la Argentina. Es sencillamente imposible sostener públicamente (aún para quienes se reconocen como anti-neoliberales) que el *estado es necesario, el estado no es ineficiente, el estado debe bregar por la igualdad social, y que la constitución de capacidades estatales sólidas debe tratarse como un fin en*

sí mismo. La razón de que nada de esto pueda decirse no es un cuerpo de evidencia sólida que pruebe lo contrario (más bien, se trata de lo contrario), sino de cuestiones que se aceptan como verdades autoevidentes. Como se mencionó en la breve discusión de los cuatro años de gobierno de Cambiemos, el intento de que el estado realice una mímica de los procedimientos de gestión empresarios no ha redundado, hasta ahora, en una mayor eficacia. Es necesario poder construir un discurso que sea no culposo, sino *programáticamente* orgulloso de las capacidades estatales.

A partir de la década del ochenta la agenda del neoliberalismo se expresó en un menú de reformas estructurales destinadas a “modernizar” los Estados latinoamericanos, ya que se consideraba que los mismos eran los culpables de la situación de atraso de la región. La agenda “modelo” de reformas neoliberales fue desarrollada e implementada en la región por un número relativamente acotado de técnicos ligados a un puñado de instituciones supranacionales (Panizza, 2009); sin embargo, como también señala Panizza, existió un alto grado de dispersión en la extensión y la profundidad de las reformas efectivamente encaradas por los distintos gobiernos latinoamericanos. En algunos países fueron profundas y duraderas y en otras mucho menores o prácticamente inexistentes. Argentina impuso reformas neoliberales profundas, legitimadas por la crisis hiperinflacionaria de 1989 y facilitadas por el hecho (paradójico) de que las implementó el partido más importante y con base sindical (Cavarozzi y Casullo, 2002). Los populismos de izquierda revirtieron o desarmaron hasta cierto punto (nunca totalmente) las reformas neoliberales, pero el legado más importante es un “sentido común neoliberal” que sostiene como verdades autoevidentes que el estado debe ser lo más chico posible, y que toda inversión estatal debe ser justificada en una relación costo/beneficio medible y cuantificable en el corto plazo.

Uno de los elementos centrales de este sentido común neoliberal sobre lo público tiene que ver con una obsesión con la idea de *innovación* en la gestión pública. La innovación se ha transformado en un verdadero slogan vacío que se auto legitima en una lógica circular: necesitamos innovar, porque innovar es bueno en sí mismo. Es importante encontrar nuevas maneras de responder a las necesidades sociales, sin embargo, tal vez sea el momento de argumentar que en lo que tiene que ver con capacidades estatales no es *innovación* lo que el momento realmente requiere sino *recuperar* modelos y responsabilidades estatales que tenían que ver con la planificación centralizada y la administración de la escala. Paradójicamente, este capítulo plantea como principio orientativo que para ordenar el futuro es necesario revisar el pasado.

Aprender para el futuro del pasado: revisando el “Old Public Management”

Romper con el sentido común neoliberal implica centralmente dos operaciones mentales. La primera es realizar una evaluación adecuada de los principios que han guiado las reformas estatales en los últimos treinta años, sobre todo el llamado “New Public Management”.⁴ La segunda es recuperar (de manera no nostálgica) y reescribir la idea planificación de las capacidades estatales como un fin valorable en sí mismo.

El New Public Management es un paradigma de gestión pública desarrollado en los ochenta que tenía por objetivo solucionar lo que, se creían eran patologías propias del Estado de bienestar de la posguerra. El New Public Management estaba orientado por un principio, que tenía que ver con definir al Estado como un proveedor de bienes y servicios públicos hacia un conjunto de individuos; en esta lógica, el Estado debería imaginarse a sí mismo en una analogía con las firmas privadas de mercado, e incorporar modelos manageriales empresarios. (Lane, 2000). Aproximar el Estado de bienestar a un modelo empresarial supone varias cuestiones; tres de ellas son centrales: primero, reducir el tamaño de las unidades funcionales del estado y descentralizarlas de tal manera que pudieran operar con una autonomía similar a la de las firmas individuales; segundo, empoderar a los mandos medios para que tomaran decisiones basadas en el análisis de la data de sus unidades funcionales de manera equivalente a un gerente de una empresa. Los ciudadanos eran vistos como consumidores demandantes de bienes, y los gerentes públicos eran quienes debían detectar y satisfacer esta demanda. Los gerentes públicos pasarían a tener un modelo dinámico de gestión basado, no ya en reglas formales y centralizadas, sino en metas flexibles de gestión e incentivos como paga regulable por la performance. De esta manera, las entidades estatales pasarían a competir con las de mercado o incluso entre sí y en esta competencia irían adquiriendo una eficiencia comparable a una entidad privada. El tercer elemento es que, de no darse este aumento de eficiencia, esa entidad estatal se privatizaría y pasaría a ser ya sí enteramente dependiente de las dinámicas de mercado.

No es el objetivo de este capítulo realizar una evaluación del New Public Management. Sólo mencionar un ejemplo: las proliferación de escuelas charter en la educación estadounidense. Durante la década del ochenta y noventa se diseminó en Europa y Estados Unidos una fuerte sensación de descontento con la calidad de la escuela pública. Se implementaron varios intentos de reforma del

⁴ La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado. No puede ser confundida con la mera implementación de nuevas formas de gestión, como las de la calidad total. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas (CLAD, 1997: 8). “Al avanzar en la lectura, resulta evidente que la hipótesis subyacente es que la actividad estatal es asimilable a un “negocio”. (Bernazza y Longo, 2014: 108)

sistema público de educación estadounidense. Varios estados implementaron las llamadas “Charter Schools”, o escuelas charters, con apoyo de varias fundaciones y expertos en pedagogía, entre ellas la de Bill y Melinda Gates. Las charter schools son escuelas parcialmente financiadas por los Estados, pero que funcionan con la autonomía de una escuela privada, y cuyos directivos tienen una libertad mucho mayor para determinar modelos de funcionamiento que las escuelas públicas. Las escuelas charter atraen sus propios alumnos, como las privadas, a diferencia de las públicas que dan servicio a la población de un barrio o ciudad determinado. El modelo implicaba que las escuelas charter podrían innovar pedagógica y organizativamente, sin estar constreñidas por los sindicatos docentes, y serían evaluadas exclusivamente en base a los resultados de las evaluaciones anuales estandarizadas sobre sus alumnos.

En este modelo pueden verse dos elementos centrales del paradigma: identificar a ciudadanos con consumidores que tienen derecho a ejercer su libertad de optar por uno u otro servicio (una escuela u otra), énfasis en la innovación, igualación del directivo (director/a de escuela) con un entrepreneur/innovador, y un sistema de incentivos por resultados. No es el objetivo de este capítulo evaluar la eficacia o eficiencia del modelo de las *charter schools*. (Aunque estudios recientes han señalado que, entre otras cosas, las charter schools han mostrado grandes incentivos para hacer trampa o manipular los resultados de los exámenes). Interesa señalar la situación actual de COVID19 vuelven a mostrar que los principios de descentralización, analogía con unidades empresariales y gestión por programas u objetivos son incapaces de solucionar dos cuestiones que la pandemia ha mostrado como incumbencias centrales de los Estados nación: la capacidad de manejar las poblaciones en escala, y la capacidad de generar capacidades estatales que sirvan en el muy largo plazo. Vale decir, no es posible ni deseable que todo el Estado funcione “como una empresa” simplemente porque las funciones que debe cumplir un Estado no son las funciones de una empresa.

Es imposible no recordar la frase de Karl Polanyi, “el mercado fue planificado, la planificación no”. Es necesario volver a señalar que la burocracia estatal, con su centralización, sus normas escritas, y su estructura piramidal, no fue producto del error de una imaginación burocrática errada o perversa, sino que surgió como una respuesta orgánica (no planificada, pero generadora de planificaciones) al desarrollo de la sociedad de masas capitalista. La necesidad de gobernar sociedades masivas *en una escala coherente con esa misma masividad* conllevó al desarrollo de capacidades sanitarias, de infraestructura, educativas, estadísticas, equivalentes. La oferta y la demanda son mecanismos eficientes para organizar millones de transacciones micro, pero la pandemia ha demostrado que ciertos proyectos que requieren una intervención masiva en un plazo relativamente corto siguen

necesitando de planificación y coordinación estatal centralizada. Pongamos por caso la logística que será necesaria para asegurar la vacunación poblacional necesaria para asegurar la solución al COVID. Si realmente se dejara esta tarea a la acción exclusiva de firmas de mercado en semejante situación de crisis, el proceso estaría plagado de inconsistencias.

Pueden mencionarse dos ejemplos, ambos relacionados con la epidemia de COVID. En todo el mundo se ha visto a los gobiernos nacionales asumir el control centralizado de la distribución y compra de insumos críticos, como elementos de protección personal, respiradores, medicinas, ya que resultó evidente que si el acceso a estos recursos dependía solamente de la ley de oferta y la demanda esto terminaría en una escalada de precios y una asignación subóptima. En el caso argentino, y en el momento en que comienza la planificación de la logística de la mayor campaña de vacunación de la historia, se encuentra con que sólo el Estado puede asumir la responsabilidad de garantizar las cadenas de distribución y control. Resulta ahora que el país, entre otras cosas, no tiene una fábrica de jeringas descartables. La única que existía cerró hace tres años. En ese momento, podría haberse pensado que eso no es problema, porque los países industrializados producen jeringas abundantes y baratas. Claro está, sin embargo, que durante una pandemia la dependencia de estas exportaciones obliga a tener grandes demoras o a pagar el precio que pida la oferta bajo una situación de multiplicación de la demanda. Esto nos obliga a pensar que hay ciertas capacidades estatales que simplemente deben sostenerse porque son un fin estratégico en sí mismo.

Este último ejemplo conecta con el segundo tema, que es que no todas las funciones del Estado pueden ser pensadas como un proyecto con un punto de inicio y un fin acotado, y un conjunto de indicadores claros para evaluar su eficacia, eficiencia e impacto. En especial, la gestión por proyectos genera el acortamiento de los horizontes temporales de la planificación estatal. ¿Cómo se mide la relación costo/beneficio de esa fábrica de jeringas? ¿Del subsistema de ciencia y técnica capaz de desarrollar medicinas y vacunas? ¿Cómo se mide en el muy largo plazo la relación costo-beneficio de una institución como el ANLIS-MALBRÁN, fundado en 1916? Si se pone en pie un sistema de respuesta a emergencias, el mismo es puro costo, hasta que sucede una emergencia, en cuyo caso puede entregar más veces que lo que costó.

Esto nos obliga a repensar los bienes públicos: los bienes públicos no pueden surgir como “externalidades” de procesos de mercado ni puede ser juzgado con estos criterios. Asimismo, ciertos bienes públicos de carácter estratégico deben reformularse como “fines en sí mismos” cuyo retorno en términos sociales es imposible de calcular con una lógica de costo/beneficio de corto plazo. Procesos que implican manejar poblaciones a escala territorial sólo pueden ser manejados por un

Estado que posea capacidades equivalentes a la complejidad que debe organizar (Chatterjee, 2012) Asimismo, y por definición, sólo el Estado tiene la capacidad de planificar en el largo plazo.

En síntesis: gobernar es gobernar la escala. Sólo el Estado puede llevar adelante funciones imprescindibles, como son las de tomar decisiones estratégicas, desarrollar capacidades yendo en contra de las desigualdades territoriales, y diseñar capacidades para el largo plazo. Es necesario, en consecuencia, revalorizar el rol del Estado como ente encargado de la planificación del desarrollo.

Una primera propuesta de este capítulo, por lo tanto, tiene que ver con disminuir la verdadera obsesión con la innovación en gestión pública. La innovación es importante, y sin duda deben existir subsistemas estatales destinados enteramente a desarrollar innovaciones permanentes en cada una de las áreas de la gestión pública. Pero sostener que metodologías innovadoras mejoran *de por sí* a los gobiernos implica sostener algunas falacias. Para empezar, no todo proceso estatal necesita ser innovador, algunos sólo necesitan ser optimizados; segundo, no toda innovación es buena sólo por ser novedosa; tercero, la obsesión con la innovación puede generar la pérdida de saberes institucionales y de *know how* estatal acumulado durante generaciones. La pandemia demostró que las capacidades estatales requieren décadas para alcanzar su madurez y que, una vez constituidas, son flexibles para adaptarse a las nuevas circunstancias, y que crear otras nuevas en la emergencia no es nada fácil, ni barato. En el apartado siguiente se apuntará a señalar la existencia de un *kit de herramientas conceptuales ya existente* con las cuales pensar la planificación; se aconseja de revisar estas experiencias que de inventar algo desde cero.

Escenarios de intervención futura del Estado

a) Construir un sistema nacional de planificación y prospectiva.

Como se dijo anteriormente, lo que el momento histórico solicita es menos un énfasis en la *innovación* que en la recuperación, la revalorización y la universalización de un *kit de herramientas de gestión pública consistente en saberes sedimentados en el estado argentino*. Se trata de revalorizar y refundar la idea de la planificación estatal a largo plazo como el puntal central del desarrollo.

Uno de los problemas del discurso de la evaluación de las políticas públicas tan caro a los paradigmas de la nueva gestión pública, desde un punto de vista, es que pretendió teorizar la *evaluación* sin una teorización equivalente de la *planificación*. Así, el énfasis sobre evaluación de

políticas y programas devino en una reducción de la acción estatal que la fragmentó en multitud de programas, y redujo en gran medida la capacidad de pensar en el largo plazo. La evaluación *sistémica y de largo plazo* de una política sanitaria o de inversión pública o de defensa nacional es más que la suma de las evaluaciones parciales de los programas que la conforman, y requiere la existencia de una instancia de planificación centralizada anterior. No se puede evaluar lo que no se ha planificado con anterioridad. Construir una visión sistémica del Estado mediante procesos de planificación es una precondition para poder implementar una política de desarrollo y requiere construir mínimas capacidades de información, comunicación, coordinación y gobierno que aseguren que “subsistemas” fundamentales no estén “boyando” casi totalmente autónomos de la influencia y gobierno de la autoridad estratégica competente (Acuña, 2008).

En este punto, resulta aún más desconcertante la ausencia de la idea de planificación en el discurso público porque Latinoamérica fue cuna de una de las tradiciones más fructíferas de planificación estatal durante el siglo veinte. En los escritos de la llamada “Escuela de Cepal” o en el Modelo Mundial (2004) Latinoamericano hay un conjunto de ideas fuerza que podrían ser adaptadas al momento presente.

Mattar y Parrotti definen al concepto de planificación desarrollado por la CEPAL como un proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, donde se identifica una imagen-objetivo, y se eligen los pasos para llevarlo a cabo, con la necesaria adopción de un estilo determinado de desarrollo. La planificación tiene entonces tres componentes: el primero, es una visión de país a alcanzar, la segunda son las acciones necesarias para alcanzarla, y la tercera son las actividades del monitoreo, la evaluación y la retroalimentación (Mattar y Perrotti, 2014). En esta visión, el estado es el único agente capaz de cumplir el rol de planificador, ya que sólo el estado tiene la fortaleza institucional y la visión de largo plazo necesaria para ello. La cuestión, sin embargo, no es tan simple como hacer un Plan Quinquenal lleno de cifras como en los cuarenta o crear una Oficina de Planificación como las que estuvieron tan en boga durante los sesenta y setenta y contratar economistas, sociólogos e ingenieros con posgrados en el exterior. El desafío es comprender que la planificación centralizada no es un desafío técnico, sino político.

La planificación supone la generación de una visión de país que oriente las acciones del desarrollo. El problema (obvio para cualquiera que haya leído algunas páginas de historia política y económica latinoamericana) es que distintos actores sociales y políticos del país tienen visiones radicalmente diferentes del país futuro en el que desean vivir, las cuales involucran modelos muy distintos de estado, de sociedad, de jerarquías sociales. Autores fundamentales de la economía política y de la sociología política de la época cepalina, como Raúl Prebisch, Enzo Faletto, Fernando

Henrique Cardoso y Guillermo O'Donnell, identificaron a la coexistencia y competencia (a veces violenta) entre dos coaliciones político-económicas vinculadas modelos desarrollo, una basado en la exportación de commodities primarias y otro basado en la industrialización orientada al mercado interno, como el principal freno a la capacidad de planificación de los estados latinoamericanos (Prebisch, 1949; Cardoso y Faletto, 1967; O'Donnell, 1982) En el caso argentino, Guillermo O'Donnell identificó al “empate hegemónico” entre una coalición política orientada al sostenimiento de un modelo de desarrollo agroexportador y fuertemente integrado al comercio internacional y otra coalición política orientada al sostenimiento de un modelo industrializador basado en la producción para el mercado interno como la causa principal de la inestabilidad crónica y la violencia política creciente en el siglo veinte (O'Donnell, 1976; O'Donnell, 1982). Marcelo Diamant identificó dos sectores que operan en condiciones de productividad muy diferentes: por un lado, el sector primario (en el caso argentino, el sector agropecuario), capaz de producir al nivel de precios internacionales gracias a la fertilidad de sus tierras; por el otro, el sector industrial, que opera en un nivel de precios considerablemente mayor que el internacional (Dvoskin y Feldman, 2015).

De más está decir que la coexistencia y competencia entre visiones de país está más vigente que nunca. Ricardo Sidicaro ha descrito cómo las coaliciones en pugna se fragmentaron y complejizaron durante las décadas de los setenta y ochenta con el ingreso de nuevos jugadores relacionados con el sector financiero, la banca y empresas multinacionales (2002), sin que por eso hayan desaparecido. Gabriel Vommaro encuentra que aún luego de más de treinta años de democracia sigue vigente la competencia y coexistencia entre una coalición mercado internista y otra coalición ‘modernizadora’ basada en la integración al mercado mundial de commodities, como quedó en evidencia en el año 2008 con el conflicto en el gobierno kirchnerista. En el 2015 la victoria de Cambiemos mostró el potencial electoral de esta coalición, y en el 2019 quedó en evidencia su existencia, aún en la derrota. La incapacidad del gobierno kirchnerista de ‘ganar’ el conflicto con el campo, y la incapacidad del gobierno macrista de llevar adelante las reformas estatales profundas que pedían sus *stakeholders* habla de la permanencia del empate (Vommaro, 2019). La visión de país de cada una de estas coaliciones, de más está decirlo, tiene implícito un modelo de estado y de capacidades estatales deseadas radicalmente diferente (sin mencionar los modelos de jerarquías sociales implícitos).

Lo cual lleva al segundo punto. Asumiendo que el problema de la planificación argentina no es la ausencia de una visión de país operacionalizable, sino la competencia inestable entre visiones de país opuestas, cada una con un modelo de estado diferente, aparece la cuestión de cómo puede el estado facultarse a sí mismo para decidir cuál de ellas será la que guía su planificación para el

desarrollo. Como se dijo antes, no resulta suficiente ni deseable asumir que la visión sustentada por los expertos será aceptada socialmente, sólo en función de su expertise. Uno de los aspectos más problemáticos de la visión estructuralista de la planificación fue que muchos de sus proponentes aceptaron implícita o explícitamente el postulado de que en el *trade off* entre planificación y democracia era conveniente optar por planificación en el corto o mediano plazo. (El proceso de compromiso entre tecnócratas y estado autoritario fue descrito por O'Donnell en *El Burocrático-Autoritario*.) Además de resultar reñido con las aspiraciones democráticas de las mayorías, la experiencia indica que los gobiernos no democráticos tienen visiones de país enteramente contingentes. En Brasil, la dictadura iniciada en 1964 optó por una visión desarrollista del país; la dictadura argentina entre 1976 y 1983 impuso mediante el terrorismo de estado una visión de país fuertemente anti-industrialista.

Esto nos obliga a repensar la idea misma de planificación hacia el futuro. No se trata de imitar la lógica de los planes de desarrollo tan en boga durante las décadas entre los cincuenta y los setenta, en los cuales la única prioridad era la aceleración del crecimiento económico mediante la industrialización, y el único conocimiento socialmente priorizado era el económico (Leiva Lavalle, 2012. p. 20). El reduccionismo economicista de la planificación centralizada fue uno de sus principales problemas, y la raíz de su falta de sostenibilidad política. Asimismo, no debe replicarse la estructura tecnocrática del paradigma planificador, que supuso que la perspectiva de un grupo determinado de profesionales y académicos varones, blancos y de clase media podía constituir la “perspectiva universal” del burócrata perfecto hegeliano.

La tarea planificadora del estado ya no será la de establecer laboratorios centralizados de preparación de planes totalizantes, sino ante todo una tarea de articulación política necesaria para *llevar adelante procesos de* negociación intersectorial de intereses, y de disciplinamiento e incentivo a actores sociales. La tarea (sumamente difícil) será encontrar acuerdos mínimos que sean mantenibles en el tiempo, generar las condiciones para su establecimiento y evaluación, así como también para el disciplinamiento necesario en caso de romperse. En síntesis, como sostienen Matta y Perrotti, es una función esencialmente política, ya que “se trata de acordar qué o quién coordina, a quién, qué modalidades de coordinación son aceptables, sin que se presten a sugerir supremacías, sino alineamientos de objetivos y metas. Se trata también de negociar en el interior de los gobiernos las mezclas de políticas públicas” (Perrotti y Máttar, 2014: 17)

El futuro del desarrollo argentino se encuentra enmarcado por la disyuntiva entre tres escenarios posibles: uno, que representa la continuidad del empate entre dos coaliciones políticas con visiones de país fundamentalmente disímiles; otro, en el cual una de ellas consiga imponer su

visión de país; y un tercero en el que se llegue a un núcleo de consensos mínimos centrados en la necesidad de garantizar el ejercicio de la ciudadanía y el acceso a bienes públicos de calidad para sus cuarenta y cinco millones de habitantes. El segundo escenario tiene una probabilidad cercana a cero. Este juicio puede parecer tajante, pero resulta claro dada la historia de los últimos ochenta años: ni ha sido posible el proyecto de la eliminación definitiva del “populismo” tan caro a un sector nacional, ni tampoco se ha podido nunca romper la unidad de un actor político básicamente identificado con los intereses del sector agroexportador y financiero. El primer escenario tiene una probabilidad alta, ya que implica simplemente un alto grado de inercia. El tercer escenario representa un desafío, pero también está respaldado por las preferencias de un sector mayoritario de la sociedad argentina. En las últimas elecciones, como se dijo antes, el electorado ha mostrado ser mayoritariamente centrípeto y flexible.

La propuesta, por lo tanto, es institucionalizar la búsqueda de acuerdos o consensos sociales, y fortalecer las medidas de coordinación intra-estatal. Analizar “unidades sistémicas” del Estado más allá del “nominalismo” de los organigramas (o sea, de las unidades burocráticas formales) hacia familias o racimos de incumbencia estatal. (Un buen ejemplo en este sentido resultó el análisis presupuestario con perspectiva de género que se realizó en el presupuesto nacional del 2020.) También es urgente pensar regionalmente en los tres niveles de coordinación: inter-estatal, inter-jurisdiccional, con actores de la sociedad civil.

b) Constituir un sistema de evaluación y monitoreo de políticas públicas integrado con el de planificación

El estado argentino tiene un déficit de evaluación y monitoreo, así como de producción de información. Existen antecedentes de la constitución de un Sistema de Evaluación y Monitoreo en el área de Desarrollo Social durante el gobierno de Carlos Menem. (Este sistema, llamado en ese momento SIEMPRO, que apareció y desapareció de los organigramas con encarnaciones, presupuestos y funciones muy diferentes, es en sí un avatar casi perfecto de lo difícil que resulta la institucionalización de políticas de largo plazo.) Sin embargo, la manera en que se operacionalizó la evaluación y el monitoreo tenía tres problemas. El primero era, paradójicamente dada la crítica a la centralización en boga durante los años noventa, su falta de descentralización territorial. No sólo porque el SIEMPRO se localizaba en CABA, sino porque en su estructura replicaba los sesgos de clase, etnográficos y territoriales de los cuales ya se ha escrito. El segundo era su carácter tecnocrático y esencialmente “capturado” por la lógica de los organismos multilaterales de crédito y su visión esencialmente consultoril y externa de la evaluación. El tercero es que la evaluación no estaba

integrada en la planificación estatal: quedaba como un insumo para la gestión, pero no era obligatoriamente utilizada.

Hoy sabemos que la visión de la evaluación como el proceso en donde un consultor o consultora experto “externo” llega de la metrópolis (o del extranjero), hace un set de entrevistas y dictamina si una oficina o programa funciona o no funciona es problemático. Esto no significa, sin embargo, desconocer que en Argentina existe un problema profundo de falta de información y datos para cuantificar problemas sociales y construir evaluaciones de políticas y programas. Lo que se necesita es construir un nuevo modelo de evaluación como una lógica transversal que unifique zonas de políticas públicas (no sólo el ministerio de infraestructura crea infraestructura, por ejemplo) y pueda darse en modalidades regionales integradas. Por citar un caso, sería mejor incorporar la lógica regional: sería productivo realizar una evaluación integrada de políticas energéticas, de infraestructura y habitacionales por regiones y en articulación con los gobiernos provinciales y municipales y la sociedad civil que trabajar estas áreas sólo de acuerdo a los organigramas nominales. No puede evaluarse vivienda sin infraestructura, salud de manera aislada de educación, educación secundaria sin universidad, ni es la misma problemática de vivienda en una ciudad con población estable o menguante que en Añelo, que en poco más de una década la quintuplicó.

Hay que agregarle a esto que el estado argentino tiene, en todos sus niveles, un problema muy grande de producción, sistematización y almacenamiento de datos e información. Como sostiene Acuña, “el Estado argentino no cuenta con información suficientemente desagregada o actualizada” (Acuña, 2008, p.17). Cualquier investigador sobre políticas públicas en Argentina sabe que los datos son escasos, mal curados, y que además las bases de datos aparecen y desaparecen del acceso público de un día para el otro. Una propuesta de política pública simple sería establecer criterios unificados con respecto a la sistematización de datos en cada dependencia, pública, y realizar un plan de inversión específico en la generación, sistematización y puesta en libre acceso de datos públicos.

c) Unificación de los regímenes laborales del servicio civil

Ninguna de estas propuestas será posible sin fortalecer y sistematizar el servicio civil. Actualmente en el seno del poder ejecutivo nacional conviven varios regímenes de contratación, ascenso, y remoción de personal. Personal en “planta permanente”, personal “en planta transitoria”, personal “contratado” o “monotributista”, personal bajo distintos convenios de contratación de obra o con organismos tercerizados, y seguramente varios regímenes más. Por supuesto que el régimen de servicio civil requiere reformas profundas en lo que tiene que ver con las modalidades de reclutamiento, evaluación, promoción y remoción de agentes estatales; sin embargo, comenzar por

unificar todos estos regímenes sería un enorme paso para la formación de capacidades en la gestión pública. Vale mencionar sólo dos problemas de la situación actual. Por un lado, el hecho de que muchos de los y las profesionales y técnicos/as con los que cuenta el servicio civil están contratados bajo modalidades precarias genera una precariedad estructural en las capacidades estatales. Hay oficinas del estado nacional en donde la cantidad de personal bajo modalidades precarias iguala al de personal bajo modalidad estable. Dado que los contratos “monotributistas” constituyen empleo precario, es comprensible que las personas en esta modalidad busquen emigrar hacia mejores posiciones. La renuncia de una persona o personas culmina muchas veces en la “evaporación” de ese saber técnico, que debe ser reconstruido desde cero. Al mismo tiempo, la simple gestión cotidiana de una oficina cualquiera es casi imposible: tramitar un viático requiere a veces seguir tres procedimientos distintos, lo mismo puede suceder con licencias, etc.

CONVENIO SECTORIAL DEL PERSONAL	Total	Tipo de Relación de Empleo		
		Contrato a término	Permanente	Transitorio
CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE SEGURIDAD	19.478	754	16.908	1.816
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOL. AGROPECUARIA	7.000		4.985	2.015
INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA INDUSTRIAL	548		548	
ORQUESTAS, COROS, BALLETS NACIONALES	511		349	162
PROFESIONAL DE LA SALUD	3.499	2.612	865	22
INST.NAC. DE CINE Y ARTES AUDIOVISUALES	557	144	413	
SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO	71.282	49.593	20.340	1.349
SERVICIO NAC. DE SANIDAD Y SEGUR. AGROALIM.	5.154	3.761	1.393	
SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN	583	188	395	
TOTAL PERSONAL CONVENIADO	108.612	57.052	46.196	5.364

Este problema histórico de la heterogeneidad y diversidad de ordenamientos pre-existentes, más resultado una falta de política consistente, de centrifugación institucional, y agregación arqueológica de modas y paradigmas del pasado, que de inteligente previsión y gestión, no pudo ser resuelto completamente todavía. Aún con la fórmula adoptada, resultan más de 30 colectivos habilitados para negociar sus convenios.

(Fuente: Salas, 2018)

Se requiere unificar las modalidades de empleo. Esto no significa eliminar la figura de los contratos de obra o de corto plazo, porque existe un propósito para los mismos: puede ser que se requiera el diseño de un sistema o un servicio puntual que luego queda como una capacidad disponible para la gestión rutinaria. Sin embargo, aquellas personas que tienen antigüedad como empleadas del estado deberán ser ingresadas al servicio civil, con todo lo que ello significa. El problema es la utilización de esas modalidades precarias y de corto plazo para establecer relaciones

laborales que duran años o incluso décadas, pero que son al mismo tiempo muy frágiles. Esto requerirá una fuerte inversión de recursos públicos, pero el actual sistema es un talón de Aquiles del desarrollo argentino.

Re-prestigiar la función del servicio civil no sólo requiere mejorar el estatus laboral y salarial de los empleados públicos, que perdieron más de un veinticinco por ciento del valor adquisitivo de sus salarios en los últimos cuatro años, y unificar sus estándares de carrera bajo un régimen estable de empleo público. También requiere asumir un discurso que sostenga que muchas de las personas que se integran al estado lo hacen bajo una lógica que no es la empresarial, que la burocracia no es una opción “de segunda”, y que la solución de problemas que tienen que ver con bienes públicos es una tarea tanto o más complicada que proveer bienes de mercado a los clientes.

d) Avanzar en la descentralización efectiva de la burocracia estatal

Las capacidades estatales, como se dijo antes, replican la lógica de distribución territorial asimétrica a la que O'Donnell llamó de “zonas grises de ciudadanía”, o, mejor dicho, la asimétrica distribución territorial de las capacidades estatales es uno de los factores que hacen posible la existencia de “zonas grises” de ciudadanía (2004). La concentración de organizaciones estatales, de redes de contactos personales, y de capacidades en la zona metropolitana del país y en las capitales de provincia genera efectos muy negativos y retrasos en la capacidad del estado de captar problemáticas regionales y reaccionar a las mismas.

El gobierno actual ha manifestado la voluntad de avanzar en esta dirección mediante el plan de Capitales Alternativas, y la radicación de ciertos organismos fuera de la ciudad de Buenos Aires. (Por ejemplo, se propuso radicar la Secretaría de Energía en la provincia de Neuquén.) La pandemia de COVID demostró que es posible funcionar de una manera mucho más federalizada. Esto sería un buen paso, pero sólo el primer paso. Se requiere por supuesto descentralizar también los recursos económicos, humanos, y organizacionales.

Conclusión: una nueva narrativa sobre el estado

Para finalizar: el argumento central de este capítulo es que la construcción de más y mejores capacidades estatales no es un problema técnico sino centralmente un problema de construcción política, que involucra la constitución de una coalición capaz de operar en los niveles discursivos, teóricos, de gestión, y administrativos.

Nada de esto será posible si no avanza en la construcción de un nuevo consenso social sobre qué es, para qué sirve y para qué trabaja el estado. Como se señaló antes, décadas de hegemonía de una visión neoliberal sobre el estado han imbuido el imaginario social de una visión en donde todo lo estatal es automáticamente visto con desconfianza.

Hay una realidad: el estado ha perdido valor para muchos ciudadanos y ciudadanas. Estudios recientes han demostrado que el escenario político latinoamericano del presente ha estado condicionado por un dato: millones de personas en la región salieron de la pobreza durante los primeros quince años del siglo, en gran medida gracias a política activas estatales que tenían este resultado como objetivo; sin embargo, estas nuevas clases medias en gran medida demandan poder retirarse del contacto con el estado y pasar a poder consumir bienes privados en el mercado (ver por ejemplo, Ferrerira et al, 2013).

Resulta difícil, entonces, compatibilizar la necesidad de construir una visión de futuro que reivindique las capacidades estatales como un fin en sí mismo, con una visión extendida socialmente que mira al estado con desconfianza y sospecha automática. Esto genera la necesidad de asumir una posición culposa sobre las capacidades estatales, en donde resulta sumamente difícil sostener que hay tareas que sólo el estado debe llevar adelante, que los servicios estatales son servicios de calidad, y que el desarrollo será imposible sin mayor inversión pública.

Por esto, no se trata de simplemente repetir “más y mejor estado” sino hacer una política activa de diálogo con la sociedad para conocer sus representaciones sobre lo estatal, sus demandas, y sus propuestas. Asimismo, es necesario dar a conocer de manera activa las experiencias de gestión estatal exitosas (que son muchas), y hacer un diagnóstico abierto de cara a los y las ciudadanos de cuáles no funcionan bien y requieren mejora y reforma. El momento es propicio, y los resultados pueden mejorar la vida de las y los argentinos por muchos años, décadas e incluso siglos.

Bibliografía

- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En Autores Varios, *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina. Recuperado de: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/10/Flacso-Elites-y-captura-del-Estado.pdf>
- Acuña, C. (2008). La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina). *Revista del CLAD*. Vol. 40. pp. 103-124.
- Ferreira, Francisco H.G.; Messina, Julian; Rigolini, Jamele; López-Calva, Luis-Felipe; Lugo, Maria Ana; Vakis, Renos (2013). Economic mobility and the rise of the Latin American middle class. World Bank Latin American and Caribbean studies Washington, D.C. : World Bank Group.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Nº 4. pp 37-59.
- Cardoso, F.H. y Faletto, E. (1967). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos: Lima. Serie: Documentos Teóricos Nº 1.
- Casullo, M. E. y Cavarozzi, M. (2002). Los Partidos Políticos en América Latina Hoy: ¿Consolidación o Crisis? Cavarozzi, M. y Abal Medina J.M. *El Asedio a la Política: Los Partidos Latinoamericanos en la Era Neoliberal*. Cavarozzi, M. y Abal Medina, Rosario: HomoSapiens Ediciones.
- Chatterjee, P. (2012). *The Politics of the Governed*. New York: Columbia University Press.
- Chudnovsky, M., González, A., Hallak, J.C., Sidders, M. y Tommasi, M. (2018). Construcción de capacidades estatales: Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y política pública*. Vol. xxvii. pp. 79-110.
- CLAD. (1997) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Serie de Informes del CLAD.
- Dagatti, M. (2012). El Estadista oculto: El ethos gubernamental en los discursos públicos presidenciales de Néstor Krichner. *Rétor*. Vol. 2 (1). pp. 55-93.
- Duque Daza, J. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*. no.58
- Dvoskin, A. y Feldman, G. (2015). Estructura productiva desequilibrada: un análisis de las contribuciones de Marcelo Diamand a la teoría económica. *Cuadernos de Economía*. Vol. 34(64). pp.5-22.

- Halperin Donghi, T. (1996). Mitre y la formulación de una historia nacional para la Argentina. *Anuario del IEHS*, Vol. 11.
- Herrera, A., Scolnick, H., Chichilnisky, G., Gallopin, G., Hardoy, J., Mosovich, D., Oteiza, E., de Romero Brest, G.L., Suárez, C., y Talavera, L. (1977). *¿Catástrofe o Nueva Sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano. 30 años después*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo: Ottawa.
- IERAL. (2013) *Anatomía del Gasto Público Argentino: Expansión en la última década y desafíos a futuro* - Doc. N° 39.
- Lane, J-E. (2000) *New Public Management*. London: Routledge.
- Leiva Lavalle, J. (2012) *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Bernazza, C. y Longo, G. Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año, 107-130
- Nazareno, M., Segura, M. S. y Vázquez, G. (2019). *Pasaron Cosas*. Córdoba, Argentina. Facultad de Ciencias Sociales y Editorial Brujas.
- Maquiavelo, N. (2002). *El Príncipe*. Buenos Aires, Argentina. Editorial El Ateneo.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal).
- O'Donnell, G. (1976). Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976. *Desarrollo Económico*. Vol. 16, No. 64 . pp. 523-554.
- O'Donnell, G. (1982). *Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- O'Donnell, G. (2004). *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para su discusión. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Águila, 2004.
- Máttar, J.J. y Perrotti, D.E. (2014). La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. CEPAL - *Serie Gestión Pública* N° 80.
- Ministerio de la Salud de la Nación. (2020) Informe “Natalidad y mortalidad 2018. Síntesis estadística nro. 6”.
- Panizza, F. (2009). *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*. Zed Books. London, UK.
- Pires, B. (11 de Noviembre de 2020). La escalada de violencia política en las elecciones municipales de Brasil suma 82 asesinatos. Recuperado de <https://elpais.com>.

- Salas, E. (2018) Luces y sombras en el proceso de consolidación del régimen de empleo público en administración nacional Argentina. Contribuciones Para una Agenda Consensuada. *GIGAPP Estudios Working Papers. Núm.109, págs.606-65.*
- Salgado, A. (29 de junio de 2018). Violencia y elecciones: en 9 meses, 101 políticos y candidatos fueron asesinados en México. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com>.
- Sidicaro, R. (2002). *Los tres peronismos: Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno.
- Vommaro, G. (2019). Estado y alianzas..., cuarenta años después. Elementos para pensar el giro a la derecha en Argentina. *Revista de Ciencias Sociales*. vol.32 no.44.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*. New York, USA. Bedminster Press.

Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura