

VOCES

en el Fénix

LA SOMBRA DEL PODER

EL ESTADO DEBE SER EL GARANTE DE LAS CONDICIONES DIGNAS DE VIDA DE LA POBLACIÓN. PARA LOGRAR LA INCLUSIÓN DE TODOS LOS SECTORES Y ALCANZAR UN DESARROLLO CON EQUIDAD ES NECESARIO AMPLIAR LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSOLIDAR LOS DERECHOS SOCIALES. PROPUESTAS Y HERRAMIENTAS PARA AVANZAR POR ESTE CAMINO.



sumario n°18 septiembre 2012

editorial

LA NECESARIA
Y ESPERADA
RECUPERACIÓN
DEL ESTADO

Abraham Leonardo Gak

ESTADO, DESARROLLO Y EQUIDAD **A. Camou** 06 ESTADO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LA ARGENTINA RECIENTE **R. Felder** 14 ¿QUÉ ESTADO PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD? **C.M. Vilas** 20 ESTADO Y COLONIALIDAD EN AMÉRICA LATINA **H. Ouviaña** 26 GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO **D. Orlansky** 34 GOBIERNOS FUERTES Y ESTADO DÉBIL **L.A. Romero** 40 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS REDES INTERORGANIZACIONALES **R. Martínez Nogueira** 48 LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN INTRAESTATAL **F. Repetto** 54 EL ESTADO Y LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA **M. Mora y Araujo** 62 GOBIERNO ABIERTO: PROMESAS Y DESAFÍOS **O. Oszlak** 68 LA DESCENTRALIZACIÓN: ENTRE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN **G. Badía** 76 LOS CONSEJOS FEDERALES **V. Serafinoff** 84 RENDIR Y EXIGIR CUENTAS EN ARGENTINA: LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES **I.G. Baumann** 92

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano

Alberto Edgardo Barbieri

Vicedecano

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan

Subsecretario General

Walter Berardo

Secretario Académico

José Luis Franza

Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Claustro de Profesores

TITULARES

Humberto Luis Pérez
Van Morlegan
María Teresa Casparri
José Luis Giusti
Enrique Luis Scalone
Leopoldo Halperin Weisburd
Walter Fabián Carnota
Gerardo Fernando Beltramo
Pablo Cristobal Rota

SUPLENTES

Héctor Chyrikins
Heriberto Horacio Fernández
Juan Carlos Aldo Propatto

Claustro de Graduados

TITULARES

Gabriela Verónica Russo
Luis Alberto Cowes
Roberto Darío Pons
Mayra Daniela Trujanovich

SUPLENTES

Rubén Antonio Arena
Álvaro Javier Iriarte
Daniel González
Jaime José Korenblum
Juan Carlos Jaite

Claustro de Estudiantes

TITULARES

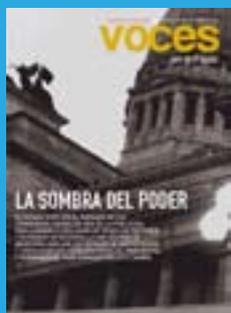
Juan Manuel Oro
Natalia Indelicato
Ailen Cristina Risso
Bruno Razzari Brion

SUPLENTES

Julián Gabriel Leone
César Agüero
María Laura Fernández
Schwanek
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

staff

DIRECTOR

Abraham L. Gak

COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo
Aldo Ferrer
Oscar Oszlak
Fernando Porta

Alejandro Rofman
Federico Schuster

COORDINACIÓN TEMÁTICA

Oscar Oszlak

SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández
Nandín

PRODUCCIÓN

Paola Severino
Erica Sermukslis
Tomás Villar

CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. www.vocesenelfenix.com / voces@vocesenelfenix.com

LA NECESARIA Y ESPERADA RECUPERACIÓN DEL ESTADO

Durante más de 30 años el pensamiento neoliberal –transformado en acción– se ocupó de desmantelarlo minuciosamente, lo que acarreó las consecuencias que tod@s padecemos y que bien conocemos.

A partir de 2003, comenzó entonces un lento proceso para reinstalarlo en el lugar que le corresponde en cualquier país moderno y organizado: como herramienta fundamental para el desarrollo de un nuevo modelo económico, político y social.

Este resurgimiento se realizó a borbotones. La recuperación de su independencia y soberanía –fundamentales para su funcionamiento– comenzó con una negociación contundente y exitosa de la deuda externa, que era hasta ese momento el principal ariete de los organismos financieros internacionales y los países centrales para obligarnos a tomar ciertas decisiones.

Esta circunstancia permitió al gobierno, en función de su pensamiento, reorientar el proceso económico, recuperando así su capacidad de dirección política y destinar recursos significativos para corregir las gravísimas inequidades sociales heredadas del viejo modelo; participando además de un renovado proceso de integración regional, asegurando al mismo tiempo su propia capacidad de acción en el plano económico.

Es indudable que la actual crisis desatada en el mundo occidental septentrional afecta en forma significativa a los países de la región y, si bien llega amortiguada, golpea con fuerza a las principales variables en las que se apoya el actual modelo.

En este marco, consideramos que ha llegado la hora de un mejoramiento de la transparencia, la eficacia y la eficiencia de la gestión pública. Es decir, es hora de más y mejor Estado.

Es entonces que debemos concentrarnos en las asignaturas pendientes: el incremento en monto y calidad de la provisión de bienes públicos –en particular, las inversiones en educación, salud, capacitación laboral e innovación científica-tecnológica– es clave para lograr una mayor equidad; y, en consecuencia, el rol del Estado es absolutamente imprescindible.

También es necesario avanzar en la profesionalización de los funcionarios públicos; la planificación de mediano y largo plazo de sectores estratégicos; la modernización y eficiencia de la gestión; la recuperación de la credibilidad en la provisión de información pública y el derecho de la sociedad a su libre acceso, y el constante análisis del sistema organizativo del Estado, entre otras cuestiones. Por lo expuesto, afirmamos que estamos en presencia de una administración del Estado aún inmadura.

En consecuencia, es indispensable incorporar nuevas formas de gestión y ampliar significativamente la democracia participativa, utilizar nuevas tecnologías, ampliar la vinculación con la opinión pública, innovar en materia de políticas públicas e instituir un nuevo sistema fiscal con miras a contribuir decisivamente en un proyecto de desarrollo con equidad y, sobre todo, a resolver las múltiples necesidades que azotan a importantes sectores sociales, ya que su insatisfacción, a medida que transcurre el tiempo, se constituye en un baldón de un proyecto social inclusivo.

ABRAHAM LEONARDO GAK
(DIRECTOR)



UN RECORRIDO POR LA VIDA DE UNO DE LOS PRINCIPALES ECONOMISTAS Y CIENTÍFICOS SOCIALES DE LA REGIÓN, CUYAS IDEAS ACERCA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO, DEL PAPEL ESTRATÉGICO DEL ESTADO Y DE LA NECESIDAD DE LA FORMACIÓN DE RECURSOS HUMANOS COMPETENTES INFLUYERON A GENERACIONES Y TIENEN HOY UNA VIGENCIA INCUESTIONABLE.

ESTADO, DESARROLLO Y EQUIDAD UNA LECTURA PREBISCHIANA

por **ANTONIO CAMOU**

Sociólogo. Profesor-investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata y docente de posgrado en la Universidad de San Andrés.

“El caso de la Argentina es muy singular, porque desgraciadamente nos hemos... subdesarrollado por nuestra propia determinación”.

Raúl Prebisch, disertación en el Colegio de Graduados de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 18 de diciembre de 1981



Pasado poco más de un cuarto de siglo de su muerte, discutir hoy las aportaciones de Raúl Prebisch (1901-1986) puede parecer un gesto de fatal anacronismo o un regreso a una controversia socio-económica y política que no pocos han juzgado livianamente como pasada de moda. Sin embargo, a contramano de ciertos relatos prevalecientes, revisar algunas aristas de su pensamiento y de su acción puede ayudarnos a comprender de mejor manera los actuales desafíos de un Estado que pretenda asumir las tareas de un desarrollo sustentable y equitativo como eje estratégico de sus políticas.

Pero comencemos por lo básico: ¿quién era este hombre, denostado por unos y admirado por otros como el economista latinoamericano más influyente de la historia? Y algo más: ¿cómo entender el agudo contraste entre la negativa imagen que diferentes sectores políticos e intelectuales han construido de Prebisch en la Argentina y la visión que circula en el resto de los países latinoamericanos, o en el ámbito de las organizaciones internacionales, donde se lo vindica –por buenas razones– desde los veneros del pensamiento progresista? Para responder a estos interrogantes vale la pena revisar los tramos más importantes de su itinerario biográfico.

Hijo de un próspero inmigrante alemán y de madre argentina, perteneciente a una línea poco favorecida de una rancia estirpe aristocrática noroesteña (los Linares Uriburu), Raúl Federico Prebisch Linares nació en Tucumán en el seno de una familia de clase media acomodada y culta. Como sus hermanos –Alberto sería un destacado arquitecto; Ernesto haría una importante carrera como ingeniero, y Julio encabezaría una reconocida gestión como rector de la Universidad Nacional de Tucumán–, tuvo acceso a una sólida formación y a una cuidada educación. En 1918 se trasladó a la ciudad de Buenos Aires para estudiar en la Facultad de Ciencias Económicas, creada apenas unos pocos años antes, llamando de inmediato la atención de sus profesores; dos años después se convierte en Ayudante rentado y comienza una incesante labor de publicación de artículos especializados. Por intermedio del economista Alejandro Bunge –una gran influencia en su orientación intelectual–, accede a otro cargo docente en la Universidad Nacional de La Plata, donde se pondrá al frente de un innovador seminario de investigación. Junto al hermano mayor de Alejandro, Augusto Bunge,

se acercará a la militancia política a través del Partido Socialista, pero se desilusionará tempranamente, forjando para sí mismo una misión comprometida con la formación de una nueva “élite modernizadora” para el país, más identificada con lo “técnico” que con lo “político-partidario”, en sintonía con ciertas vetas del pensamiento sociológico de Vilfredo Pareto.

Después de algunos empleos ocasionales, la primera etapa en el itinerario público de Prebisch da comienzo en 1923, cuando el brillante graduado –por recomendación del decano de la facultad– es convocado por el ministro de Hacienda para una tarea puntual de consultoría: estudiar sobre el terreno la estructura tributaria de Australia y Nueva Zelanda, a fin de establecer un nuevo impuesto a la renta. De allí en más –sin abandonar su cátedra universitaria– recorrerá un camino ascendente en la gestión gubernamental que durará exactamente veinte años. En esa ruta, cumplido su encargo inicial, Prebisch pasará a ser asistente técnico de la Subsecretaría de Agricultura (1924), luego subdirector de la Oficina Nacional de Estadística (1925), más tarde director de la flamante Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Nación (1927), y después del golpe militar de Uriburu, subsecretario del Ministerio de Hacienda (1930).

Con mayor responsabilidad política en el nuevo cargo, su labor más destacada será el firme aunque controvertido manejo de la política económica durante la crisis de los años '30, y la posterior creación, en 1935, del Banco Central de la República Argentina (BCRA), donde ocupará la Gerencia General hasta su despido. Severamente criticado por su participación en el pacto comercial con Inglaterra, conocido como Roca-Runciman (1933), Prebisch será a la vez el impulsor, junto al ministro Federico Pinedo, de los primeros esfuerzos de planificación económica a gran escala en la Argentina: el “Plan de Recuperación Económica” de 1933, y el que con justicia debería ser llamado el “Plan Pinedo-Prebisch” de 1940. En este lapso, el todavía joven funcionario se irá apartando paulatinamente de los rígidos preceptos de la “ortodoxia” económica en la que se había formado: en buena medida por su propia experiencia a la hora de lidiar con la crisis mediante improvisadas –pero eficaces– decisiones de intervención en los mercados; en parte por la temprana lectura de la obra de Keynes, sobre el que más tarde escribirá un influyente libro de introducción a su pensamiento.

De esta fase temprana cabe destacar el esfuerzo de Prebisch

El economista argentino logró “reexaminar los determinantes de la actividad económica en los países en vías de desarrollo, representó un acontecimiento clave que cambió el vocabulario del desarrollo internacional y marcó un nuevo período en América latina”.

en tres áreas: la sistematización y modernización de estadísticas económicas oficiales en la Argentina, cuyo antecedente más destacado había sido la labor pionera e independiente de Alejandro Bunge; la incorporación meritocrática al Estado de un selecto grupo de jóvenes economistas (“el trust de cerebros”) que comenzaron a producir información y análisis para la toma de decisiones, y la puesta en marcha de un ambicioso programa de formación de recursos humanos entre el BCRA, la Universidad de Harvard y la Reserva Federal, a fin de aunar la sólida formación teórica con la práctica de la gestión monetaria. Tomadas en conjunto, estas señeras iniciativas constituyeron un primer esfuerzo orgánico de fortalecimiento institucional, técnico y administrativo de la gestión estatal de la economía en la Argentina contemporánea. Pero en medio de los fragores de la guerra mundial, la descomposición política del orden conservador, potenciada por la inesperada muerte de varios de sus líderes, terminó envolviendo la obra de Prebisch en su caída. Esta etapa en el país se cerrará de manera abrupta cuando el golpe militar nacionalista del '43 lo expulsa del Banco Central y, más tarde, el peronismo en el poder lo fuerza a dejar su cátedra en la Universidad de Buenos Aires (1948): Prebisch se ve obligado a marchar al exilio y el equipo de trabajo del Banco Central se desmantela.

El segundo y más recordado hito en la carrera del economista argentino será una extraña mezcla de huida hacia adelante y accidente feliz. Para escapar del aislamiento intelectual y del ostracismo político al que estaba condenado en la Argentina, Prebisch aceptó temporalmente un nuevo destino en la oficina central de la CEPAL, en Santiago de Chile. La Comisión Económica para América Latina había sido establecida –a instancias del gobierno chileno y con el apoyo de los otros países latinoamericanos– por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas el 25 de febrero de 1948, comenzando a funcionar de manera todavía muy precaria ese mismo año, bajo la Secretaría Ejecutiva del mexicano Gustavo Martínez-Cabañas. Para reforzar el exiguo plantel, Prebisch firmó un contrato por unos pocos meses, con la tarea específica de producir un informe que haría las veces de introducción conceptual al primer Estudio Económico sobre América Latina, que la oficina venía elaborando para ser presentado en Cuba el 29 de mayo de 1949. Ese documento, que en principio debía llenar un vacío burocrático, y en todo caso, fundamentar el acotado rol institucional que se esperaba tuviera la Comisión, terminó plasmando el original y revulsivo resultado de varios años de madura reflexión a partir de la práctica gubernamental de Prebisch, incorporó el conocimiento adquirido en diversos viajes y trabajos de consultoría en varios países de la región, e

integró selectivamente algunos avances “heterodoxos” de la actualizada literatura económica (en especial la obra de Hans Singer) sobre comercio internacional.

Aunque una versión anterior fuera discutida con un pequeño núcleo de colaboradores cepalinos, Prebisch terminó escribiendo solo, de puño y letra y de punta a punta, “en tres días y tres noches”, *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949). El texto fue un verdadero parteaguas del pensamiento socioeconómico y político en la región. Según recuerda Edgar J. Dosman, su biógrafo más calificado, el economista argentino logró “reexaminar los determinantes de la actividad económica en los países en vías de desarrollo, representó un acontecimiento clave que cambió el vocabulario del desarrollo internacional y marcó un nuevo período en América latina”. El documento de cincuenta páginas, bautizado como el *Manifiesto de La Habana* (o “Manifiesto Latinoamericano”, según la expresión de Albert O. Hirschman), brindó una síntesis única, convincente y atractiva de un nuevo marco “estructuralista” para analizar la dinámica desigual de la relación económica entre “centro” y “periferia”, puso agudamente

A partir del trípode productivo conformado por doctrina, organización y liderazgo, la CEPAL se convertirá en una de las experiencias más originales y creativas de toda la historia de América latina, siendo hasta hoy un protagonista institucional clave de su devenir económico y social.

en entredicho la aceptada doctrina de la “ventaja comparativa”, convocó a la tarea de enfrentar los desafíos del desarrollo e impulsó como estrategia un rol más activo del Estado en los procesos de industrialización. Pero hizo algo todavía más importante y duradero: fue capaz de capturar la imaginación de una joven cohorte de políticos y de expertos que se sintieron llamados a unir en un movimiento único, voluntad de cambio, renovación teórica y acción práctica.

Desde luego, la CEPAL no pretendía “descubrir” el proceso industrializador que en varios países del subcontinente había comenzado entre las décadas del '20 al '30 del siglo pasado; más bien, como insistiría Prebisch, “la política económica que yo proponía trataba de dar justificación teórica para la política de industrialización que ya se estaba siguiendo (sobre todo en los países grandes de la América latina), de alentar a los otros países a seguirla también, y de proporcionar a todos ellos una estrategia ordenada para su ejecución”. De ahí que, como destaca el citado Dosman, con la circulación de esta obra fundacional, a la que le seguirían nuevas y más refinadas elaboraciones, “la noción de que los países agrícolas de América latina podían medrar en el futuro permaneciendo como productores de productos básicos se había socavado, y todos los expertos en desarrollo –ya fueran de los países industriales o en vías de desarrollo– sabían que se había iniciado un nuevo debate”.

Desde entonces, la módica excursión chilena de Prebisch se prolongará por varias décadas. Entre mayo de 1950 y julio de 1963, “Don Raúl”, ya definitivamente afinado como secretario ejecutivo de la CEPAL, se pondrá al frente de la nueva entidad predicando una transformadora y dinámica doctrina, dirigiendo una ascendente organización de Naciones Unidas, y liderando intelectualmente a un innovador grupo de economistas y científicos sociales, entre los que vale la pena mencionar a Celso Furtado, Jorge Ahumada, Juan Noyola, José Medina Echavarría, Alex Ganz, Víctor Urquidi, José Antonio Mayobre, Louis Swenson, Osvaldo Sunkel y Pedro Vuskovic, entre muchos otros. A partir del trípode productivo conformado por doctrina, organización y liderazgo, la CEPAL se convertirá en una de las experiencias más originales y creativas de toda la historia de América latina, siendo hasta hoy un protagonista institucional clave de su devenir económico y social. Pero esta cruzada latinoamericana de Prebisch dejará un hueco para una sola excepción: el breve tiempo en que regresó a la Argentina –“el error más grave de su vida”, según reconocerá después– como asesor económico del gobierno militar que había derrocado a Perón en septiembre de 1955.

La tercera y última etapa en el derrotero prebischiano se abre a principios de los años '60: son los tiempos de la Revolución Cubana, y un poco más tarde, de la efímera "Alianza para el Progreso" de Kennedy. Prebisch deja formalmente la CEPAL, más concentrada en las tareas de análisis económico, para encabezar –también en Santiago de Chile– el ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), un nuevo organismo de Naciones Unidas comprometido de modo más operativo con las tareas de integración regional, planificación económica y reforma estructural. Pero en su nueva posición es convocado para poner en marcha y dirigir –en simultáneo con el ILPES– el flamante Comité de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Es el momento del salto a la escena mundial: desde el punto de vista intelectual, la UNCTAD "recogía y extendía los conceptos centrales de la CEPAL de intercambio desigual y asimetría" para llevarlos al plano de las relaciones Norte-Sur; desde el punto de vista político, "ofrecía una alianza global para el progreso, que se centraba en

la estabilidad y el acceso al comercio, el fomento del desarrollo y la integración regional". Prebisch se mantendrá al frente del Comité, librando una dura aunque un tanto infructuosa batalla en el frente diplomático y en los foros de negociaciones comerciales multilaterales, desde enero de 1963 hasta marzo de 1969, cuando presenta su dimisión a la UNCTAD. Tres años después renuncia también al ILPES (1972), pero permanece como asesor de la Secretaría General de las Naciones Unidas en cuestiones de desarrollo, realizando misiones especiales y tareas de consultoría.

Ya retirado de la gestión institucional activa, en 1976 regresa a su viejo hogar cepalino para fundar y dirigir la *Revista de la CEPAL*; desde allí impulsa nuevos análisis y debates sobre la problemática del desarrollo, polemiza sobre la orientación del "capitalismo periférico" y encuentra tiempo para criticar –en pleno auge de los "Chicago Boys"– los desvaríos del dogmatismo "neoliberal". Dirigirá la publicación, desde su oficina en la capital chilena, hasta el final de sus días, pero otra vez habrá una alteración domiciliaria: convocado en 1983 por el presidente Raúl Alfonsín como consejero económico, retorna a su patria y acompaña al nuevo gobierno democrático en su primer tramo de gestión, aunque diversas desinteligencias internas, sumadas a

*Leer las advertencias
de Prebisch desde la
Argentina de hoy se
parece mucho a volver a
ver una vieja película con
un final anunciado y no
precisamente feliz.*



las críticas recibidas desde distintos sectores sociales y políticos, lo llevan a dar un paso al costado. Murió en Santiago de Chile, acaso uno de los países que mejor lo trató y más lo comprendió, pocos días después de cumplir 85 años.

Estos rápidos y esquemáticos trazos, aun en su simplificadora revisión, nos permiten acercarnos a la apasionada vida de un hombre excepcional, que pudo haber sido un testigo y fue un protagonista, en medio de todas las turbulencias del siglo que pasó; un hombre que luchó por los ideales del desarrollo –en su país, en América latina, en el “tercer mundo”–, que abrió nuevos senderos para el pensamiento social y que alentó a varias generaciones de economistas, de sociólogos y de planificadores sociales a innovar en esos territorios, pero que al momento de las realizaciones materiales se topó una y otra vez con obstáculos insalvables y con duras resistencias; un hombre que asumió con valentía sus opciones políticas e intelectuales, con sus beneficios y sus amargos costos, con sus aciertos y sus errores, y que en el camino fue forjando una visión compleja, no siempre del todo comprendida o aceptada, de los problemas sociales y económicos de (y desde) los países “subdesarrollados”. A lo largo de más de sesenta años de intensa vida pública, este hombre encarnó –con sus contradicciones y sus porfías– una rara y virtuosa combinación donde convivían el intelectual creativo y el hombre de acción, el técnico y el político, el investigador riguroso y el orador brillante, el constructor de instituciones y el promotor de iniciativas transformadoras, el organizador silencioso y el líder cautivante, el defensor de la estabilidad y el impulsor del cambio.

A la superposición de estos diferentes planos hay que atribuirle una parte significativa de las valoraciones discrepantes que sigue generando la figura de Prebisch, y mucho de la incompreensión que aún padece en su propio país. De ahí también que su mensaje, plagado de tensiones creativas, de delicados equilibrios y de unidad de contrarios, fuera fácilmente distorsionado cuando era leído de modo unilateral. En esas deformaciones era fácil perder de vista la insistencia que Prebisch ponía, por ejemplo, en conjugar los objetivos de la industrialización, como palanca de la mejora económica y social, con la difícil “disciplina del desarrollo”, esto es, con la necesidad ineludible de encarar importantes “reformas estructurales”, mantener equilibrios monetarios, fiscales o de precios, estimular la competencia y apostar a la integración regional, a efectos de que los esfuerzos industrializadores fueran ganando progresivamente en escala, eficiencia y calidad.



Un desafío central de la América latina contemporánea consiste en combinar “el vigor del desarrollo, la equidad social y la democracia participativa con la vigencia de los derechos esenciales que le son inherentes”.



En tal sentido, cualquier lectura de Prebisch que mirara un solo lado de su ecuación mental podía encontrar un flanco simplista para ensalzar o vituperar. Así, los sectores de derecha podían encontrarlo “serio”, cuando hablaba de disciplina económica, o “divagante”, cuando alentaba medidas de neto corte interventor, mientras que la izquierda podía leerlo como un transitorio compañero de ruta cuando planteaba los objetivos sociales del desarrollo, o como un adversario a escarner por su defensa de una versión reformada y más sustentable del sistema capitalista. En una veta similar, desde el costado ortodoxo –vernáculo o desarrollado– se lo ha señalado como el “culpable” intelectual de los excesos de la industrialización sustitutiva; y desde la vereda “populista”, liderazgos políticos irresponsables han encontrado cómodo apoyarse en una mitad de las propuestas cepalinas para justificar, falazmente, administraciones miopes, incapaces o venales.

Este juego de espejos deformantes adquirirá tintes más dramáticos aún en los malogrados regresos de Prebisch a la Argentina, en particular por su participación en el primer tramo del régimen militar que derrocó a Perón en 1955. El economista hizo de esa participación una fuerte autocrítica, y se juramentó no volver a colaborar con ningún gobierno castrense en su país: cumplió su palabra, y por eso desestimó un acercamiento, varios años después, por parte del gobierno de la autollamada “Revolución Argentina”. Pero ambos retornos, el del '55 y el del '83, con todas las profundas diferencias políticas que los separan, están unidos por una pauta común. Ante dos situaciones económicas críticas, el viejo “banquero central” que siempre hubo en Prebisch ponía invariablemente el dedo en la llaga sobre las deletéreas consecuencias económicas y sociales del flagelo inflacionario. Con ello, chocaba de frente con una matriz sociopolítica de actores poderosos, a izquierda o a derecha, y con una cultura

dirigencial y ciudadana excesivamente tolerante, que ha hecho de la inflación el modo permanente de desplazar hacia un perpetuo y cada vez más decadente futuro el arreglo de profundos conflictos estructurales. Leer las advertencias de Prebisch desde la Argentina de hoy se parece mucho a volver a ver una vieja película con un final anunciado y no precisamente feliz.

Pero otro de los flancos del pensamiento prebischiano que mantiene entre nosotros toda su actualidad se refiere al papel estratégico del Estado. Por un lado, como ya se mencionó, Prebisch fue el inspirador del primer impuesto progresivo a las rentas de la Argentina (1932), direccionado a extraer de los sectores económicos más concentrados los vitales recursos fiscales para el fortalecimiento del Estado nacional. Por otra parte, el modelo de Estado que debía fundarse en esos recursos era un Estado meritocrático, institucionalmente sólido, burocráticamente eficaz y técnicamente dotado de capacidades para incorporar y procesar el conocimiento científico en la resolución de problemas públicos. Y si bien en su juventud el economista tucumano tendió a defender una visión más “tecnocrática” del papel del conocimiento en la gestión estatal, en su madurez se desplazó a una mirada más integralmente política, pensando el Estado en el marco de una democracia atravesada por tensiones sociales y conflictos de poder. Como señaló en uno de sus últimos trabajos, “Hacia una teoría de la transformación”, de 1980, un desafío central de la América latina contemporánea consiste en combinar “el vigor del desarrollo, la equidad social y la democracia participativa con la vigencia de los derechos esenciales que le son inherentes”. Que estas palabras sigan siendo todavía hoy un proyecto inconcluso antes que una palpable realidad es una invitación adicional para seguir leyendo, dialogando y discutiendo con el pensamiento de Prebisch.

DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA, SI BIEN SE REGISTRARON CAMBIOS DISTRIBUTIVOS Y REACOMODAMIENTOS SIGNIFICATIVOS EN LAS RELACIONES DE PODER, TAMBIÉN SE MANTUVIERON Y RENOVARON LAS VENTAJAS DE LOS SECTORES MÁS CONCENTRADOS DE CAPITAL. EL ESTADO ACTUAL, ¿ROMPIÓ CON EL MODELO NEOLIBERAL? UN DEBATE QUE CONTINÚA ABIERTO.

ESTADO Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN LA ARGENTINA RECIENTE

¿MÁS ALLÁ DEL NEOLIBERALISMO?

por RUTH FELDER

Lic en Sociología y Magister en Administración Pública (UBA).

Doctoranda en Ciencia Política (York University, Canadá). Docente e investigadora Facultad de Ciencias Sociales (UBA) e Instituto de Políticas Públicas y Gobierno (UNRN)

¿Volvió el Estado?

El desempeño de la economía argentina durante la década pasada ha alentado debates entre quienes han atribuido la reversión de la profunda recesión de finales de los '90 a la decisión gubernamental de recuperar la centralidad del Estado para impulsar el crecimiento y la inclusión y quienes explican los resultados favorables en términos de la coyuntura internacional mientras critican los errores de política económica del Gobierno y lamentan la intrusión del Estado en terrenos que no le son propios. Estos argumentos, en principio opuestos, comparten un punto de vista que a mi juicio es problemático. Ambos asumen que ha habido una "vuelta del Estado" y tienden a analizar las políticas estatales que estarían indicando esta vuelta de manera aislada de los procesos históricos en los que las mismas se desarrollan.



Estos enfoques limitan las interpretaciones de las innegables transformaciones ocurridas en la Argentina luego de la crisis de 2001. Por una parte, el “regreso” del Estado da por hecho que el Estado simplemente se había ido, en lugar de analizar sistemáticamente el rol que le cupo al mismo en el proceso de transformación neoliberal. Por otra parte, este regreso suele explicarse casi exclusivamente en términos de la voluntad gubernamental para revertir o mantener la herencia del neoliberalismo. Pero si aceptamos que el Estado –en tanto dimensión constitutiva de una sociedad– no puede “irse” o “volver”, de lo que se trata es de examinar su acción y las transformaciones que esta sufrió en el marco de la modalidad de acumulación de capital que se constituyó durante el período de reformas neoliberales y se reconstituyó luego de su crisis. En la misma línea cabe señalar que la acción del Estado no está separada de la sociedad o, dicho de otro modo, el Estado no aplica planes de acción formulados y ejecutados desde afuera. Más bien, lo que el Estado hace es expresión de relaciones sociales que se desarrollan históricamente y que, a la vez, se ven afectadas y transformadas por aquello que el Estado hace. Entonces, la voluntad de un gobierno es importante pero esta voluntad se moldea en escenarios históricos que le dan sentido, la orientan y le marcan alcances y límites. Con este punto de partida, es posible avanzar más allá de la evaluación positiva o negativa de las decisiones puntuales de los gobiernos para situarlas en la totalidad de la cual son parte y, con esto, reconocer sus alcances y límites estructurales.

La Argentina después del 2001

La historia de la transformación neoliberal de la Argentina es ampliamente conocida y es igualmente conocida su crisis. Las reformas neoliberales de la década de 1990, que habían prometido refundar el país y dejar atrás una larga historia de estancamiento e inestabilidad, contribuyeron a estabilizar la economía y alentaron el crecimiento por un período breve para luego dar lugar a una larga etapa recesiva. A medida que esta se desarrollaba quedaba claro que las reformas estaban lejos de resolver las contradicciones de la acumulación de capital, de la inserción periférica de la Argentina en la economía global y mucho más lejos aún de ofrecer una alternativa viable de inclusión para una amplia mayoría de la población. La crisis de 2001 fue una prueba contundente de esto.

El estallido de 2001, la cesación de pagos de la deuda pública y el abandono de la convertibilidad estuvieron seguidos de un intento de retomar la senda de las reformas estructurales para reinsertar a la Argentina en la economía global, recuperando el apoyo del FMI y de los gobiernos de los países centrales. Este intento sólo agravó la inestabilidad económica y probó ser inviable en el agitado clima político de principios de 2002. Fue entonces que las políticas estatales plantearon los primeros desafíos a la ortodoxia neoliberal. Estos desafíos articulados con la mejora de la competitividad de la economía local y el relativo alivio fiscal resultantes de la devaluación y la cesación de pagos sentaron las bases de una rápida recuperación.

Fue en este contexto que Néstor Kirchner ganó la elección

Lo que el Estado hace es expresión de relaciones sociales que se desarrollan históricamente y que, a la vez, se ven afectadas y transformadas por aquello que el Estado hace. Entonces, la voluntad de un gobierno es importante pero esta voluntad se moldea en escenarios históricos que le dan sentido, la orientan y le marcan alcances y límites.

presidencial en 2003. Durante su mandato se constituyeron las condiciones económicas y políticas en cuyo marco se produjo el proceso de crecimiento acelerado que duró hasta 2008. Muy sintéticamente, con el cambio de gobierno se mantuvieron y profundizaron algunos de los rumbos iniciados en 2002 y se encaró la resolución de algunas de las consecuencias centrales de la crisis, incluyendo la reformulación de la relación entre el Estado argentino y sus acreedores y la reconstrucción de la legitimidad del Estado. La importancia que el gobierno dio a esta última tarea explica en buena medida la “heterodoxia” de las políticas estatales. Estas acciones iniciales y otras que apuntarían a apuntalar el crecimiento económico, revitalizar el mercado interno y atender a situaciones sociales conflictivas de gran impacto político estuvieron enmarcadas en un viraje importante en los argumentos que legitimaban los cursos de acción del gobierno. Había quedado atrás la idea de que el Estado debía atender primordialmente “el humor de los mercados” y evitar políticas que constituyeran “señales negativas” para los inversores. Se planteó, en cambio, la necesidad de que el Estado recuperara un rol activo en la promoción del crecimiento económico y en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Entre 2003 y 2008, la economía creció a ritmo acelerado, bajaron notoriamente la desocupación y la pobreza y se revirtieron los desequilibrios fiscal y externo que previamente habían limitado la acción del Estado. Así, se fue constituyendo la percepción de una ruptura radical con el neoliberalismo y de un cambio rotundo en la relación entre el Estado y distintas fracciones del capital. Parecieron dibujarse los rasgos de un patrón duradero de acumulación que, a diferencia del neoliberal, alentaba el crecimiento basado en la producción, la expansión del mercado interno y de las exportaciones, el empleo y la inclusión social. Pero luego de una etapa de recuperación, la propia dinámica del proceso de crecimiento llevó a la exacerbación de pujas distributivas entre los actores que habían sido favorecidos por la nueva prosperidad. El resultado fue la aceleración de la inflación y la erosión gradual de las ventajas competitivas de la devaluación y los bajos salarios en que esta recuperación se había basado inicialmente. Las respuestas estatales iniciales a estas disputas tuvieron resultados limitados y de corta duración. Luego, el intento de modificar el esquema de retenciones a las exportaciones para desvincular los precios locales de los internacionales desembocó en el conflicto político más agudo del

Las políticas económicas y laborales prestaron atención a estas contradicciones y se enfocaron en la gestión de la conflictividad asociada con las mismas, en lugar de ignorarla o suprimirla, como había sucedido en la década previa. Así, entre otros cambios, quedaron atrás los principios de austeridad, disciplina y ajuste fiscal.

período y puso en evidencia los límites que el patrón de acumulación vigente les planteaba a las políticas estatales.

Mientras se desplegaba esta crisis interna, los efectos de la crisis global desatada en 2008 comenzaron a sentirse en el país. Desde entonces, se profundizaron las contradicciones entre políticas que apuntaban a reintegrar al país con las finanzas globales y cumplir con los compromisos financieros del Estado, atraer inversores mediante la oferta de ventajas de diverso tipo, contener el ritmo de incrementos salariales, estimular el mercado interno, proteger el empleo, resguardar los equilibrios fiscales y recrear la legitimidad del Estado. A diferencia de lo que había sucedido en la década de 1990, en la crisis financiera reciente el país no ha estado en el ojo de la tormenta y rápidamente recuperó el ritmo de crecimiento. Sin embargo, las contradicciones de la modalidad vigente de acumulación de capital se hicieron

La acción estatal desafió reiteradamente los límites rígidos del recetario neoliberal. En algunos casos, los desafíos se tradujeron en cambios distributivos y en reacomodamientos significativos en las relaciones de poder. En otros, la toma de distancia respecto de los principios de la ortodoxia neoliberal fue el vehículo para mantener y renovar las ventajas de los sectores más concentrados del capital, una vez agotados los esquemas económicos, políticos e institucionales de esta ortodoxia.

mucho más visibles y otro tanto sucedió con las limitaciones de las políticas estatales para gestionar estas contradicciones. El ritmo de crecimiento de las importaciones comenzó a afectar las cuentas externas, se aceleró el ritmo de la inflación y siguió creciendo el gasto público en una situación fiscal menos favorable que la del quinquenio previo. Por otra parte, las pujas distributivas no se aliviaron y los cuestionamientos y conflictos en torno del desarrollo de actividades extractivas en gran escala se multiplicaron. Los intentos estatales por enfrentar estos problemas han resultado poco efectivos y políticamente dificultosos. El desenlace de estas contradicciones está por escribirse.

Un balance provisorio y unas preguntas (todavía) sin respuesta

Las líneas anteriores están lejos de agotar la complejidad histórica del período iniciado en 2003 pero sirven para plantear algunas preguntas acerca de la continuidad y las rupturas entre las décadas de 1990 y de 2000. No cabe duda de que ha habido cambios importantes en los modos en los que el Estado ha respondido a las crisis y a las contradicciones de la acumulación de capital. Las políticas económicas y laborales prestaron atención a estas contradicciones y se enfocaron en la gestión de la conflictividad asociada con las mismas, en lugar de ignorarla o suprimirla, como había sucedido en la década previa. Así, entre otros cambios, quedaron atrás los principios de austeridad, disciplina y ajuste fiscal.

Pero los desafíos a algunos de los postulados del neoliberalismo se combinaron con negociaciones, concesiones y gestos favorables hacia los actores identificados con este y con el mantenimiento de los cambios estructurales impuestos durante la década previa. Brevemente, la acción estatal desafió reiteradamente los límites rígidos del recetario neoliberal. En algunos casos, los desafíos se tradujeron en cambios distributivos y en reacomodamientos significativos en las relaciones de poder. En otros, la toma de distancia respecto de los principios de la ortodoxia neoliberal fue el vehículo para mantener y renovar las ventajas de los sectores más concentrados de capital, una vez agotados los esquemas económicos, políticos e institucionales de esta ortodoxia. Las relaciones estrechas entre el Estado y las grandes empresas locales, las políticas favorables a la explotación intensiva de bienes naturales comunes y la transferencia de riqueza del conjunto de la sociedad a estos sectores mediante bajos salarios, subsidios explícitos y otros mecanismos vigentes

Luego de la crisis de las reformas neoliberales, la recuperación económica y la reconstrucción de la legitimidad del Estado se basaron en un consenso antineoliberal y en el repudio a las políticas neoliberales y a sus consecuencias.

son prueba de esto. Estas condiciones contrastan con la precariedad laboral, el número importante de trabajadores pobres, la fragmentación de los mercados de trabajo, las brechas salariales y de productividad que se habían moldeado en los '90, agudizado en el período de recesión de cambio de década y mantenido durante el período de crecimiento acelerado iniciado en 2003. No es arriesgado decir que estas características no son simplemente "asignaturas pendientes" de la recuperación sino rasgos propios del período que nos ocupa.

Pero, como se decía más arriba, la creación de condiciones ventajosas para la acumulación no ha sido el único elemento en el escenario de los últimos años. Esta línea se combina de manera compleja con ciertas condiciones fundacionales del período. Luego de la crisis de las reformas neoliberales, la recuperación económica y la reconstrucción de la legitimidad del Estado se basaron en un consenso antineoliberal y en el repudio a las políticas neoliberales y a sus consecuencias. Así, los esfuerzos estatales destinados a crear condiciones más ventajosas para atraer inversiones se han articulado con la necesidad de apropiarse de parte del producto social necesario para generar y mantener las condiciones generales de funcionamiento de la economía, de reproducción social y de legitimidad. En algunos casos, esto se ha traducido en intentos de imponer costos sobre capitalistas individuales y fracciones de capital (intentos que han estado en el origen de buena parte de los enfrentamientos entre el gobierno y

estos sectores). En otros casos, el Estado ha gestionado estas tensiones mediante la inyección de recursos fiscales que apuntaron a destrabar situaciones conflictivas y atravesar cuellos de botella de diversa índole.

En síntesis, los requerimientos múltiples y contradictorios de acumulación y legitimación son un elemento poco tomado en cuenta pero central a la hora de interpretar la trayectoria estatal reciente. Dicho de otro modo, el ciclo iniciado en 2003 tiene en su inicio el reconocimiento gubernamental de la necesidad de recrear (y no meramente restaurar) las condiciones económicas y políticas necesarias para la acumulación de capital. Tanto la naturaleza de estas condiciones como las políticas estatales destinadas a lograrlas se entienden mejor cuando se sitúan en el contexto creado por la rebelión popular de 2001 y de los cambios en los actores y las formas de organización que han poblado el escenario político de la última década. Esto también significa que las mismas han ido modificándose al compás de la intensa movilización social de principios de la década, la declinación de la misma, los enfrentamientos entre el gobierno y sectores empresarios y las formas en las que la crisis global ha sido internalizada y procesada.

Las tensiones entre los requerimientos contradictorios que enfrenta el Estado no están resueltas. Y el modo en que se resolverán no está escrito de antemano. No es posible anticipar si el Estado será capaz de profundizar sus políticas más progresistas, si logrará compatibilizar estas con la expansión de las ventajas otorgadas a sectores concentrados de capital o si esta expansión desplazará a aquellas, retomando y profundizando el camino iniciado en la década de reformas neoliberales. La respuesta a estos interrogantes dependerá del modo en que se diriman las disputas entre los actores que expresan cada una de estas opciones.

PARA LOGRAR PROCESOS EXITOSOS DE DESARROLLO Y EQUIDAD SOCIAL, TODO ESTADO DEBE MODIFICAR LAS RELACIONES DE DOMINACIÓN/SUBORDINACIÓN QUE SE GENERAN AL INTERIOR DE LA SOCIEDAD. ESTO SÓLO ES POSIBLE CON EL INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES QUE PERSIGUEN ESOS OBJETIVOS EN DIFERENTES NIVELES E INSTANCIAS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN.

¿QUÉ ESTADO PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD? UN COMENTARIO DESDE LA TEORÍA POLÍTICA

por **CARLOS M. VILAS**

Politólogo y abogado. Director de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

Desarrollo con equidad es, ante todo, una estrategia de desarrollo que implica conjugar, a través de decisiones de autoridad y prácticas colectivas acordes, crecimiento, cambios y reajustes estructurales en la economía, en las relaciones sociales y en el acceso de diferentes sectores de población a recursos, en una perspectiva de mediano y largo plazo. Involucra, por lo tanto, cambios en las relaciones de poder entre actores, en cuanto el ejercicio del poder se hace siempre a través de la movilización de recursos materiales y simbólicos, fácticos e institucionales, que se encuentran desigualmente distribuidos.



En la medida en que impacta de manera desigual en el poder, el bienestar y el prestigio de las clases y otros grupos sociales, toda estrategia de desarrollo genera modificaciones en las bases sociales y las articulaciones internacionales del Estado.

En la medida en que impacta de manera desigual en el poder, el bienestar y el prestigio de las clases y otros grupos sociales, toda estrategia de desarrollo genera modificaciones en las bases sociales y las articulaciones internacionales del Estado; ello, por la propia naturaleza de este.

En efecto: desde una perspectiva propiamente política, es posible reconocer en el Estado tres dimensiones, o abordar el estudio del Estado desde tres perspectivas. Todo Estado es una estructura de dominación, una condensación de relaciones de poder entre actores. Para ser efectiva, para generar efectos pertinentes y perpetuarse en el tiempo, esa estructura recurre a un entramado de agencias, organismos, instituciones, procedimientos, funciones y funcionarios que constituyen el gobierno de la sociedad, conjugando decisión y dirección políticas, resolución de conflictos y administración de recursos, definición imperativa de conductas y aplicación de sanciones; esta es la segunda dimensión del Estado. El modo en que ese entramado se organiza y los alcances y las modalidades de participación de la población en él, dan nacimiento a una variedad de regímenes políticos y tipos de *gobernanza* compatibles con una dada estructura de dominación. Cuando esa compatibilidad se quiebra porque las decisiones o proyectos de gobierno son incompatibles con la estructura de dominación (con la preservación de las relaciones de poder que le dan existencia), la sociedad ingresa en un período de revolución y por lo tanto de transformación del Estado y de la matriz social que le sostiene. La tercera dimensión del Estado refiere a su papel como generador de identidades: el Estado nombra, y al hacerlo constituye a sus sujetos: pueblo, ciudadanía, masas, gente, pobres, marginales, nacionales, extranjeros.

Existe siempre una adecuación básica entre la organización socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y las relaciones de poder que se institucionalizan como Estado. Sin necesidad de remontarnos muy atrás, señalemos simplemente la compatibilidad estratégica entre el llamado Estado *oligárquico* latinoamericano y el capitalismo primario-exportador en el siglo XIX y principios del XX, o la del Estado *nacional-desarrollista* o populista y el capitalismo industrial, la acumulación centrada en el mercado interno y la potenciación de las clases *populares* y los sectores medios a partir de mediados del siglo pasado. Del mismo modo la

instauración del Estado mínimo del “Consenso de Washington” en la década de 1990 se correspondió con la consolidación de un esquema de acumulación asentada en la valorización financiera del capital en escala global y en la exclusión social de amplios segmentos de población. El tipo particular de relación entre el Estado y las relaciones económicas de producción e intercambio (lo que usualmente se conoce como “mercado”) refiere así a los acomodos de poder entre clases y grupos sociales y a dinámicas de conflicto, negociación y consenso entre fuerzas políticas orientadas en función de determinados intereses y objetivos, en diferentes escenarios locales, regionales y globales.

Cuando se dice que el Estado es una estructura de dominación, se está afirmando que es mucho más que el reflejo o el instrumento de los que mandan. Una relación de poder político, para ser efectiva, conjuga mando y obediencia; si quienes tienen que obedecer no lo hacen, no hay, propiamente hablando, poder político, por más violencia que se ejerza sobre los súbditos. La obediencia relevante para el ejercicio del poder político es la que se presta por convicción y no sólo ni principalmente por temor a la represión o por conveniencia utilitaria. Por eso acertó Herman Heller cuando caracterizó al Estado como una “unidad de cooperación social-territorial”, en la que el poder de los que

mandan resulta convalidado por la colaboración de los súbditos (obediencia a las leyes, pago de impuestos, observancia de los reglamentos de tránsito, e incluso comportamientos extremos como ir a la guerra a matar y morir). El debate de las décadas de 1960 y 1970 sobre la *autonomía relativa del Estado* giró, no siempre de la manera más productiva, en torno a esta dualidad que le es inherente: ser a un mismo tiempo Estado de una parcialidad –la clase dominante, la *nomenklatura* burocrática, la elite del poder...– y desenvolverse como Estado del conjunto en virtud de los servicios que le brinda a cambio y como condición de su obediencia.

La reciprocidad entre lo que el Estado aporta a sus habitantes (en seguridad, libertad, servicios sociales, respeto, ejercicio de derechos y cualquier otra cosa que la gente considera valiosa) y lo que estos contribuyen al Estado (en impuestos, trabajo, tiempo, etcétera) constituye la base material de lo que la gente considera un orden política y socialmente *justo* y por lo tanto legítimo: cuando existe un equilibrio entre lo que se otorga y lo que se recibe.

Justo es atributo de justicia y justicia, por donde quiera que se la mire, significa siempre una cierta igualdad o equivalencia, o por lo menos proporcionalidad aceptable, entre prestaciones. El concepto clásico, o tradicional, de la justicia como el “dar a cada uno lo suyo” supone un acuerdo y por lo tanto una decisión respecto de qué es “lo suyo” de “cada uno”. Requiere, en consecuencia, la existencia de una autoridad consensuada con facultad para intervenir cuando esa relación resulta vulnerada, o cuando los patrones socioculturales de “lo suyo” experimentan modificaciones.

La determinación de “lo suyo” es el resultado de pautas culturales en su sentido más amplio que expresan la interacción de valores éticos, restricciones socioeconómicas e intervenciones del poder político. La articulación de estas tres dimensiones da pie a lo que el sociólogo peruano Carlos Franco denomina “*principio de la desigualdad socialmente aceptada*”. Este principio refiere a la eficacia del poder político para limitar la desigualdad social que sea incompatible con la gestión política de los conflictos, y extender, con los recursos proveídos por el orden económico, todos los derechos de ciudadanía que no pongan en cuestión las garantías básicas a la propiedad del capital y el funcionamiento del mercado. Cuando este principio resulta vulnerado, y esa vulneración no va acompañada de argumentos

que den una justificación aceptable de la situación nueva, se genera en la población negativamente afectada un sentimiento de injusticia que puede conducir a un cuestionamiento del gobierno e incluso del propio régimen político.

Justicia social refiere a ese sistema de contraprestaciones cuando involucra a grandes conglomerados de población identificables por determinados atributos socioeconómicos. En la política argentina la “justicia social” está firmemente asociada al peronismo y de hecho constituye una de “las tres banderas”. Se discute mucho sobre el significado de la “soberanía política” y la “independencia económica” en estos tiempos de globalización financiera e interdependencias crecientes, pero la justicia social sigue flameando alto en las fortalezas doctrinarias de lo *nacional y popular*.

Tal vez por eso muchas veces se habla de equidad social como si esta fuera un sinónimo suave de aquel incómodo concepto. Craso error: equidad no es menos que justicia, sino más, en cuanto su realización implica violentar el principio de igualdad e introducir criterios de discriminación (positivos y negativos) a fin de producir, a través de ellos, una efectiva nivelación del terreno en el que las personas y sus agrupamien-

Existe siempre una adecuación básica entre la organización socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y las relaciones de poder que se institucionalizan como Estado.



tos desenvuelven sus vidas. El caso típico es el de la creación de “cupos” de acceso a derechos o recursos a determinados grupos de población que, en ausencia de ellos y de acuerdo con una igualdad formal, resultarían efectivamente discriminados en sentido negativo.

El asunto remite a la crítica socialista y feminista al formalismo de la concepción liberal burguesa de la igualdad y la ciudadanía, y al papel que cabe al régimen político y al Estado en el manejo de esta cuestión. De acuerdo con la Constitución italiana de 1947, producto de la nueva correlación de fuerzas gestada en la lucha y tras la derrota del fascismo, “es tarea de la República eliminar los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad e igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización de política, económica y social del país” (art. 3). En sentido casi idéntico declaró en nuestro país la Constitución de la provincia de Santa Fe, de 1962: “Todos los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley. Incumbe al Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la igualdad y la libertad de los individuos, impidan el libre desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social de la comunidad” (art. 8). La Constitución de 1994 apeló a un lenguaje acorde con los tiempos posmodernos e incluyó entre las atribuciones del Congreso (art. 75) “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos (...)” (inc. 23). La igualación del terreno ya no es atributo del Estado sino de una de sus ramas, potencialmente subordinada a la oposición (veto) de otra. Por su parte, el párrafo 3 del art. 11 de la Constitución o Estatuto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reitera casi sin modificaciones el texto de la Constitución de Santa Fe.

Todas estas enunciaciones, independientemente de las dificultades para transformarlas en efectiva realidad y de las luchas y tribulaciones requeridas para tal fin, expresan el reconocimiento de la legitimidad de las intervenciones políticas del Estado en su dimensión de régimen político y gobierno, de productor de estrategias y políticas públicas, para dotar de condiciones para el ejercicio igualitario de derechos y satisfacción de necesidades a quienes carecen de ellas como efecto de la

estructura de dominación constitutiva de ese mismo Estado y en esa medida modificar el modo en que ese mismo estado interpela a los grupos involucrados en esas igualaciones y al modo en que estos se identifican a sí mismos. Estas tensiones dentro del Estado entre sus diferentes dimensiones explican la conflictividad inevitable de los procesos de ampliación de derechos y de producción de equidad social por la vía de la modificación de las condiciones en que las personas desenvuelven su existencia.

Una estrategia de desarrollo con equidad puede ser vista como el sustento político y socioeconómico de una democracia efectiva. La democracia posee una dinámica expansiva, en el sentido de alcanzar vigencia efectiva en todos los ámbitos de la vida social: la política sin duda, pero también la economía, la cultura, la sociabilidad. Una democracia expansiva demanda recursos crecientes; se espera del desarrollo que los provea para sostener su propia dinámica de acumulación y hacerse cargo del “costo” de aquella. El esfuerzo del desarrollo, para ser exitoso, requiere de una alta densidad nacional y regional; la promoción de la equidad puede ser vista no sólo como un resultado o un objetivo del desarrollo, sino también como un factor coadyuvante a su éxito.

La democracia posee una dinámica expansiva, en el sentido de alcanzar vigencia efectiva en todos los ámbitos de la vida social: la política sin duda, pero también la economía, la cultura, la sociabilidad.

Por su propia dinámica el desarrollo impulsa, a la corta o a la larga, una modificación de la estructura de dominación, en cuanto la reasignación de recursos, la mayor complejidad de las interacciones sociales, la modificación de las articulaciones externas, alteran las bases de poder de los actores sociales, y requieren de un sistema de gobierno y gestión que garantice un equilibrio dinámico entre acumulación y distribución. Sin aquella, la equidad pierde soporte; sin esta, la democracia se degrada y la acumulación se deslegitima.

En general los Estados que han estimulado y acompañado procesos exitosos de desarrollo y equidad (o justicia) social han dotado de fuerte soporte político-institucional a esos objetivos, mediante determinados diseños organizativos, la definición de cursos de acción eficaces, etc., así como generando condiciones institucionales para el involucramiento de los actores sociales que impulsan esos objetivos en diferentes niveles e instancias de dirección y gestión, y la potenciación de su eficacia política. Más aún, han sabido dotar a los objetivos del desarrollo de una dimensión que va mucho más allá de lo propiamente económico: la soberanía nacional, la defensa, el cumplimiento de preceptos morales o religiosos. En consecuencia los objetivos económicos tienen valor en la medida en que aportan al logro de aquellos otros.

Un corolario evidente de lo anterior es que los diseños institucionales son siempre una función de los objetivos y de los intereses en juego, por lo tanto de quién gana y quién pierde en las tensiones y conflictos que rodean a estos procesos. En lo político esto significa un Estado que sea expresión de la coalición de fuerzas efectivamente interesadas y comprometidas con los objetivos fijados; de una estructura de dominación en que esas fuerzas definan no sólo las *reglas del juego*, sino el sentido y el contenido del *juego*. Involucra, por lo tanto, un régimen político de democracia expansiva y eficaz en la preservación y profundización de la unidad nacional en clave de soberanía popular e integración regional, así como un sistema de gobernación y administración cuyos criterios de eficiencia deriven de aquellas metas y objetivos y resulten adecuados a los escenarios en que se desenvuelven las prácticas respectivas.

NUESTRA REGIÓN SE CARACTERIZA POR LA PRESENCIA DE ESTADOS MONOCULTURALES Y HOMOGENEIZANTES, DONDE LAS ELITES URBANAS IMPUSIERON SU PATRÓN SOCIETAL. ES HORA DE DEJAR ATRÁS ESTA CONCEPCIÓN Y DAR PASO A LO PLURINACIONAL, GARANTIZANDO EL RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS Y SUPRIMIENDO TODO TIPO DE DESIGUALDADES.

ESTADO Y COLONIALIDAD EN AMÉRICA LATINA

HACIA UNA REFUNDACIÓN DE LA TEORÍA POLÍTICA DESDE UNA PERSPECTIVA PLURINACIONAL

por **HERNÁN OUVIÑA**

Lic. en Ciencia Política y Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Docente de Sociología Política e Investigador del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Becario posdoctoral del CONICET.

Hace más de ochenta años, el militante e intelectual italiano Antonio Gramsci formulaba –en una de sus tantas notas carcelarias– un interrogante que hoy resulta de suma actualidad: “¿Cómo es posible pensar el presente, y un presente bien determinado, con un pensamiento trabajado por problemas de un pasado remoto y superado?”. Esta pregunta nos interpela de manera radical a quienes intentamos analizar el fenómeno estatal, en un contexto regional y mundial signado por profundas transformaciones y crisis no menos intensas. ¿Qué herramientas conceptuales resultan pertinentes para encarar el estudio del Estado en la América latina actual? ¿Cuál es la especificidad de nuestra convulsionada



realidad continental? ¿Existen rasgos en común, más allá de las singularidades que cada país supone? ¿Son acaso los mismos que predominaban décadas atrás? ¿Cómo dar cuenta de ellos en términos analíticos, sin intentar aplicar teorías ancladas en otro momento histórico?

En función de estos interrogantes, lo que sigue serán sólo algunas breves reflexiones en torno a la pertinencia de actualizar las teorías del Estado latinoamericano, de manera tal que contribuyan a entender su especificidad vis a vis el ciclo de luchas sociales y políticas que, sobre todo en las últimas dos décadas, ha signado el devenir de nuestras sociedades. En particular, tendremos como principal referencia a las experiencias en curso en Bolivia y Ecuador, en la medida en que resultan ser las más emblemáticas en términos de poner en cuestión la matriz estatal liberal y monocultural que, si bien con vaivenes y reconfiguraciones, ha predominado en buena parte de la región desde los tiempos de la consolidación de las repúblicas formalmente independientes. Una de nuestras hipótesis centrales es que la dimensión colonial del Estado ha sido descuidada por las principales teorías políticas, no solamente europeas, sino incluso latinoamericanas, por lo que hoy en día es preciso asumirla como referencia ineludible al momento de analizar críticamente a las sociedades periféricas de nuestra región. De ahí que a lo largo del artículo apelemos a revitalizar ciertas categorías y conceptos formulados por una serie de autores tributarios del pensamiento crítico latinoamericano contemporáneo, quienes de conjunto han postulado la necesidad de entender a la colonialidad no en los términos de una fase histórica superada, sino como contracara invariante de la modernidad capitalista que perdura hasta nuestros días. Dicho esto, cabe aclarar que, desde ya, no pretendemos agotar el tema, sino ante todo aportar algunas ideas al debate intelectual que se desarrolla –tanto en ámbitos académicos como políticos de América latina– en torno al postergado reconocimiento del carácter plurinacional de buena parte de los países que conforman nuestro continente.

La colonialidad estatal como una constante de nuestra historia reciente

El politólogo boliviano René Zavaleta Mercado fue uno de los pocos intelectuales que supo dar cuenta de la especificidad de ciertas sociedades latinoamericanas, como la boliviana, la ecuatoriana, la peruana, la guatemalteca y la mexicana, caracterizadas desde su constitución misma por diferentes grados de “abigarramiento”. De acuerdo a su lectura crítica, en ellas se superponen, sin confluencia alguna, mundos, culturas, memorias, formas de autoridad, temporalidades e historias diversas, por lo que podríamos decir que existe, no sin un dejo de ironía, un desarrollo socioeconómico, cultural y político desigual, aunque sin combinación, esto es, no articulándose sino en su momento más formal. De acuerdo a la lúcida actualización que de los planteos de Zavaleta han realizado en la última década autores como Álvaro García Linera y Luis Tapia, este tipo de países “abigarrados” serían –a diferencia de la Argentina, donde el genocidio indígena perpetrado por el incipiente Estado, si bien no fue total, resultó por demás extensivo– multisociales, en la medida en que cobijarían en su interior varias civilizaciones, ni plenamente disueltas ni del todo integradas, sino más bien subsumidas bajo un único patrón colonial basado en el mestizaje “castellano hablante e individuado” propio de las elites urbanas.

Desde una óptica similar, Guillermo Bonfil Batalla hablará en el caso de su país de origen de dos Méxicos: uno imaginario y otro profundo. Ambos “ni se han fusionado para dar lugar a un proyecto civilizatorio nuevo, ni han coexistido en armonía fecundándose recíprocamente”. Si el primero es producto de la imposición de una matriz occidental, dirá este autor en su libro *México profundo*, el segundo alude a la gran civilización mesoamericana que no sólo no ha logrado ser totalmente desmembrada, sino que late tanto en las comunidades indígenas diseminadas en buena parte del territorio mexicano, como en el modo de vida y la idiosincrasia de campesinos y pobladores urbanos, plasmada en su vestimenta, lenguaje popular, rituales y prácticas cotidianas de reciprocidad. Lo *imaginario*, concluirá este autor, “aquí es occidente pero no es imaginario porque no exista, sino porque a partir de él se ha tratado de construir un México ajeno a la realidad de México”, esto es, a ese sustrato fundamental que configura el México profundo.

Como consecuencia de este *apartheid político-cultural* de hecho, los Estados que tanto allí como en buena parte de América latina se han configurado, deben ser considerados según René Zavaleta como “aparentes”, debido a la conjunción de mecanismos de exclusión étnica que desde su génesis han

“El Estado se asume a sí mismo como Estado-nación, pero en la segunda parte de la ecuación sólo incluye a una fracción de la población (minoritaria en muchos países), constituida por los sectores de la sociedad dominante modelados según las normas de la clase dirigente, que se erige como la nación a cuya imagen y semejanza deberán conformarse paulatinamente los otros segmentos.”

desplegado a nivel cotidiano, y que van desde la imposición del español como único idioma oficial, al desconocimiento total de las maneras de organización comunitaria, formas locales de autoridad y toma de decisiones colectiva que ejercen los pueblos originarios y comunidades afroamericanas en sus territorios ancestrales. Lo que emerge entonces como estructura estatal es, en palabras de Luis Tapia, “un poder político jurídicamente soberano sobre el conjunto de un determinado territorio, pero que no tiene relación orgánica con aquellas poblaciones sobre las que pretende gobernar”, y que implica que la mayoría de los habitantes sólo se sienten parte de esa sociedad por la fuerza de las circunstancias, estando en presencia de “esqueletos estatales” sin nación (entendida esta en tanto *arco de solidaridades* que cohesione y contenga a la totalidad de la población). Una anécdota pinta de lleno esta trágica situación: durante su campaña como candidato a presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada visitó la ciudad de El Alto, explicando con un notable acento inglés su propuesta de gobierno (debido a que vivió durante décadas en Estados Unidos). Luego de escucharlo atentamente, unas cholas le confesaron lo siguiente: “A usted lo vamos a votar, porque habla mal el castellano como nosotras”. En esta paradójica afinidad, tanto por arriba (clases dominantes) como por abajo (pueblos originarios y grupos subalternos), se

evidencia una profunda relación de *enajenación* y exterioridad con respecto a lo nacional. Como ha expresado Bonfill Batalla en su libro sobre el pensamiento político indígena en América latina, titulado *Utopía y revolución*, en este tipo de situaciones “el Estado se asume a sí mismo como Estado-nación, pero en la segunda parte de la ecuación sólo incluye a una fracción de la población (minoritaria en muchos países), constituida por los sectores de la sociedad dominante modelados según las normas de la clase dirigente, que se erige como *la nación* a cuya imagen y semejanza deberán conformarse paulatinamente los otros segmentos”.

Producto de este mestizaje inestable y temporal, en las sociedades abigarradas existe una yuxtaposición no solamente de diferentes “modos de producción” (tal como define cierto marxismo clásico a las *formaciones económico-sociales*), sino también diversidad de tiempos históricos incompatibles entre sí, como el agrario estacional condensado en los ayllus andinos (en tanto comunidades preestatales endógenas), y el homogéneo que pretende imponer y universalizar la ley del valor. Una característica central de los “Estados aparentes” es, por lo tanto, la posesión parcialmente ilusoria de territorio, población y poder político, a raíz de la persistencia de civilizaciones que mantienen –si bien en conflicto y tensión permanente con la lógica mercantil que tiende a contaminarlas– dinámicas comunitarias de producción y reproducción de la vida social, antagónicas a las de la modernidad colonial-capitalista. Este tipo de Estados monocul-

turales y homogeneizantes han tendido a construir sociedades solventadas en una noción de ciudadanía que rechaza tajantemente cualquier derecho colectivo de los pueblos indígenas y afroamericanos, convirtiendo a sus miembros en individuos atomizados y aislados entre sí, vale decir, abstraídos del contexto comunitario que históricamente les ha otorgado sentido.

En consonancia con esta lectura formulada por Bonfil Batalla y René Zavaleta, teóricos como Pablo González Casanova y Rodolfo Stavenhagen han elaborado el concepto de *colonialismo interno*, para interpretar a este tipo de realidades “anómalas”, donde existe una considerable población indígena y/o africana, y se superpone, por lo tanto, a la dinámica de configuración de Estados capitalistas, la combinación de factores étnicos y de clase. El punto de partida de ambos autores es no acotar el vínculo colonial al sometimiento, por parte de una potencia o Estado expansionista, de población o naciones externas a su territorio. Antes bien, la noción de colonialismo interno se propone interpretar y denunciar las formas de colonialidad que han persistido en el continente durante los últimos siglos, a pesar de existir repúblicas independientes en el plano político. Lo que se pretende poner en cuestión con este concepto es la suposición de que con el desmembramiento de los virreinos se acabó también con el colonialismo. Concluyó, sí, el período “colonial”, pero persistió –e incluso en muchas dimensiones y regiones se intensificó, a través de un complejo proceso de reestructuración y metamorfosis de esa relación de dominación y subalternidad– la colonialidad. Desde esta óptica, el colonialismo no sería entonces una etapa transitoria y superada del capitalismo (su “momento” primigenio ligado a la expansión mercantil de ciertas metrópolis y Estados hacia nuevos territorios “vírgenes” o por conquistar). Por el contrario, constituiría la contracara invariante de la modernidad capitalista, vale decir, su lado oscuro e invisibilizado.

Pablo González Casanova ha expresado que las colonias, al lograr su independencia, no han cambiado súbitamente su estructura internacional e interna. En buena medida, en nuestro continente las naciones emergentes han conservado el carácter *dual* de sus sociedades, lo cual ha implicado que la cultura dominante –colonialista– tendiese a oprimir y discriminar a la colonizada. Esta modalidad particular de colonialismo, dirá Casanova en su texto clave titulado precisamente *El colonialismo interno*, “corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y explotación entre grupos culturales heterogéneos, distintos. Si alguna diferencia específica tiene respecto de otras relaciones de dominio y explotación (ciudad-campo, clases sociales), es la heterogeneidad cultural que históricamente produce la conquista de unos pueblos por otros, y que



permite hablar no sólo de diferencias culturales (que existen entre la población urbana y rural y en las clases sociales), sino de diferencias de civilización”. La explotación combinada (esclavista, aparcera, feudal, capitalista, de peonaje, etc.), la conversión forzada de pueblos originarios en trabajadores asalariados, el despojo de sus tierras comunales, la discriminación social, cultural, jurídica y política, así como el proceso de creciente desplazamiento del indígena por el ladino (como gobernante, propietario o comerciante), son algunas de las características distintivas de este *continuum* colonialista durante el período de consolidación de los Estados-nación en la mayoría de los países latinoamericanos. Por su parte, en su libro *Las clases sociales en las sociedades agrarias*, Rodolfo Stavenhagen afirmará que la expansión de la economía capitalista en la segunda mitad del siglo XIX, acompañada de la ideología del liberalismo, trastocó las relaciones étnicas en América. “Los indios de las comunidades tradicionales se encontraron nuevamente en el papel de pueblo colonizado: perdieron sus tierras, eran obligados a trabajar para los ‘extranjeros’, eran integrados, contra su voluntad, a una nueva economía monetaria, eran sometidos a nuevas formas de dominio político. Esta vez, la sociedad colonial era la propia sociedad nacional que extendía progresivamente su control sobre su propio territorio”.

Una característica central de los “Estados aparentes” es, por lo tanto, la posesión parcialmente ilusoria de territorio, población y poder político, a raíz de la persistencia de civilizaciones que mantienen... dinámicas comunitarias de producción y reproducción de la vida social, antagónicas a las de la modernidad colonial-capitalista.



Algo similar aconteció con los millones de negros y mulatos de nuestro continente. Cedidos –obviamente sin consulta previa– por sus amos para engrosar las filas de los ejércitos independentistas, sufrieron además la muerte involuntaria debido, entre otros factores, a su participación en las cruentas guerras civiles que sobrevinieron en numerosos países tras la debacle de los diferentes virreinos, así como por las epidemias (que padecían como uno de los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad poscolonial) y las paupérrimas condiciones de trabajo que continuaron soportando, a lo que habría que sumar la baja tasa de natalidad (inducida por sus amos), como factor que contribuyó a su paulatino exterminio. Es por ello que podemos afirmar que la esclavitud de los africanos en América no concluye con el acto jurídico de abolición (el cual, dicho sea de paso, no coincide con las fechas de declaración de independencia política en la región, sino que resulta ser mucho más tardío; en el caso específico de lo que hoy es la Argentina, su abolición definitiva se concreta recién a comienzos de 1860). Antes bien, el tráfico, expoliación y segregacionismo de negros, mulatos y zambos persistió más allá de 1810, cumpliendo un rol central en la expansión y consolidación tanto del proceso de acumulación capitalista, como del Estado mismo, en América latina.

Desde esta perspectiva, los procesos independentistas, lejos

de simbolizar el cierre de la condición colonial de indígenas y negros (por no hablar también de las mujeres, quienes continuaron siendo consideradas “menores de edad” jurídicamente luego de estos sucesos), oficiaron como bisagra solamente para criollos y europeos naturalizados. Aunque pueda resultar paradójico, la llamada “descolonización” de América por parte de los criollos frente a España, agudizó el proceso de colonización de negros e indígenas. La era republicana, que involucra la paulatina consolidación y metamorfosis de los Estados-nación emergentes, significa de hecho un empeoramiento de la situación de estos pueblos y grupos subalternos con respecto a la época colonial. Desde el avance progresivo sobre sus territorios comunales y el exterminio físico de sus habitantes, hasta el integracionismo (a través de un violento proceso de aculturación, que implicó en términos de García Linera la constitución de una especie de “ciudadanía de segunda”, amén su color de piel, su idioma o su origen rural) y la segregación forzadas, en todos los casos lo que se produjo fue una homogeneización sociocultural y la enajenación del derecho de estos sectores plebeyos a existir en tanto tales. Donde el asesinato generalizado no primó, fue el “blanqueamiento” a través de un violento mestizaje lo que perpetuó el etnocidio iniciado durante la época colonial, aunque en muchos casos bajo formas simbólico-materiales más sutiles.

El desafío de constituir un Estado plurinacional

Ahora bien, como es sabido, esta condición colonial –si bien resistida en forma permanente desde su imposición– ha sido puesta en cuestión con mucha más fuerza y contundencia en las últimas dos décadas, al calor de las luchas lideradas por numerosos pueblos, movimientos indígenas y comunidades afroamericanas que pugnan por su pleno reconocimiento e identidad colectiva. En particular, las experiencias de Bolivia y Ecuador resultan ser las más emblemáticas, en la medida en que han logrado instalar en la agenda pública el problema de la colonialidad, llegando a imponer procesos de Asambleas Constituyentes en pos de refundar a sus respectivos Estados desde una óptica plurinacional.

René Zavaleta elaboró el concepto de “momento constitutivo” para referirse al acto o proceso donde se plasman, o bien se refundan, las características y rasgos más destacados de una determinada sociedad por un tiempo relativamente prolongado (la configuración de un determinado *bloque histórico nacional*, al decir de Antonio Gramsci), “un momento en que las cosas comienzan a ser lo que son”. Quizá pueda leerse a la última década en la región en esta misma clave: como la condensación de una serie de episodios epocales que han supuesto una *rearticulación específica* entre Estado y sociedad, dando lugar a la creación de un tipo particular de intersubjetividad u horizonte de sentido, signado –no sin contradicciones e *impasses*– por una común vocación descolonizadora.

Este “momento constitutivo” no hubiera sido posible sin la irrupción plebeya del crisol de movimientos y comunidades enteras que han asumido el desafío de democratizar las estructuras estatales y construir una nueva institucionalidad política y socioeconómica distante del eurocentrismo, y que contemple, entre otros factores novedosos, el pluralismo jurídico, el fomento de formas de producción comunitaria, la interculturalidad integral y el respeto de los derechos de la madre tierra. Más que un punto de partida, estos ejes son parte de un complejo y arduo horizonte que es preciso conquistar. De ahí que un interrogante que atraviesa a estas organizaciones y a la intelectualidad crítica de América latina sea el siguiente: ¿con qué sustituir a aquellos “Estados aparentes” que encarnan no sólo las clásicas relaciones de opresión y dominio, sino también, simultáneamente, formas descarnadas de homogeneización cultural, racismo y segregación?

A modo de posible respuesta, la noción de “Estado plurinacional” se ha instalado como una consigna guía que actualmente es levantada por muchos de los movimientos indígenas y campesinos de la región andina, amazónica y mesoamericana. Frente a esta propuesta, el boliviano Luis Tapia ha advertido en *La condición multisocietal* que si se configura un Estado de este tipo, debería “contener las formas políticas de las varias naciones asociadas en cogobierno o ser una nueva síntesis con el material político de las naciones que se unen, más la novedad o la necesidad de creación de los elementos nuevos para hacer posible el cogobierno multinacional. En este sentido, un Estado multinacional es más factible con alguna forma federal de gobierno, que implica descentralización, localización o raíces locales y una dimensión de autogobierno”. En última instancia, de lo

Desde esta perspectiva, los procesos independentistas, lejos de simbolizar el cierre de la condición colonial de indígenas y negros (por no hablar también de las mujeres, quienes continuaron siendo consideradas “menores de edad” jurídicamente luego de estos sucesos), oficiaron como bisagra solamente para criollos y europeos naturalizados.

Un Estado multinacional es más factible con alguna forma federal de gobierno, que implica descentralización, localización o raíces locales y una dimensión de autogobierno.

que se trata es de garantizar el reconocimiento de las diferencias, a la vez que se suprimen todo tipo de desigualdades.

Podría pensarse que esta realidad poco y nada tiene que ver con la que vivimos a diario en la Argentina. Sin embargo, aun cuando resulta evidente que el grado de “abigarramiento” de nuestra sociedad es mucho menor al de países como Bolivia, Perú, Guatemala o Ecuador, esto no niega que continúen existiendo comunidades y pueblos indígenas (e incluso afrodescendientes) que demandan su genuino reconocimiento como tales, y que día a día sufren la imposición de una cultura y una forma de vida totalmente ajenas a su cosmovisión, siendo el Estado corresponsable de un sinnúmero de avasallamientos de sus derechos más elementales. Y como para muestra basta un botón, cabe mencionar, a modo de ejemplo de este tipo de atropellos que reactualizan la dinámica colonial, dos hechos recientes que ocurrieron en nuestro país. Por un lado, las declaraciones que a principios de este año realizó el periodista Jorge Lanata (una de las principales voces del Grupo Clarín), impugnando la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas sean contemplados como parte del 33 por ciento de organizaciones “sin fines de lucro” que reconocería la nueva Ley de Medios: “Esta boludez de ‘hagamos la radio de los wichís’, ¿quién carajo va a escuchar la radio de los wichís? Y lo que es peor, ¿quién va a poner avisos en la radio de los wichís? ¿Y cómo les van a

pagar el sueldo a los operadores?”.

El otro ejemplo remite al reciente debate público que se ha generado en torno a la reforma del Código Civil. Además de no habérselos consultado previamente como la propia Constitución establece, todo indica que una vez más, se segregará a nuestros pueblos indígenas como sujetos de derecho colectivo, calificándolos –de acuerdo al anteproyecto que se pretende sancionar– como “personas jurídicas de derecho privado”. Asimismo, la iniciativa niega el derecho de estos pueblos a administrar y controlar plenamente sus territorios, reduciendo su entorno comunitario a un mero “inmueble” material, despojado de su dimensión cultural y cosmogónica. A juzgar por estas dos y muchas otras injusticias (entre las que se incluyen crímenes impunes, como los sufridos recientemente por la comunidad Qom de Formosa), no caben dudas de que la herida colonial aún se encuentra abierta en la Argentina, al igual que en el conjunto de nuestra América profunda. Suturarla desde una perspectiva emancipatoria no será tarea fácil. No obstante, resulta una cuestión ética ineludible, que requiere, además de actualizar la teoría política latinoamericana –incorporando como uno de sus núcleos más relevantes al factor étnico, y asumiendo que todo *demos es simultáneamente un etnos*–, del compromiso político de cada uno/a de nosotros y nosotras. Quizás este inevitable proceso de dejar atrás la concepción de Estado-*nación* y ceder paso a lo plurinacional, involucre también la necesidad de poner en cuestión a la Universidad misma, y abrir un debate público en torno a refundarla como *Pluriversidad*.

EL OBJETIVO DE TODO ESTADO ES LOGRAR UN DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL DURADERO. PARA ELLO ES NECESARIO ALCANZAR UN EQUILIBRIO ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y EL MERCADO. DURANTE DÉCADAS, DISTINTAS TEORÍAS TRATARON DE DAR SUSTENTO A LAS EXPERIENCIAS PRÁCTICAS. AQUÍ, UN RECORRIDO POR LAS MÁS DESTACADAS.

DESARROLLO Y GOBERNANZA GENEALOGÍAS CONCEPTUALES Y PROCESOS HISTÓRICOS

por DORA ORLANSKY
IIGG-UBA

El desarrollo como teoría y práctica en la economía política reciente adquirió un extraordinario impulso con la reconstrucción europea posterior a la Segunda Guerra Mundial, siguiendo una propuesta formulada por Keynes en la primera posguerra. Esta propuesta, no aplicada en las circunstancias que le dieron origen, sino cuatro décadas después, dio inicio a la “edad de oro del capitalismo” que abarcó hasta la mitad de la década de 1970. El contexto internacional del período se caracterizó por las tensiones de la Guerra Fría, los procesos de descolonización, el surgimiento de nuevos Estados, y los regímenes autoritarios con mayor o



El nexa ideológico-estructural de un Estado desarrollista concibe como una “misión” el logro de altas tasas de acumulación e industrialización, un desarrollo sustentable con altas tasas de crecimiento económico, y el logro de cambios estructurales en el sistema productivo y en la inserción global.

menor apoyo popular en el Tercer Mundo.

En ese marco histórico, el concepto de **autonomía relativa** del Estado respecto de los poderes económicos y sociales –una reconocida influencia post-marxista (Nicos Poulantzas) que reivindica el papel del Estado ya no como una instancia meramente superestructural– fue central en la concepción y el análisis de las reconfiguraciones políticas periféricas en Asia, África y América latina. Las condiciones de posibilidad de un Estado desarrollista periférico consistían, desde esa perspectiva, en la existencia de una coalición interna de apoyo, incluyendo una burguesía nacional modernizadora, y/o algún tipo de intervención externa en un contexto internacional bipolar.

La noción de “autonomía” del Estado contribuyó a la explicación de las experiencias desarrollistas que llegaron al poder “desde arriba”. Sea la autonomía “relativa” (Egipto, Perú, según Ellen Kay Trimberger) o luego, la autonomía “enraizada” (*embedded*, según Peter Evans, en el caso de Corea), se trató de regímenes autoritarios cuya “autonomía” se basó en burocracias aisladas de presiones económicas y sociales, y cuyas **capacidades estatales** residían casi exclusivamente en los aspectos técnicos del aparato administrativo del Estado, es decir, del personal estatal y su organización. Tanto la “autonomía enraizada” [del Estado] como las “capacidades estatales” fueron conceptos protagónicos a la hora de explicar las experiencias desarrollistas exitosas. Pero quizá no fue suficientemente enfatizado el hecho de que esas categorías calzaban en gobiernos autoritarios.

El Estado desarrollista

El nexa ideológico-estructural de un Estado desarrollista concibe como una “misión” el logro de altas tasas de acumulación e industrialización, un desarrollo sustentable con altas tasas de crecimiento económico, y el logro de cambios estructurales en el sistema productivo y en la inserción global.

El perfil de las experiencias exitosas de mediados del siglo pasado (Corea, Taiwán) consistió en intervencionismo económico, políticas industriales proactivas y un acelerado desarrollo inaugurado por regímenes autoritarios que, al mismo tiempo, instauraron políticas de justicia distributiva como base de su legitimidad. Así, lograron que las reformas agrarias afianzaran la equidad rural, el crecimiento orientado hacia las exportaciones industriales intensivas en mano de obra asegurara la creación de fuentes de empleo, y las inversiones en educación generaran oportunidades para la sociedad en su conjunto. Consecuentemente, el crecimiento inclusivo produjo en poco tiempo profundas transformaciones sociales que facilitaron la emergencia de una clase media y la eventual transición hacia la democracia.

Sin embargo, aun cuando desde la mitad del siglo veinte las teorías sobre el desarrollo tuvieron una de sus sedes principales en América latina (CEPAL), el modelo de Estado desarrollista y la transformación económica de los Tigres del Este Asiático no fueron debidamente apreciados ni efectivamente incorporados a las teorías del desarrollo sino mucho más tarde.

En ese sentido, un hito en el estudio de los procesos de desarrollo fue el aporte de Fernando Fajnzilber (CEPAL) en los

años 1980, cuando acuñó la expresión “síndrome del casillero vacío”, poniendo en evidencia el hecho de que ningún país de América latina había alcanzado simultáneamente objetivos de crecimiento y equidad, a diferencia de los países que clasificó con la denominación GEIC (*growth with equity industrializing countries*).

Mostrar la diferencia entre América latina y los *GEIC's* asiáticos resultó esclarecedora en varios aspectos. Los estudios más recientes han mostrado la importancia del fuerte liderazgo estatal en una etapa temprana del desarrollo y un creciente rol de los mecanismos del mercado y de la participación público-privada cuando la economía se tornó más compleja y diversificada.

Como había observado Fajnszilber, la experiencia internacional en materia de desarrollo mostraba indiscutiblemente la enseñanza del pluralismo institucional, o sea, las más diversas configuraciones de agentes económicos en las economías de mercado. Pero las experiencias exitosas en términos de crecimiento y equidad compartían un aspecto básico: la incorporación de progreso técnico y el aumento de la productividad. O sea, las prescripciones institucionales estrictas respecto del papel del Estado, las empresas públicas y el sector privado no necesariamente plantean un carácter universal. Pero, en cambio, la incorporación del progreso técnico constituye un requisito imprescindible.

Aun cuando desde la mitad del siglo veinte las teorías sobre el desarrollo tuvieron una de sus sedes principales en América latina (CEPAL), el modelo de Estado desarrollista y la transformación económica de los Tigres del Este Asiático no fueron debidamente apreciados ni efectivamente incorporados a las teorías del desarrollo sino mucho más tarde.

Sesenta años después

Si bien el crecimiento económico es la condición fundamental para la reducción de la pobreza y el mejoramiento en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, a lo largo de los últimos sesenta años las teorías del desarrollo y el Estado desarrollista se han transformado. El contexto histórico del desarrollo no es el mismo y nuevos desafíos apuntan hacia un Estado desarrollista del siglo veintiuno muy diferente al del siglo veinte que lo precedió. Un punto de inflexión se sitúa en los años ochenta y noventa, cuando la tendencia dominante en la agenda de los procesos políticos pasó a ser la democracia como centro de referencia para la construcción de la gobernabilidad. También, por otro lado, el comercio internacional y el progreso técnico se fueron modificando y, por consiguiente, la inserción en los mercados internacionales está fuertemente condicionada por la capacidad y posibilidad de los países de acompañar las tendencias tecnológicas internacionales.

Los estudios comparativos indican que el crecimiento sostenido está asociado a Estados estables y efectivos que implementan políticas localmente apropiadas y negociadas a través de instituciones y organizaciones estatales y de la sociedad civil. Esta perspectiva más inclusiva se distancia del criterio de “autonomía” del gobierno desarrollista de antiguo cuño autoritario y verticalista; se funda en una trama más compleja, en el sentido según el cual desde el propio marco estrictamente formal del gobierno (la Constitución, y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial) se propicia la formulación e implementación de políticas públicas con una creciente interacción y/o participación de actores con intereses coincidentes o divergentes.

En suma, la democracia ha trocado la autonomía del Estado por la **gobernanza**, una “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”, según la definición que consta en el Diccionario de la Real Academia Española.

Desarrollo y alianzas público-privadas

Dentro del marco de la gobernanza se encuadran las **alianzas público-privadas**, es decir, los arreglos institucionales formales e informales que dan forma a las interacciones entre el Estado y el sector privado. Este enfoque se sustenta en un amplio consenso académico acerca del rol central que han jugado tanto el Estado como los mercados en la transformación de las economías en los países que, desde mediados del siglo pasado, apresuraron el paso con altas tasas de crecimiento. Existe acuerdo en señalar que sus gobiernos se han caracterizado por intervenir en la economía, en el sentido de incentivar al capital privado apoyando el desarrollo industrial y el avance tecnológico, resolviendo problemas de coordinación y de externalidades que exceden la capacidad de una firma (innovaciones, infraestructura) y, al mismo tiempo, evitando comportamientos oportunistas (*rent-seeking*, relaciones colusivas, Estado predatorio, etc.).

Sin embargo, el dilema que enfrentan los países en desarrollo, para los cuales la intervención activa es más necesaria –porque las fallas del mercado son mayores– se debe a las fallas de la infraestructura institucional. Es decir, existen riesgos de que las alianzas público-privadas adquieran un carácter corporativista, generando cárteles de negocios protegidos e ineficientes por su baja productividad y, por lo tanto, escaso impacto en el desarrollo.

Los acuerdos de cooperación entre sectores públicos y privados cuyo objetivo es lograr el desarrollo de la manera más eficiente incluyen actores con intereses diversos y hasta contrapuestos, en particular, las empresas, las organizaciones sindicales, y otras organizaciones de la sociedad civil. La aparición de la sociedad civil en América latina como un actor que no puede ser dejado a un lado es el resultado del proceso de democratización en la región a partir de la década de los ochenta.

En realidad, el impacto y los efectos de las alianzas público-privadas sobre los resultados económicos pueden ser positivos o negativos. Serían de este último signo si promovieran relaciones *colusivas*, actitudes de *rent-seeking*, patronazgo, o bien, hostiles, cuando un conflicto entre el gobierno y el sector privado fuese insoluble. Desde un ángulo político, el impacto de las alianzas sería benigno si generaran un ambiente que contribuyera al desarrollo; por el contrario, resultaría predatorio si la intervención estatal fuera perjudicial para la regularidad del mercado.

Asegurar una relación de credibilidad y confianza mutua entre actores es una tarea complicada y a largo plazo, pero que una vez alcanzada permite reducir los costos de transacción y generar una relación más fluida que enriquece debates, decisiones e implementación de políticas. Sin embargo, la confianza

La democracia ha trocado la autonomía del Estado por la gobernanza, una “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

entre estos sectores significa muchas veces *a contrario sensu* la certeza de saber que una cierta situación de preferencia hacia ciertos intereses se va a mantener con una lógica de “capitalismo de amigos”.

Ciertas condiciones evitan o reducen la posibilidad de aparición de relaciones colusivas entre el sector público y el privado. 1) Por el lado del sector público, a) la existencia de una burocracia de tipo weberiana que se rija por principios meritocráticos y de reconocimiento profesional reduce las posibilidades de corrupción, así como b) los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) limitan las posibilidades de comportamiento oportunista. 2) La existencia de un movimiento sindical independiente contribuye en la misma dirección y agrega complejidad a las relaciones entre el sector público y privado. 3) Por el lado del sector privado, a) las asociaciones empresarias inhiben la búsqueda de beneficios particulares por parte de cada firma; b) si estas asociaciones son multisectoriales es probable que apoyen políticas que promuevan el desarrollo en toda la economía y no sólo el beneficio de algunos sectores a expensas de otros. Ciertas funciones de las asociaciones empresarias son claves para asegurar estabilización macroeconómica, coordinación

horizontal y vertical, reducción de los costos de información, estandarización y aumento de la calidad.

En síntesis, desde el enfoque de alianzas público-privadas se sostiene que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, de redes de políticas públicas en las que intervienen múltiples actores (empresas, medios de comunicación, sindicatos, movimientos sociales, académicos y el Estado) ampliando los canales de diálogo y acercando a los actores a los lugares de toma de decisiones. El peligro es que pueden cerrarse sobre sí mismas dejando afuera parte de la comunidad, deviniendo en *lobbies* y/o relaciones colusivas. Es el sesgo que adquieren estas relaciones en los países con bajos niveles de calidad institucional.

A PARTIR DEL GOLPE DE ESTADO DE 1976 SE INICIÓ UNA ETAPA DE GOBIERNOS CADA VEZ MÁS FUERTES Y CONCENTRADOS EN EL PRESIDENTE, EN DETRIMENTO DEL PESO DEL ESTADO NACIONAL. PARA CAMBIAR ESTE RUMBO DECLINANTE ES URGENTE LIMITAR EL PODER DECISIONISTA DEL EJECUTIVO Y VOLVER A PONER EN FUNCIONAMIENTO SUS INSTITUCIONES DE CONTROL.

GOBIERNOS FUERTES Y ESTADO DÉBIL

A Carlos S. Fayt

por **LUIS ALBERTO ROMERO**
*Historiador. Miembro de la
Universidad de San Andrés y del Club
Político Argentino*

Dos temas están hoy presentes en la agenda de discusiones. Sus enunciadores pertenecen a bandos distintos, que se comunican poco. Para unos, el actual “modelo” incluye una recuperación de la iniciativa del Estado, que supera la larga etapa “neoliberal”. Para otros, el problema reside en la pérdida de la institucionalidad republicana y en la reducción de la democracia a un sufragio plebiscitario.

Hay un punto en el que ambos argumentos podrían encontrarse: la pregunta sobre el papel respectivo que hoy tienen el Estado y el gobierno. Tengo la impresión de que el Estado es más débil que nunca,



y que el retroceso institucional es tanto una causa como una consecuencia de esa debilidad. Por lo tanto, que no bastaría una recuperación institucional para cambiar el rumbo declinante del Estado. Sobre todo, creo que la reconstrucción del Estado debería ser prioritaria, y previa a la discusión sobre las posibles políticas de largo plazo, proyectos o modelos.

Quiero aclarar mi uso de los términos. Lo propio del Estado es el marco jurídico institucional, las instituciones y agencias públicas que desarrollan su acción, acompañando las cambiantes necesidades de la sociedad, y su burocracia, que debe fundarse en el mérito y en una ética específica de la función pública, temas ampliamente tratados por Max Weber. El Estado es regido por un gobierno, que, a diferencia del Estado, cambia. El gobierno conduce al Estado, pone en funcionamiento la maquinaria, proyecta y actúa. La calidad de su acción está condicionada por la eficiencia de la máquina estatal. Su acción es controlada y limitada por agencias estatales dedicadas a ello.

Pero además, como escribió Émile Durkheim, el Estado es el lugar en donde la sociedad reflexiona sobre sí misma. Durkheim concibió esa reflexión como una circulación de cuestiones e iniciativas, que arranca de la dirección política y administrativa del Estado –unos designados por elección y otros por mérito–, circula por diferentes ámbitos de deliberación –el Congreso, la prensa, las asociaciones, la opinión pública en general– y retorna, consensuada y enriquecida, al Estado, ahora en función de decisor y legislador. Tal mecanismo, del que surgen las “políticas de Estado” –algunos prefieren hablar de “proyecto de Nación”–, implica movilizar todos los mecanismos de la institucionalidad republicana y las prácticas democráticas. Ciertamente, es un mecanismo delicado y vulnerable. En este punto, precisamente, es donde la Argentina ha tenido un déficit, que se ha incrementado en las últimas décadas, y que el genérico orden democrático actual, tan laboriosamente conquistado, no alcanza a disimular. Como trataré de mostrar, con un breve recorrido a su historia, hoy hemos llegado a tener un Estado exangüe y un gobierno hiperdesarrollado.

I.

La Argentina tuvo un Estado potente, con gran capacidad para actuar y formular proyectos de largo plazo, mejores o peores según la opinión de cada uno. También tuvo un gobierno con fuerte autoridad presidencial.

La tradición presidencialista es antigua en la Argentina. Está ya en la Constitución de 1853, y en aquella “monarquía vestida de República” que concibió Alberdi, y también está en Roca y sus sucesores, que agregaron algunos procedimientos prácticos para incrementar la autoridad presidencial. Si bien la crítica nacida en la Revolución del 90 tuvo en esto uno de sus temas recurrentes, el advenimiento de la democracia moderna con la ley Sáenz Peña no modificó esta tendencia sino que la acentuó. Yrigoyen interpretó su elección como un mandato personal, que lo colocaba en la posición del regenerador del “régimen”. Tanto su práctica presidencial –por ejemplo su relación con el Congreso o el amplio uso de las intervenciones provinciales– como la discursividad de sus partidarios tendieron a una práctica más bien plebiscitaria y tensaron al máximo las instituciones de la república.

El Estado, que comenzó a construirse a mediados del siglo XIX, estaba sólidamente plantado hacia 1880, aunque todavía le quedaba mucho por desarrollar. Por entonces, en plena inmigración masiva, la sociedad estaba en estado de formación, casi magmático, y sobre ella el Estado pudo ejercer una fuerte impronta. Grandes leyes, como las de inmigración, educación o sufragio universal fueron decisivas para conformar una sociedad con fuerte capacidad de integración y una sostenida movilidad ascendente.

A medida que la nueva sociedad se consolidaba, crecieron las asociaciones que le dieron forma y estructura. Fueron las de tipo asociativo, como las sociedades de fomento, que organizaron la vida civil en los barrios de las grandes ciudades, y aquellas que congregaban intereses comunes: trabajadores, chacareros, industriales, universitarios, profesionales, artesanos, comerciantes y tantos otros. La diversificación y organización de los intereses, grandes, medianos y chicos, dio lugar a reclamos al Estado, a quien se pedía que estableciera las reglas para cada actividad y

Se puede advertir en el Estado argentino un deslizamiento gradual desde la promoción de una actividad o sector –generalmente como producto de una discusión abierta y de una negociación–, hacia la franquicia: la concesión a un grupo de algo que se le niega a otro.

definiera las competencias y los deberes de cada una de las partes. Desde principios del siglo XX los reclamos sectoriales fueron crecientes, y con frecuencia airados y destemplados. Los industriales reclamando protección; los médicos, la reglamentación del ejercicio legal de la medicina; los obreros, los chacareros, los estudiantes, cada uno lo suyo. El sufragio universal amplificó la potencia de las demandas.

Crecimiento y demandas impulsaron el crecimiento del Estado, que dictó leyes y reglamentos, creó nuevas agencias y oficinas y desarrolló nuevos sectores burocráticos, especializados en cada una de estas áreas. Dentro de este proceso gradual, hubo un salto importante en la década de 1930, cuando el Estado comenzó a intervenir en la economía, establecer las instituciones de regulación, como el Banco Central, y a la vez propiciar la negociación entre los intereses. El impulso se mantuvo por varias décadas, agregando toda una serie de mecanismos para promover distintas actividades y sectores, como por ejemplo las políticas sociales de los cuarenta o las de promoción industrial de fines de los años cincuenta. El Estado interventor se hizo dirigista, al tiempo que desarrollaba una cierta versión del Estado de Bienestar. Todo esto coincidió con el gobierno inicial de Perón, quien radicalizó las tendencias plebiscitarias, unanimistas y no republicanas que en esbozo estuvieron presentes en las presidencias anteriores.

En principio, puede admitirse que este tipo de intervenciones está ligado con la construcción del interés general, sabiendo que la forma específica de ese interés siempre es cuestión de controversia. Pero dentro de una historia que es común a muchísimos desarrollos estatales contemporáneos, se puede advertir en el Estado argentino un deslizamiento gradual desde la promoción de una actividad o sector –generalmente como producto de una discusión abierta y de una negociación–, hacia la franquicia: la concesión a un grupo de algo que se le niega a otro. Un buen ejemplo de esto es la ley sindical de 1945, que establece el reconocimiento por el Estado del sindicato único por rama de industria, vigente hasta hoy. Hay argumentos en favor y en contra de este criterio, pero indudablemente se trata de que un grupo sindical recibe una franquicia, un beneficio que no se concede a otros.

Los alcances de esta decisión son bien conocidos. Pueden encontrarse ejemplos similares en casi cualquier lugar en donde operan intereses, por ejemplo las leyes de promoción industrial de la época de Frondizi, un presidente que sólo pudo desarrollar a medias su vocación presidencialista. En muchos casos, el paso siguiente fue la transición pasaje de la franquicia, todavía encuadrable en la idea de interés general, al privilegio, difícil de justificarse. Y del privilegio sectorial a la prebenda singular, habitual en las últimas décadas. En todos estos casos, un Estado potente, con fuerte capacidad de intervención, a la vez constituye y fortalece los grupos de interés.

En esta situación, es fácil entender cómo estos intereses –que podríamos llamar corporativos o sindicales, con el sentido francés de la palabra, que no se limita a los trabajadores– deben necesariamente presionar sobre el Estado y sus funcionarios para conseguir, mantener o ampliar estas franquicias, privilegios o prebendas. En un Estado cada vez más complejo, a cada sector le resulta eficaz actuar directamente sobre la agencia específicamente dedicada a él, e instalar en su administración gente vinculada con ellos: médicos en Salud Pública, abogados laboristas en Trabajo y Previsión, o gente vinculada a la Iglesia Católica en Educación, dada la importancia que para ellos tiene su red de establecimientos.

Este proceso ha sido caracterizado como la colonización del Estado. El primer ejemplo significativo fue el de la CGT durante el primer gobierno peronista, aunque ciertamente se trataba de un gobierno fuerte, capaz de controlar al sector al que había fortalecido. El proceso se aceleró luego de 1955, por la creciente deslegitimación presidencial. Los límites constitu-



cionales que tuvieron los mandatarios anteriores se redujeron mucho durante la dictadura militar de 1966. Con la Revolución Argentina aumentó el presidencialismo, pero además se apostó a una profunda transformación de la sociedad, la economía y la política, y se confió en el Estado para la realización de su ambicioso proyecto. Sin embargo, en esos años la colonización se profundizó, los funcionarios se hicieron más vulnerables y los intereses en juego mayores.

El Estado se convirtió a la vez en un botín y en un campo de batalla donde se dirimía la puja corporativa. Lo que poco antes había sido la lucha por una devaluación se convirtió en la colosal competencia que en 1970 derivó en la ley de Obras Sociales y que –de acuerdo con el sólido análisis de Susana Belmartino– se dirimió entre dos oficinas del Ministerio de Bienestar Social. La singular restauración democrática de 1973 no cambió demasiado esta situación. El proyecto de recuperación estatal de Perón, fuertemente sustentado en las urnas, sucumbió a la pugna sectorial, que arrasó con su Pacto Social.

II.

Entre 1975 y 1976, entre la crisis del gobierno constitucional y el golpe que inició la última dictadura militar, comenzó un giro en el que aún vivimos. Se combinaron dos factores. Por un lado el consenso mundial generalizado acerca de los límites del Estado de Bienestar y la necesidad de reactivar el papel de la iniciativa privada. Por otro, una opinión local, a partir de la crisis política vivida: del Estado provenían los incentivos del conflicto distributivo, por entonces desbocado. “Achicar el Estado” era para unos el camino del crecimiento económico y para otros la vía del orden social.

Comenzaron entonces a desarrollarse las políticas tendientes no sólo a reducir las competencias del Estado sino a quebrarle su espina dorsal. No es seguro que fueran deliberadas, pero vistas en el largo plazo, hasta hoy, resultaron sistemáticas. Al principio se asociaron con la dictadura militar y la figura de Martínez de Hoz, pero lo cierto es que con la democracia fueron desarrolladas por el tándem Menem/Cavallo, quienes construyeron una épica antiestatal, y finalmente por Néstor Kirchner, durante los siete años que gobernó, solo o conjuntamente con su esposa. El gobierno de Alfonsín no hizo nada deliberado en ese sentido, pero tampoco pudo hacer mucho para corregir el rumbo marcado por el gobierno militar.

En un cierto sentido fue una política de Estado, surgida de un cierto consenso llamado neoliberal –ciertamente injusto con el liberalismo clásico– y sostenida por los organismos multinationales de crédito, como el FMI y el Banco Mundial, de enorme influencia local debido a los agudos problemas de endeudamiento. Su aspecto más llamativo fue la privatización de las empresas del Estado. Pero eso solo no habría definido la cuestión

El Proceso de 1976, que inició la demolición del Estado, inició una etapa de gobiernos cada vez más fuertes y concentrados en el presidente. Desde 1983, esa concentración se asoció no ya con las dictaduras sino con la democracia.

si, simultáneamente, el Estado no hubiera resignado su potestad de control sobre el suministro de servicios públicos. Esto lleva al aspecto más importante del quiebre del Estado: el sistemático desmonte y desnaturalización de las agencias estatales de control, tanto las destinadas a regular la actividad privada como aquellas cuya función es el control de los gobernantes y administradores. La pauta de la arbitrariedad en la toma de decisiones, característica del gobierno militar, fue luego mantenida, y provocó un deterioro de la ética del funcionariado: la idea de que hay procedimientos, normas y principios que deben seguirse.

La apelación al neoliberalismo no acabó con la antigua práctica del Estado potente: la prebenda. Por el contrario, la reducción de los controles estatales permitió su despliegue libre. La “patria contratista” y la “patria financiera” medraron durante la dictadura militar. Los “capitanes de industria” terminaron imponiendo sus condiciones a Alfonsín, y las privatizaciones de los años noventa permitieron lo que se llamó gráficamente el “desguace” del Estado. Luego de la crisis de 2001, cuando el Estado comenzó a recuperar su base financiera, surgió una nueva camada de prebendados depredadores, esta vez más estrechamente asociados con los administradores del Estado y con una “caja” usada tanto para beneficios individuales como para operaciones políticas. En esos años, por otra parte, continuó la subordinación de los órganos de control a la autoridad presidencial, así como el desmonte sistemático de las oficinas estatales que podían limitar la acción de los gobernantes. El caso extremo fue el Indec.

En la década del noventa hubo un debate público acerca de estas políticas de desarme del Estado. Muchos adhirieron a ella –estimulados por la bonanza de los años iniciales de la Con-

tinibilidad– y otros la combatieron, sobre todo los afectados por la retirada del Estado de los servicios básicos de salud, educación y seguridad. En la década inicial de este siglo, en cambio, el debate quedó oscurecido. Las políticas de recuperación por parte del Estado de empresas privatizadas en los noventa, y la fuerte intervención del gobierno en cuestiones relativas al ingreso y la distribución fueron presentadas como políticas estatistas. Pero difícilmente podían serlo, si el Estado seguía su marcha barranca abajo.

El Proceso de 1976, que inició la demolición del Estado, inició una etapa de gobiernos cada vez más fuertes y concentrados en el presidente. Desde 1983, esa concentración se asoció no ya con las dictaduras sino con la democracia.

En su momento, pareció que en 1983 comenzaba un camino distinto. No se trató exactamente de una “recuperación” sino de la construcción de un régimen democrático con escasos precedentes en el país. Al calor de una fuerte ilusión democrática, se constituyó una ciudadanía que, más allá de sus diferencias políticas, coincidió en sostener una propuesta. Esta combinaba la democracia con el pleno funcionamiento de las instituciones de la república, se fundaba en el pluralismo y el debate franco de opiniones, y se sostenía en la plena vigencia del Estado de derecho. La sensibilidad a los derechos humanos –un tema que diez años antes habría sido considerado una antigualla– suministró la sólida base ética para este proyecto.

Se trataba –parafraseando a Carlos Nino– de construir un país “dentro de la ley”. El Juicio a las Juntas Militares mostró toda la potencia y capacidad ejemplificadora de esta propuesta. Su arraigo tuvo que ver con el magisterio presidencial, con el ejemplo de la Corte Suprema y con la práctica de los dirigentes políticos, oficialistas y opositores. Como luego se comprobó, muchos no compartieron estas ideas, pero quedaron arrinconados por una opinión mayoritariamente democrática.

El decisionismo llegó para quedarse. Se fundó en la permanente apelación a la emergencia; la crisis de 1995 y sobre todo la de 2001 robustecieron la idea, que no fue abandonada en las épocas prósperas, como los años iniciales de la década de los noventa o la primera mitad de los 2000.

La propuesta de 1983 se basaba en la creencia de que la democracia era la base suficiente para solucionar los problemas básicos de la sociedad y –más difícil aún– satisfacer todas las demandas que la propia salida democrática generaba. Es bien conocido el componente voluntarista de la propuesta de Raúl Alfonsín, ciertamente decisivo en su triunfo electoral. También es conocido que allí estuvo el talón de Aquiles de toda la propuesta: la dificultad para satisfacer demandas y expectativas generó un estado de desilusión que no sólo erosionó al gobierno sino, a la larga, al conjunto de la propuesta democrática.

En parte se debió a la capacidad de resistencia de distintos poderes fácticos, que se habían replegado ante la oleada democrática pero que no habían desaparecido: de diferentes maneras, lo hicieron los militares, el sindicalismo y los grupos económicos más fuertes. Por otro lado, el fuerte endeudamiento externo y las adversas condiciones de la economía internacional colocaron al gobierno en una situación muy difícil de manejar. Cada uno de estos aspectos merecería un desarrollo más amplio, pero creo que son circunstancias conocidas.

Pero quiero agregar un tercer factor: las fallas de la herramienta estatal, ya deteriorada, que limitaron las intenciones del gobierno, a las que se sumó la lenta percepción de la importancia y urgencia del problema estatal. Se argumentó entonces –probablemente con razón– la prioridad asignada a la consolidación institucional. Lo cierto es que el primer equipo económico del gobierno de 1983 creyó que el país funcionaba como en 1963; el segundo se hizo cargo de las novedades y encaró nuevas políticas hasta el punto en que, de un modo u otro, debía afectar algún interés fuerte. Sólo en 1987 fue encarada la cuestión del Estado, pero por entonces el gobierno carecía de fuerza política para llevarla adelante. Poco después, concluyó de mala manera, arrastrado por la crisis hiperinflacionaria.

La crisis de 1989 marca un punto de inflexión en varios aspectos. Uno, no menor, fue la vuelta del peronismo al gobierno, en la Nación y en las provincias; sopesando las excepciones bien

conocidas, creo que en lo esencial no lo abandonaron hasta hoy. Otro punto de inflexión fue la aceptación de que el país estaba en estado de emergencia, que eran necesarias reformas drásticas y urgentes, y que era necesario dejar de lado discusiones y controles. Antes señalé que la reforma del Estado de los años noventa –que como todas las cosas combina elementos de distinta naturaleza– mantuvo los mecanismos prebendarios y retomó el desarme del Estado. Agregó ahora que con la doctrina de la “emergencia” se instaló el decisionismo presidencial, que Guillermo O’Donnell calificó como “democracia delegativa”. Fue instaurado mediante un conjunto de leyes “de emergencia”, que ampliaron considerablemente las facultades presidenciales, y fue además extendido con una práctica de gobierno que bordea permanentemente los límites de la legalidad.

El decisionismo llegó para quedarse. Se fundó en la permanente apelación a la emergencia; la crisis de 1995 y sobre todo la de 2001 robustecieron la idea, que no fue abandonada en las épocas prósperas, como los años iniciales de la década de los noventa o la primera mitad de los 2000. Las leyes que lo establecieron fueron ratificadas por los sucesivos gobiernos. Por otro lado, coincidiendo con el retorno del peronismo al gobierno, fue reapareciendo el antiguo estilo político, descartado en 1983: la fundamentación plebiscitaria, con la que el jefe del Ejecutivo se considera dotado de un mandato que excede los límites legales. También el estilo faccioso y la identificación entre partido, gobierno y Estado.

Finalmente –y esto me devuelve al eje de este razonamiento– tengo la impresión –más una hipótesis que una certeza– de que el Estado, considerado como herramienta, ha llegado a un grado tal de deterioro que es difícil manejarlo si no es con golpes de decisionismo. Así, el poder concentrado en el presidente termina generando las condiciones para mantener el camino.

Libres de controles y limitaciones institucionales, los gobiernos pueden usar sin limitaciones los recursos estatales para producir los sufragios necesarios para su reproducción.

III.

El balance es poco alentador. Con un Estado en estas condiciones no parece posible otro tipo de gobierno. Por otra parte, en sus diversas expresiones, estos gobiernos han cosechado un apoyo amplio por parte de los votantes, que parecen estar muy lejos de aquella ciudadanía de 1983, celosamente vigilante de la institucionalidad democrática. Las razones de este cambio en la ciudadanía exceden el tema de este trabajo, pero puede agregarse una. Libres de controles y limitaciones institucionales, los gobiernos pueden usar sin limitaciones los recursos estatales para producir los sufragios necesarios para su reproducción.

Este texto fue escrito inicialmente en homenaje del doctor Fayt. ¿Qué podemos hacer quienes pensamos como él, y lo hemos tomado de ejemplo de conducta? Nuestro esfuerzo se dirige naturalmente a tratar de recuperar y fortalecer todas aquellas instituciones que pueden limitar el poder decisionista del Ejecutivo y reencauzarlo dentro de la institucionalidad republicana. No es fácil. Algo alentador es que hoy puede esperarse de la Corte Suprema un límite a los excesos sino un apoyo a las tendencias positivas del Poder Judicial.

Hay un programa republicano que impulsar, y una tarea docente que realizar. Pero no alcanza. Para volver a poner al gobierno en caja es necesario reconstruir el Estado. Restablecer una burocracia calificada, reconstruir la ética administrativa –tan degradada por la corrupción– y volver a poner en funcionamiento sus instituciones de control, hoy subordinadas al gobierno.

Sólo así se podrá restablecer la diferencia y la distancia entre el gobierno y el Estado. Y sólo así, retomando el *dictum* de Durkheim, el Estado podrá reasumir su función de alojar y estimular el pensamiento de la sociedad. Hasta que eso ocurra, viviremos en emergencia.

EL ESTADO NO CUENTA CON LOS MECANISMOS DE PLANEAMIENTO, LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN NI LAS CAPACIDADES TÉCNICAS SUFICIENTES NI ADECUADAS PARA UNA EFICAZ TOMA DE DECISIONES. ES URGENTE Y NECESARIO REFORZAR ESTAS ÁREAS PARA LOGRAR UN ESTADO RESPONSABLE, TRANSPARENTE, CON PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS REDES INTERORGANIZACIONALES

LOS PROBLEMAS DE COHERENCIA Y COORDINACIÓN

por **ROBERTO MARTÍNEZ NOGUEIRA**

PhD en Administración Pública.

Cornell University. Prof. de la Maestría en Administración Pública de la UBA y de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Univ. de San Andrés. Presidente de Grupo CEO y de Forges (Fortalecimiento de la Organización Económica y Social)

Un nuevo debate sobre el Estado y las organizaciones públicas

Las organizaciones públicas son actores de enorme relevancia institucional por su carácter de participantes en la formulación de políticas, vehículos para su implementación, actores con perspectivas e intereses propios y creadoras y difusoras de poder, de recursos y de marcos ideológicos. Sus eventuales contribuciones a los resultados e impactos de las políticas, al igual que sus aportes a un orden social, estatal y legal justo, no arbitrario, predecible y gobernado por criterios de lo público, justifican su tratamiento privilegiado y prioritario por la necesidad de alimentar procesos y decisiones que tiendan a alcanzar una mayor coherencia en las políticas públicas, coordinar de mejor manera su ejecución y contribuir a una mayor eficiencia, eficacia y legitimidad en el accionar del Estado.



Durante años se discutió al Estado en términos de su tamaño, funciones, costo e impacto. El debate actual debe otorgar mayor énfasis a temáticas como la orientación, la calidad, la coherencia y los impactos de la acción del Estado y de sus políticas.

Este trabajo procura llamar la atención sobre ciertas problemáticas vinculadas a la coherencia y la coordinación de las políticas públicas. En primer lugar se tratan los aspectos interorganizacionales e interjurisdiccionales de las políticas. Luego se hace referencia a la noción de gobernanza, la que ha sido utilizada para el análisis de la gestión de actividades desarrolladas por actores con capacidades y grados de autonomía disímiles. Por último, se hacen referencias a la posibilidad de recrear ámbitos gubernamentales con miradas sobre el “todo” y el “futuro” que realicen contribuciones que permitan alcanzar una mayor coherencia y coordinación de las acciones estatales y, por lo tanto, una mejor gobernanza.

El análisis parte de una constatación obvia: la inserción de las organizaciones públicas en diversas redes (de problemas, de políticas, de actores sociales, de organizaciones públicas, etc.) que, si bien se despliegan en un escenario institucional y estructural compartido y tienen una elevada interdependencia, plantean desafíos específicos a los mecanismos de formulación e implementación de políticas pues esa inserción implica la participación en un entramado de capacidades, acciones y relaciones con ámbitos y niveles de gobierno y diversos actores sociales. Desde una perspectiva normativa, esa inserción requiere recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades políticas y de gestión y legitimidad de sus decisiones y acciones.

El Estado argentino es deficitario en muchas de las cuestiones anticipadas en el primer párrafo. La construcción de un

Estado responsable, transparente, con participación y control social, con memorias institucionales y capacidades prospectivas, analíticas y operativas, constituye una tarea trascendente que exige esfuerzos mayúsculos. A pesar de su obvia relevancia, esta tarea no ocupa un lugar privilegiado en la agenda pública ni en la del gobierno. Durante años se discutió al Estado en términos de su tamaño, funciones, costo e impacto. El debate actual debe otorgar mayor énfasis a temáticas como la orientación, la calidad, la coherencia y los impactos de la acción del Estado y de sus políticas.

El abordaje analítico de un aparato estatal de una elevada complejidad, con grandes heterogeneidades, contrastes e “incoherencias sistémicas” como es el argentino, requiere abandonar apreciaciones globales y realizar indagaciones particularizadas de manera de posibilitar la elaboración de estrategias renovadas para incrementar su efectividad como instrumento de un Estado democrático. Esas indagaciones deben permitir alcanzar comprensiones de las trayectorias históricas de las organizaciones públicas, de las especificidades de su papel en el ejercicio del poder, del carácter problemático de los cambios institucionales y organizacionales, así como el rescate y aprovechamiento inteligente de los aprendizajes acumulados de fracasos, frustraciones, éxitos y evidencias de efectividad.

La coherencia y la coordinación en los procesos de política

Desde ya, las capacidades del Estado resultan de juegos políticos regulados por reglas imperfectas, frecuentemente no respetadas, en los que participan una variedad de actores con prácticas de confrontación y cooperación. Consecuencia de décadas de inestabilidad política, de múltiples apropiaciones corporativas y de carencias y debilidades apreciables, la trayectoria de las organizaciones públicas refleja las aspiraciones, recursos y estrategias de una multiplicidad de actores con objetivos e intereses diferenciados y con incentivos para orientarse de manera oportunista sobre los ámbitos estatales más vulnerables o receptivos a sus demandas. La consecuencia fue la inestabilidad, la naturaleza fracturada de los procesos de formulación, la falta de credibilidad en las políticas y la deficiente implementación. Los déficits cognitivos, la reducida profesionalización, los pobres diagnósticos, la escasa consideración de alternativas y el reducido diálogo institucional con actores sociales provocan

La ausencia o debilidad de adecuados mecanismos de planeamiento, de capacidades técnicas y analíticas suficientes y de sistemas de información de calidad explican recurrentes conflictos entre prioridades y decisiones que responden a lógicas locales.



deficiencias técnicas en el diseño de las políticas y dificultades para la conversión de valores, objetivos y acciones en impactos significativos y valiosos.

La ausencia o debilidad de adecuados mecanismos de planeamiento, de capacidades técnicas y analíticas suficientes y de sistemas de información de calidad explican recurrentes conflictos entre prioridades y decisiones que responden a lógicas locales. El desmantelamiento de las oficinas de análisis, programación, seguimiento y evaluación producido en forma recurrente en las últimas décadas, ha tenido como consecuencia deterioros aún no remediados, con problemas que se manifiestan en el reducido sustento en conocimiento y en evidencias de los procesos decisorios, lo que alimenta el cortoplacismo, la falta de coherencia y las dificultades de coordinación. Por otra parte, los mecanismos interministeriales de coordinación no han tenido un desempeño ni perdurable ni destacable, en gran medida por la ausencia de un marco estratégico compartido y la prevalencia de inercias organizacionales y profesionales. A su vez, la sectorialización de la acción del Estado produce tensiones múltiples entre la naturaleza de los problemas y los mecanismos institucionales y organizacionales establecidos para atenderlos. La frondosa diferenciación funcional genera la especialización no sólo temática sino también en la relación con actores, facilitando las capturas burocráticas, alentando la fragmentación de

los problemas y el desarrollo de visiones compartimentalizadas y, con frecuencia, competitivas. Manifestaciones de lo anterior son la muy difícil consideración integral de cuestiones como la pobreza, el empleo, la innovación, la competitividad, la productividad o la preservación de los recursos, todas las cuales demandan acciones que superan las demarcaciones sectoriales y aun estatales. De igual manera, las problemáticas de áreas geográficas o poblaciones requieren intervenciones que escapan a las competencias sectoriales. No obstante, estos temas suelen ser adjudicados a ministerios u organizaciones sin capacidad ni competencia para actuar sobrepasando por los límites profesionales o sectoriales, quedando estas cuestiones relegadas con frente a las demandas de sus cometidos tradicionales.

Otra complejidad adicional se suma como causante de problemas de falta de coherencia, inconsistencias y coordinación deficiente. La heterogeneidad del país hace que ciertas políticas deban atender a las especificidades situacionales y a las diferencias en la disponibilidad de recursos y de capacidades. Esa heterogeneidad enfrenta un federalismo muy particular, con un centro que no se despliega consistentemente en favor de la construcción de capacidades locales y que no modifica el patrón de distribución conformado por la fuerte tradición centralista que persiste aun luego del profundo proceso de transferencia de funciones a provincias y municipios. Esta cuestión se hace

crecientemente relevante pues el gobierno nacional depende para la instrumentación de ciertas políticas, programas y proyectos (productivos, territoriales, sociales, de empleo, etc.) de las administraciones subnacionales, dando lugar a relaciones en torno al financiamiento, gestión, supervisión, coordinación y evaluación que dan origen a una negociación permanente. La efectividad de este modelo está fuertemente condicionada por la colaboración o competencia entre los participantes en un juego de responsabilidades diferentes pero complementarias, con demandas muy exigentes en materia de acuerdos entre niveles jurisdiccionales. La efectividad de las políticas es función, de este modo, de la coherencia en las orientaciones de los distintos niveles de gobierno y de la coordinación y la articulación interorganizacional. Si estas condiciones no están presentes, se profundizan las fracturas en la acción agregada del sector público.

La noción de gobernanza y las capacidades estatales

La gobernanza es un concepto que ha adquirido una amplia difusión como consecuencia de los desafíos de convergencia de acciones y de coordinación de actores sociales. Esta noción tiene paralelismos con las conceptualizaciones que utilizan la noción de red para la descripción y comprensión de procesos sociales y políticos. En particular, alguna literatura sobre políticas públicas la ha adoptado para caracterizar nuevas configuraciones institucionales y organizativas que difieren tanto del tradicional modelo burocrático como de la denominada nueva gestión pública. Estos enfoques, que han concentrado por décadas la atención de los especialistas y han inspirado la instalación o revisión de los modelos de organización y gestión vigentes, se centran en atributos de unidades organizacionales (genéricos para Weber, contractualmente especificados para la NGP) con atención inexistente o muy secundaria a las relaciones interorganizacionales, las dependencias de recursos, las redes de políticas o las interdependencias de acciones, resultados e impactos. En ellos, los problemas de coherencia y de coordinación quedan fuera del análisis, tanto por el carácter cerrado y jerárquico de la burocracia como por la pretendida potencia de los sistemas de incentivos sustentados en el individualismo metodológico y organizacional en que se basa la nueva gestión pública.

La gobernanza está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad

de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Son estas estructuras, actores y relaciones las que viabilizan u obstaculizan el logro de aspiraciones de desarrollo y equidad. En cuanto a las políticas públicas, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional” y a sus responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación.

La gobernanza tiene una denotación imprecisa, con debates en torno a su sentido y conceptualización, con acuerdos en aspectos básicos y diferencias en la apreciación sobre el papel del Estado en su conformación y operación. De interés especial es la perspectiva para la cual la gobernanza es el resultado del ejercicio efectivo del poder y de la autoridad del gobierno para la gestión de sus políticas y para movilizar y canalizar acciones de actores sobre los que no tiene “imperio” pero cuyos comportamientos son cruciales para la marcha de la sociedad. Sería la capacidad para generar acciones y regular comportamientos a través de un conjunto de medios entre los que están la negociación, la coordinación entre agentes públicos y privados y la distribución de roles conforme a sistemas de incentivos y reglas acordados. Incluye la calidad de las prácticas y de las relaciones al interior del Estado y horizontales entre actores. Postula la existencia de determinaciones verticales y jerárquicas, ejerciendo el Estado una suerte de metagobernanza a través de diseños, definición de reglas formales, poder coercitivo y capacidades de sanción.

Según este abordaje, los problemas de coherencia en las políticas y en sus impactos, así como la coordinación de actores, son problemas de gobernanza. Las reformas de la organización y gestión estatal, por lo tanto, deberían enmarcarse en los esfuerzos de construcción de una nueva gobernanza con definiciones de reglas que pueden estar respaldadas por marcos legales, pero cuya relevancia depende de comportamientos, incentivos y compromisos de actores estatales y no estatales. Estas reformas comprenden, por lo tanto, dimensiones político-institucionales, técnicas y culturales. Por cierto, la referencia a una nueva gobernanza no implica asumir que esta dejará de lado los conflictos y que será la constructora de consensos: por el contrario, se la concibe como un modo a través del cual se democratiza la toma de decisiones, se propende a que las políticas no respondan a apreciaciones o intereses particulares y se institucionalizan ámbitos para otorgar mayor efectividad y legitimidad a las políticas.

La coherencia y la coordinación de las intervenciones de las organizaciones públicas se facilitan si existe alguna planificación que defina el rumbo, explicita la estrategia y enmarque acciones y relaciones.

La necesidad de planificación y la gobernanza democrática

La visión y la definición estratégica constituyen parámetros críticos para evaluar la coherencia de las políticas. Su definición es una de las responsabilidades primeras de toda conducción de gobierno, junto a la construcción y preservación de la calidad institucional. Para la traducción de las aspiraciones doctrinarias y políticas en orientaciones, objetivos y contenidos de políticas públicas, los gobiernos suelen contar con ámbitos que explicitan y operacionalizan aquella visión y la estrategia a través de la elaboración de planes de gobierno. Estos ámbitos pueden tener distinta institucionalización y sus productos asumen muy diversos grados de explicitación y formalización; sin embargo, lo constante es el alcance de sus competencias con proyección hacia el largo y el mediano plazo y su función supervisora de la coherencia de las políticas. Procuran, en sus versiones más ambiciosas, su consistencia intertemporal, intersectorial e interregional, la articulación entre las problemáticas internas y los escenarios externos y la correspondencia entre objetivos, medios y restricciones.

La coherencia y la coordinación de las intervenciones de las organizaciones públicas se facilitan si existe alguna planificación que defina el rumbo, explicita la estrategia y enmarque acciones y relaciones. La gobernanza exige articular esfuerzos tras objetivos o valores, con visiones compartidas de largo plazo, con políticas con horizontes temporales

amplios, acciones para la construcción y preservación de capital humano, social, económico y natural con proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción y la construcción de capacidades, acciones de erradicación de la pobreza y de la desigualdad y persistencia en el tránsito por un sendero de desarrollo y de inserción madura en el mundo.

Las reformas de las organizaciones públicas, por lo anterior, no pueden diseñarse ni implementarse sin consideración explícita de esa visión y de la estrategia de país. Deben apuntar a articular las políticas públicas con los procesos de implementación, descontando que estos requieren la movilización de múltiples organizaciones y actores sociales con mecanismos de inducción de comportamientos, acuerdos, disponibilidad de capacidades políticas y de gestión y de comprensiones de las lógicas involucradas. Deben, también, partir de la convicción de que las planificaciones organizacionales tienen alcances limitados en ausencia de marcos temporales y de políticas que den rumbo y sentido a la actividad de las organizaciones públicas. Aun cuando sea una condición ineludible, no es sólo una tarea de construir gobierno, sino de construir gobernanza: es decir, un sistema de relaciones sustentable y legítimo que exprese una relación entre el Estado y la sociedad sustentada en valores de responsabilidad, rendición de cuentas y servicio al ciudadano.

LA DESIGUALDAD SIGUE SIENDO UN PROBLEMA CENTRAL EN NUESTRA SOCIEDAD. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS ORGANISMOS ESTATALES EJECUTORES DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS CON IMPACTOS EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN ES EL CAMINO A SEGUIR. EL DESAFÍO, LOGRAR UNA CONCEPCIÓN SISTÉMICA DEL PROBLEMA PARA LA APLICACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN INTRAESTATAL

UNA MIRADA DESDE LA PROTECCIÓN SOCIAL

por **FABIÁN REPETTO**

Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)

La situación social de América latina, ya en marcha la segunda década del siglo XXI y pese a los avances experimentados en muchos países en años recientes (la Argentina entre ellos), sigue marcada por **niveles importantes de desigualdad, lo cual torna la agenda social en una prioridad fundamental para el futuro.** Enfrentar problemas tan complejos como los vinculados con la desigualdad y sus vasos comunicantes con la pobreza en sus múltiples dimensiones, deja en claro la necesidad de intervenciones públicas integrales.



Es precisamente ese requerimiento de acciones estatales integrales lo que coloca en primer plano el tema de la **coordinación entre los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población**. Esto es particularmente difícil en países como la Argentina, con una fuerte tendencia a sectorializar sus organismos y con un complejo sistema federal. En pocas palabras, la **coordinación** (en tanto medio para promover intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.

Si bien los principales problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas entre las políticas económicas y sociales, en tanto las primeras tienen una incidencia directa en el bienestar de la población (pensemos, por caso, en cuestiones de fiscalidad y regulación del mercado laboral), estas notas se concentrarán en los desafíos asociados con la necesidad de coordinar, en favor de la integralidad, las políticas sociales y sus expresiones en términos de servicios y programas.

La integralidad como objetivo y la coordinación como medio: la importancia de la política

Roberto Martínez Nogueira ha hecho importantes aportes al concepto de integración, del cual se derivan enseñanzas para encuadrar analíticamente la integralidad. En políticas sociales, responde a la aspiración de que prestaciones y servicios que la conforman estén centradas en las diversas necesidades y derechos vulnerados de personas, familias o comunidades. Para ello, la integralidad requiere poner el acento en la entrega de las acciones del Estado de un modo muy atento a lo específico y situacional, respondiendo no solamente a las demandas sociales insatisfechas de la población, sino también a las carencias, restricciones y debilidades institucionales que pueden registrarse en las organizaciones públicas involucradas en todos los niveles de gobierno.

La integralidad, en síntesis, procura dar a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de su convergencia, privilegia la perspectiva del receptor y atiende de modo específico a las características del territorio en el que se realizan las intervenciones.

No hay una única modalidad de integralidad de las intervenciones, más allá de que prioricen el diseño integrado o la implementación integrada. Esto implica que no será posible establecer modalidades de coordinación que sean homogéneas y aplicables a todo contexto. Lo que sí se requiere, seguro y a efectos de lograr que el ejercicio de la función de coordinación supere la mera preocupación por construir “estructuras de coordinación”, es contar con refinados (léase apropiados) diagnósticos sociales, institucionales y territoriales que integren miradas, experiencias y saberes.

Tomando en consideración las necesidades y/o derechos vulnerados de la población, un mecanismo usual donde la coordinación se pone en acto para generar la integralidad es a través del uso de la información, por ejemplo, vía la “ventanilla única”. Una segunda opción, que ha sido dada en llamar “**integralidad interorganizacional**”, implica un proceso de confluencia donde cada organismo con responsabilidad en la política social preserva tanto sus competencias como sus responsabilidades. Como tercera posibilidad, la denominada “**integralidad programática**” requiere dar un paso más en tanto se necesitan objetivos compartidos y formulación conjunta de las intervenciones multisectoriales. Una opción adicional, con fuerte énfasis en la fase de implementación (y por ende complementaria de las otras opciones) está asociada con la “**integralidad operacional**”, que implica un alto nivel de coordinación entre los equipos responsables de llevar adelante las acciones en el territorio, más allá del nivel de gobierno al que pertenezcan los funcionarios involucrados.

Pero justamente esta búsqueda de la integralidad de las políticas sociales como expresión de la formulación e implementación de acciones multisectoriales se ve afectada por diversos factores. A modo de ejemplo y siguiendo una vez más a Martínez Nogueira: a) la fragmentación de las intervenciones



(proyectos, programas, políticas, planes); b) los problemas propios de la implementación sectorial, incluyendo las debilidades institucionales en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno; c) los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica, debilidades en materia de diagnósticos sociales e institucionales, seguimiento y evaluación, etc.), y d) la escasa cultura de participación social, en particular en el nivel local.

Dado el anunciado papel crítico que tiene la coordinación para avanzar en el deseable resultado de la integralidad (que obviamente no se requiere en todos los temas ni en todos aspectos de la gestión pública moderna), es necesario analizar un aspecto específico de los procesos de coordinación: su dimensión política. Esta elección analítica no significa negar la importancia

de la gestión técnica de la coordinación, toda vez que constituye una condición necesaria (mas no suficiente) para que objetivos de políticas, combinación de voluntades, recursos y esfuerzos de múltiples actores y organizaciones, y resultados en términos de impactos, se articulen positivamente. Esto implica, en pocas palabras, cuestiones como relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer –y cumplir– acuerdos, y estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas, entre otras.

Se interpreta aquí por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recur-

La coordinación (en tanto medio para promover intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.

tos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se va construyendo (o redefiniendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores participantes encuentran algún tipo de incentivo para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una coordinación que fomente integralidad cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación se la ha denominado oportunamente, con una valoración positiva, “coordinación prointegralidad”. Subyace, por ende, la idea de que la coordinación no es un fin en sí mismo, y existe el peligro de que una coordinación ejercida en casos en los que sea innecesario pueda derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

Tal como indica Leonardo Garnier, es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación política de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental (mas no exclusivo) el definir prioridades. Lograr esto sirve como principio ordenador a los procesos de toma de decisiones estratégicas, así como para elaborar y aplicar políticas públicas (tanto en el interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales. Para que la coordinación funcione es indispensable, entonces, que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno de una materia o problema en común. Según explica Koldo Echebarría, la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de orga-

La integralidad, en síntesis, procura dar a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de su convergencia, privilegia la perspectiva del receptor y atiende de modo específico a las características del territorio en el que se realizan las intervenciones.



nizaciones al que pertenecen).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos políticos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades) es tener parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto de los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo. En esta búsqueda de resultados, según Garnier, son vitales tanto los **instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos**, por ejemplo en materia social.

Para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados (lo cual sí constituye una condición necesaria). También se necesita una cierta **arquitectura institucional** que no se limite a la creación de estructuras formales de coordinación (Gabinetes Sociales, Mesas Interinstitucionales, etc.), sino que además de estructura, combine virtuosamente procesos e incentivos para aquellos actores.

Una clave interpretativa para entender la dimensión política de la coordinación intraestatal es preguntarse qué está en juego cuando se hace referencia a ella o, de otro modo, preguntarse qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental en aquellos temas que requieren abordajes integrales y, por ende, del ejercicio de la coordinación. En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva en el interior de un gobierno adquiere una importancia singular. Por ejemplo, privilegiar algunos asuntos transversales de la agenda social podría ser visualizado por algunos funcionarios políticos y equipos técnicos de áreas clave del accionar estatal como un potencial debilitamiento de sus agendas sectoriales específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes. Gestionar políticamente estos conflictos coloca en primer plano la importancia de las reglas de decisión interna, el eventual liderazgo de quien debe coordinar a eventuales pares y el modo en que cada involucrado busca conformar coaliciones de apoyo "externas" a los ámbitos de coordinación, buscando apoyos críticos en otros actores del sistema político, el mercado, la sociedad civil o el escenario internacional.

Repensar desafíos en el caso argentino

La Argentina ha explorado, en los últimos 20 años, diversos caminos para fomentar la coordinación de sus políticas sociales. Entre los noventa e inicios del nuevo siglo, con una visión acotada a la multiplicidad de pequeños programas focalizados en la pobreza. Desde tiempos recientes, y en el marco de una recuperación de la presencia estatal ante los retos sociales, con una perspectiva que intenta ser superadora de aquella, sin por ello lograr todavía resultados concretos en términos de integralidad.

A partir de 2003, las políticas sociales expresaron respuestas relevantes y pertinentes a problemas sociales y asignaturas pendientes que se venían gestando en la estructura social argentina desde mediados de los años setenta. Esto se expresó en diversos hitos de carácter sectorial, entre los que vale destacar la ley de financiamiento educativo –que llevó a una meta (ya cumplida) del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a este campo estratégico de acción estatal–; la muy importante expansión de la cobertura previsional, sostenida en lo fundamental por una amplia y generosa moratoria que permitió incorporar a más de dos millones de nuevos jubilados y pen-

Tomando en consideración las necesidades y/o derechos vulnerados de la población, un mecanismo usual donde la coordinación se pone en acto para generar la integralidad es a través del uso de la información, por ejemplo, vía la "ventanilla única".

sionados; la puesta en marcha de programas masivos de salud pública, donde se destacó en un inicio el Remediar (destinado a proveer medicamentos gratuitos a las personas en situación de vulnerabilidad), y también el plan Nacer, que permitió bajo apropiadas modalidades de gestión una mayor atención a los niños en situación de pobreza; y finalmente, en este punteo introductorio, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, masiva intervención que ayudó a mejorar los ingresos de aquellos hogares con hijos cuyos padres estuviesen en situación de desempleo, informalidad o precariedad laboral.

Se sabe que un sistema es más que la suma de las partes. Y, en ese sentido, estos avances que la política social argentina ha venido desarrollando con énfasis desde 2003 en adelante (ya con gérmenes importantes desde 2002) han carecido de una concepción sistémica que hiciera frente, al mismo tiempo, a los desafíos de intersectorialidad y de relaciones entre niveles de gobierno. Por ello, buenas políticas y buenos programas no parecen estar alcanzando en el caso argentino todo su potencial de sinergia. Entre otras razones, **no hay integralidad de las intervenciones en tanto no se ha avanzado lo suficiente en una concepción integral de cuáles son los nudos críticos (y estructurales) de la "cuestión social de la Argentina federal"**. Es justamente en ese camino incompleto donde adquiere particular importancia la dimensión política de la política social (expresado entre otros aspectos en materia de coordinación), porque el país tiene por delante el reto de traducir el liderazgo político que jerarquizó recientemente la agenda social en un liderazgo de largo plazo con visión sistémica y estratégica.

En este contexto, es posible identificar dos aspectos cruciales que es necesario atender en el arduo camino de la coordinación pro-integralidad. Por un lado, **es necesario fortalecer una instancia que asegure la dirección estratégica y el enfoque integral**. El espacio previsto para la coordinación de la política social argentina en el nivel central de gobierno, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que reemplazó sólo nominalmente al anterior Gabinete Social, ha tenido en años recientes un pobre desempeño, no solamente en la función de coordinar a un conjunto amplio de ministerios relacionados con las intervenciones sociales (incluyendo al Ministerio de Economía), sino y esencialmente en lo que podríamos denominar "función de gobierno" de la política social, es decir, el ejercicio del rumbo estratégico del conjunto de las organizaciones estatales involucradas, más allá de las agendas sectoriales.

Para que la coordinación funcione es indispensable, entonces, que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno de una materia o problema en común.

Esta situación no puede ser explicada por la falta de ministros con experticia en sus respectivas áreas, ya que en diversos casos hubo máximas autoridades con probados saberes sectoriales. Desde su liderazgo, sin embargo, carecieron de una concepción estratégica orientada a construir una nueva matriz de materia social capaz de aprovechar poder político, solvencia técnica y recursos fiscales para dar coherencia sistémica a un importante conjunto de reformas que, importantes en sí mismas desde la lógica sectorial, no tuvieron en el Consejo un ámbito de definición política que permitiese promover las evidentes sinergias intersectoriales que muchas de ellas tenían desde su propio diseño y razón de ser. Estas carencias del Consejo no fueron suplidas a la fecha por la Jefatura de Gabinete de Ministros, que según mandato constitucional tendría que ejercer un activo rol articulador entre diversos ministerios que compartan una problemática particular de interdependencia (en este caso, “lo social”).

Por otro lado, **es necesario hacer frente a las heterogéneas situaciones sectoriales entre niveles de gobierno.** Este aspecto conduce a resaltar las asignaturas pendientes en términos de definiciones más precisas (no sólo desde las

normas formales) respecto del quién hace qué en cada nivel de gobierno en los respectivos sectores que conforman la política social. Si bien en la década de los noventa la descentralización de la educación y la salud (entre otras áreas) dio creciente protagonismo a los Consejos Federales sectoriales, que en ambos casos se fortaleció en tiempos recientes, ese tipo de ámbitos tiene todavía retos por afrontar en otros sectores. El más evidente es el referido a los temas de desarrollo social más allá del avance en relaciones intergubernamentales específicos a diversos grupos vulnerables (niñez, discapacidad, etc.).

A esta complejidad en el vínculo entre la Nación y las provincias –que se combina con los cambiantes vínculos coyunturales del Poder Ejecutivo Nacional con los gobernadores de turno– se suma la muy desigual capacidad de gestión técnica y margen fiscal de los que disponen cada una de las jurisdicciones subnacionales. En muchos casos, esto lleva a la imposibilidad de adecuar la oferta nacional a las realidades y necesidades del propio territorio. Un capítulo aparte constituyen los más de 2.000 municipios que existen en el país, donde finalmente “aterrian” un número importante de programas sociales con foco en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Sus diferencias en términos de fortalezas organizacionales y competencias de sus recursos humanos para fomentar adaptaciones de esas políticas y programas (en general nacionales y a veces provinciales), tiene grandes implicancias en los resultados de las intervenciones a nivel local, y se destaca una ausencia importante en términos de estrategias masivas de fortalecimiento institucional centradas precisamente en fortalecer las capacidades de gestión municipal en materia social.

EL ARGENTINO MEDIO VA CAMBIANDO SU PERCEPCIÓN DEL ESTADO A LO LARGO DEL TIEMPO. SI BIEN ES OMNIPRESENTE Y SE LE RECLAMA LA PROVISIÓN DE BIENES PÚBLICOS, SE DUDA DE SU CAPACIDAD PARA OTORGARLOS DE MANERA EFICIENTE. UNA VISIÓN QUE SE CONTRAPONA A LA DE LAS ELITES, PARA QUIENES LA INICIATIVA PRIVADA TIENE MAYORES ATRIBUCIONES.

EL ESTADO, Y LA OPINIÓN PÚBLICA ARGENTINA

por **MANUEL MORA Y ARAUJO**
*Sociólogo. Profesor en la
Universidad Torcuato Di Tella.*

No es fácil describir en pocas palabras la complejidad de la percepción que tiene la mayor parte de la gente acerca del Estado y su lugar en la vida social. Por lo pronto, esa percepción no es siempre la misma. Para la opinión pública argentina no hay una imagen del Estado inmutable; la confianza que el argentino medio deposita en él y las expectativas de obtener lo que de él espera son muy variables a través del tiempo. De todos modos y fuera de toda duda, el Estado es un referente permanente en la vida de la gente, un actor poderoso, fuente de soluciones tanto como de frustraciones.



La ciencia política ha ido desarrollando, a través de los siglos, conceptos y teorías acerca del Estado, su origen y su naturaleza, así como la distinción entre el Estado –y su andamiaje institucional– y los gobiernos –siempre más humanos–. Sin embargo, esas disquisiciones no alcanzan a la opinión pública. A lo sumo a veces, y más bien superficialmente, algunas sombras de los debates ideológicos que ocupan en mayor medida la atención de las personas más informadas y más politizadas alcanzan algún impacto en esa vasta masa de estructura gaseosa que es la opinión pública.

En primer lugar, para la mayoría de la gente el Estado existe. Como todo aquello cuya existencia es considerada primigenia, original, no es susceptible de ser discutido ni negado. Como los dioses de la mitología griega, el Estado no es necesariamente “bueno”, pero dispone de poderes sobrehumanos, y vive en una suerte de lucha eterna con otros dioses, lucha en la que finalmente es la última reserva disponible para satisfacer la necesidad de protección de los humanos ante el destino de cada uno en este mundo. Para la mayoría de los argentinos, el Estado existe y su existencia no es discutible; aun los más extremos partidarios de un “Estado mínimo” no lo imaginan de hecho tan mínimo. Y, así como en la mitología griega hay una jerarquía de dioses, ninguno de ellos enteramente omnipotente pero algunos más confiables que otros, también entre los Estados hay algunos más apropiados para esperar de ellos protección y prestaciones específicas.

Las expectativas y las funciones del Estado

Las expectativas varían con las circunstancias. Cuando se siente que el Estado nos ha frustrado o castigado demasiado, mucha gente acepta que hay que “achicarlo”, como lo proponía hace años el Consenso de Washington; hasta que entran en la escena otros dioses –los comerciantes que suben los precios, las grandes empresas, la economía internacional– que pueden llegar a castigarnos sin freno, y entonces se vuelve a demandar al Estado mayor presencia y capacidad de intervención.

Hay distintos planos en los que esa intervención del Estado es valorada por distintas personas. Una manera posible de diferenciar esos planos es a lo largo de una dimensión que va de principios universales a expectativas particulares. Los bienes públicos cuya provisión se espera del Estado caen, en general, en el polo universal de esa dimensión. La provisión de justicia, por ejemplo, es un ámbito típicamente universal. En el sentido estricto de aplicación del derecho, se entiende que es atribución de un poder institucional del Estado –la Justicia– y frecuentemente se mencionan las falencias que existen en ese plano. Pero

mucha gente espera algo del Estado en un sentido mucho más amplio, más bien en el sentido de una megaentidad que en todo caso brinda “justicia” en términos distributivos y de protección no ya con arreglo a derechos generales sino a la propia situación económica o social.

Allí se pasa al lado de las expectativas particulares. En distintas posiciones sociales esas expectativas se materializan de manera distinta. En las clases más pobres está siempre latente la expectativa de que el Estado puede proveer ayuda, asistencia o bienes apropiables individualmente. En las clases medias de nuestro país aparece una visión del mundo –especialmente el mundo globalizado– como una fuente permanente de amenazas y como el ámbito donde operan actores poderosos que tienden a ser insensibles a las necesidades y padecimientos de las personas comunes. El Estado es el dios protector frente a esas amenazas. Los fantasmas más recurrentes en ese plano en las expectativas de los argentinos de clase media son la inestabilidad laboral, los precios “de mercado” de los bienes y servicios de consumo masivo y aquellos recursos naturales definidos –de acuerdo con las tradiciones– como bienes públicos (hidrocarburos, minerales, agua).

Otro tema son los “agentes” del Estado, los políticos, los funcionarios, los empleados públicos, las personas de carne y hueso –o los grupos sociales que ellas conforman– que se ocupan día a día de las operaciones del Estado. En términos generales, esos agentes no son vistos necesariamente con simpatía. Muchas personas que se definen como partidarias de un rol del Estado con muchas atribuciones intervencionistas se quejan al mismo tiempo de la excesiva cantidad de empleados públicos, del exceso de burocracia, de la insensibilidad o venalidad de los funcionarios del Estado y de los políticos. Del mismo modo, se entiende –y en general se acepta– que en las esferas altas de la gestión del Estado es donde la política encuentra un lugar y que los “políticos” son las personas que acceden a esas posiciones; pero con frecuencia esos “políticos” son tenidos en baja estima por la población y no pocas veces se les atribuye abuso de poder, precisamente por la fácil accesibilidad que encuentran para llegar a esas posiciones de control del Estado y para servirse de ellas. Inversamente, en la Argentina con frecuencia se deposita la confianza en algún líder político que se eleva por encima de los demás y ejerce el gobierno del Estado imprimiéndole sentido y administrando desde allí “justicia social”.

De tal manera, parece posible definir dos dimensiones relativamente independientes: las atribuciones que se considera legítimamente propias del Estado (esto es, de Estado “máximo” a “mínimo”) y, por otro lado, la confianza en que el Estado

La Argentina está en el polo opuesto al extremo de las expectativas de un Estado con incumbencias limitadas pero altamente confiable en el cumplimiento de sus roles aceptados; estamos más cerca de las expectativas de un Estado omnipresente pero poco confiable en hacer lo que se define que debe hacer.

cumplirá en tiempo y forma con sus atribuciones. Arriesgo esta comparación ideal: definiendo un continuo bidimensional –extensión de las atribuciones del Estado por un lado, confianza en el cumplimiento de esas atribuciones por otro lado– la Argentina está en el polo opuesto al extremo de las expectativas de un Estado con incumbencias limitadas pero altamente confiable en el cumplimiento de sus roles aceptados; estamos más cerca de las expectativas de un Estado omnipresente pero poco confiable en hacer lo que se define que debe hacer.

Por lo demás, el argentino típico se siente ajeno a la gestión del Estado. No hay en su campo perceptual un lugar definido a algo así como la “participación ciudadana”, ejercicio de derechos u obligaciones relativos al buen funcionamiento del Estado. Esta suerte de *alienación* ciudadana frente al Estado se pone de manifiesto, en el límite, en la escasísima conciencia tributaria de los argentinos. Estudios realizados más de una década atrás –pero que presumo que si fuesen replicados hoy proporcionarían resultados parecidos– muestran: (a) poca conciencia en la población con respecto al *quantum* de sus aportes tributarios

al Estado; (b) escasa percepción de la justificación jurídica o moral de los impuestos que cada uno paga; (c) más bien baja propensión a definir el cumplimiento de las obligaciones tributarias como un “deber” (o sea, tiende a definírsele como una imposición de la autoridad).

El público general y las elites

Lo que varía en la opinión pública no es muy distinto de lo que varía en los consensos de las elites: siempre se supone que el Estado debe estar atento y debe regular algunas cosas esenciales, pero de tiempo en tiempo aumentan o disminuyen las expectativas sobre el rol del Estado en esferas menos esenciales.

Para la opinión pública en general, esos esenciales incluyen la regulación de los precios de los bienes de consumo; para las elites, los precios generalmente escapan a lo que esperan del Estado. La intervención del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios es más bien una expectativa propia de la opinión pública en general, y más fuerte siempre en las clases bajas. Hay un consenso generalizado acerca de la obligación del Estado de proveer salud y educación sin cargo a los usuarios, pero el consenso es débil y difuso en cuanto a la calidad que se espera de esas prestaciones; por lo demás, a lo largo de todo el espectro socioeconómico la gente se muestra proclive a preferir prestaciones privadas de salud y educación en la medida en que siente que puede pagarlas. Las funciones de la policía son consideradas esenciales a la noción de Estado, pero los argentinos convivimos con una bajísima confianza en la institución y aceptamos en muchos casos la sustitución o complementación de la inconfiable fuerza pública por policías privados. La defensa nacional es considerada atribución excluyente del Estado; pero el consenso acerca de la envergadura e importancia de las Fuerzas Armadas, los límites a sus atribuciones y el financiamiento de sus cuadros y operaciones están lejos de alcanzar un consenso bien definido; más bien, en las clases más bajas los militares son más aceptados por su rol en la sociedad local o la cercanía de su presencia en términos territoriales.

En los sectores de las elites tienden a delimitarse con mayor precisión las atribuciones del Estado, las áreas de la economía y la vida social en las que se considera esperable y legítimo que el Estado cumpla roles activos. Una esfera típica donde la opinión pública en su conjunto es más “estatista” que las elites es el control de precios. La noción de un “mercado” que regula y organiza la vida productiva, un mercado que es por *default* el espacio natural para la actividad económica –aun cuando se acepte y espere que el Estado disponga de capacidades importantes de control y regulación–, es más difusa en el conjunto

de la población que en las elites; para la mayoría de la gente, por *default* hay Estado y bajo la sombra de este se concibe que muchas prestaciones estén a cargo de agentes privados. En las elites más bien predomina la noción opuesta: lo que no está definido explícitamente como esfera de incumbencia del Estado debe entenderse que es atribución de la iniciativa privada.

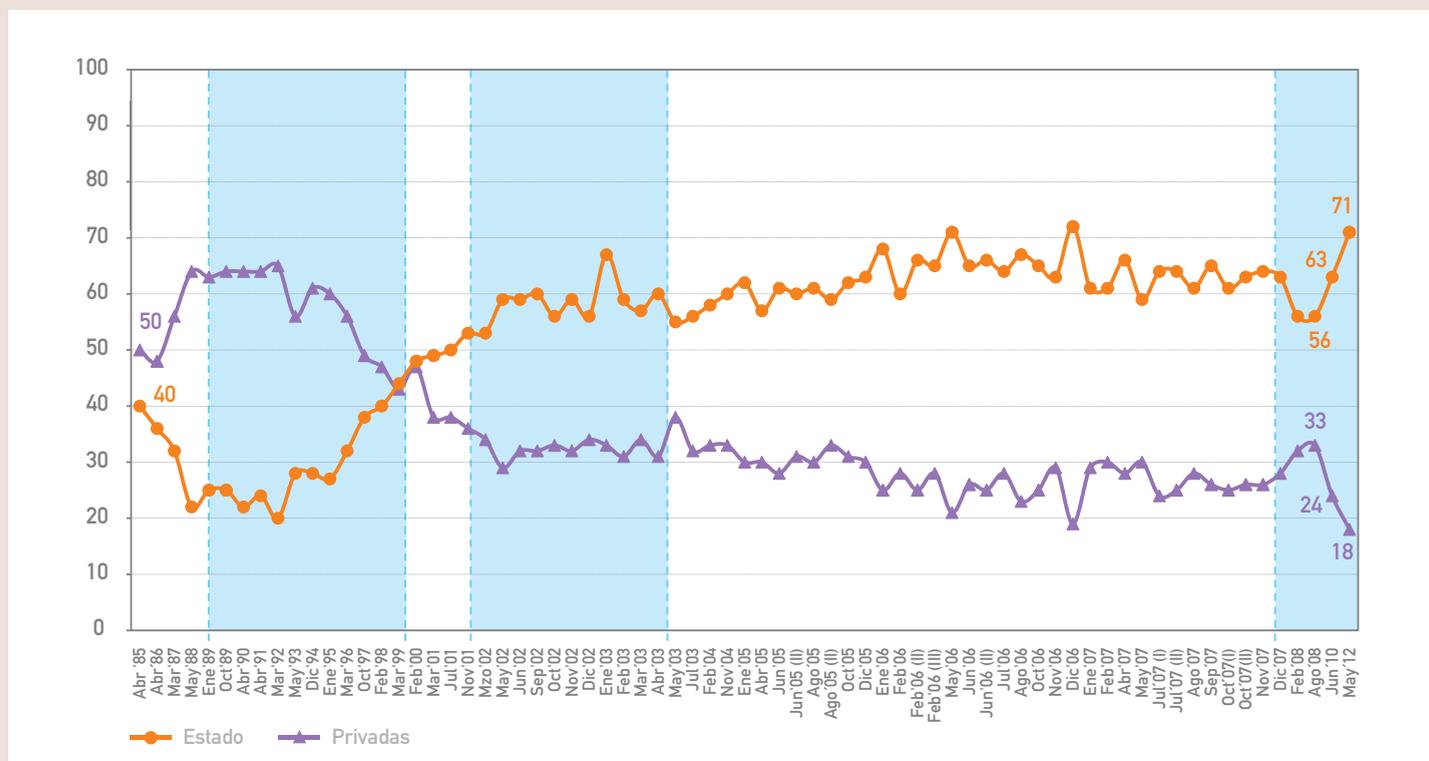
El Estado y el modelo de orden social

Una mirada sobre cómo la sociedad argentina ha modificado sus puntos de vista acerca del Estado surge de información de opinión pública que he trabajado con mis colaboradores a lo largo de las últimas décadas. Lamentablemente no disponemos de un estudio sistemático sobre la percepción y las expectativas acerca del Estado en sí mismo. Los datos disponibles están referidos a algunas dimensiones que fueron planteadas en vista de los temas que predominaban en la agenda pública definida desde los años '80 y la restauración del sistema democrático. De hecho, estos datos son una suerte de respuesta, desde el lado de la investigación, a los estímulos planteados por el clima de la sociedad y por las demandas a los dirigentes políticos y sociales.

Un eje de debate, inicialmente planteado por Alfonsín desde su campaña electoral en 1983, fue la relación entre el Estado y los sectores con atributos "corporativistas": los sindicatos y las Fuerzas Armadas –a los que en su momento en nuestros estudios agregamos la Iglesia–. En términos de definiciones binarias, y en vistas de los debates macroeconómicos de nuestra época y del problema absolutamente central que fue la inflación en la vida de los argentinos, se partió del supuesto de que lo opuesto a Estado es el "mercado", esto es, el ámbito donde las empresas son actores dominantes. Una idea ampliamente difundida –según fue captada oportunamente en estudios cualitativos– es que el consumidor, el individuo humano, está inmerso en un ambiente donde esas dos fuerzas, el Estado y las empresas, disputan su poderío, y donde eventualmente intervienen los sindicatos como un tercer poder independiente de los otros dos o como un factor de contrabalanceo de unos u otros.

El gráfico 1 muestra cómo se movió la opinión pública en sus preferencias por una mayor presencia del Estado o de las empresas, entre 1985 y 2012. Si alguien se pregunta, muy legítimamente, si sabemos algo acerca de cómo los argentinos ven al

GRÁFICO 1. Evolución de las preferencias de la población hacia el Estado y las empresas privadas 1985-2012 (en porcentajes)



Fuente: base de datos de encuestas de opinión pública de alcance nacional, con muestras probabilísticas polietápicas, domiciliarias, realizadas por Ipsos-Mora y Araujo (o, hasta 2000, por Mora y Araujo & Asociados).

Estado con abstracción de las empresas privadas, debemos decir que sabemos poco, por lo menos desde un prisma que cubra un tan amplio período de tiempo. Eventualmente sabemos que la preferencia por un Estado con presencia irrenunciable y con amplios poderes regulatorios en la esfera de la educación es altísima; que existe un consenso en la preferencia por un Estado respetuoso de la libertad de prensa y limitado en su capacidad de interferir en la libertad de expresión; que hay un creciente consenso en que el Estado debe ser prescindente en materia religiosa y tolerante frente a las decisiones individuales en temas relativos a la vida sexual y familiar; y así en otros ámbitos de la vida social.

Frente a la dimensión dicotómica Estado/empresas privadas, el gráfico 1 muestra que en las últimas tres décadas la opinión pública pasó de desarrollar un consenso “privatista” a un consenso “estatista”, con tendencias fuertemente pronunciadas en ambos casos. No hay duda de que esas tendencias marcan climas de época. La facilidad con que la sociedad argentina se mueve a través de esas olas relativas al vínculo Estado-empresas privadas, produciendo fuertes cambios en los consensos sociales, es un tema aparte. De hecho, en los años '90 la Argentina aparecía como una de las sociedades más “privatistas” en el mundo entero, mientras en la primera década de los 2000 está entre las más “estatistas” de América latina según datos de Latinobarómetro del año pasado.

El cuadro 1 amplía la mirada introduciendo la dimensión “sindicatos”. Las preferencias por un “estatismo corporativista” (esto es, Estado fuerte y sindicatos fuertes) sigue una tendencia cuya pauta es una marcada U –habiéndose mantenido en niveles bajísimos durante los '90–, en tanto el “estatismo puro” (sin sindicatos) va en creciente ascenso hasta nuestros días, constituyendo hoy el segmento de preferencias más numeroso. La preferencia por un Estado replegado y al mismo tiempo sindicatos fuertes parece haber sido una extravagancia de los tempranos años '80 (alguna vez me permití definirla como una preferencia “desarrollista” tardía). Por último, el consenso que hoy suele ser llamado “neoliberal” –Estado acotado y sindicatos débiles– tuvo su apogeo en los años '90, durante los cuales fue dominante en la opinión pública (y no solamente en ella, por cierto) y se encuentra ahora en su mínima expresión histórica.

Estos datos justifican dos conclusiones. La primera es que la inflación –o estanflación– de los '80 trajo consigo una retracción de la sociedad frente al Estado. No sabemos si la persistente inflación actual vendrá con efectos parecidos o con otros novedosos. Con todo, hay una diferencia entre la

TABLA 1. Evolución de las preferencias de la población hacia el estado/empresas privadas y hacia los sindicatos 1985-2012 (expresado en porcentajes)

ESTADO	SINDICATOS	1985	1992	2000	2005	2012
+	+	28	7	12	17	32
+	-	15	15	39	50	49
-	+	34	20	9	7	8
-	-	23	58	40	30	11

Fuente: base de datos de encuestas de opinión pública de alcance nacional, con muestras probabilísticas polietápicas, domiciliarias, realizadas por Ipsos-Mora y Araujo (o, hasta 2000, por Mora y Araujo & Asociados)

situación actual y la de los años '80: la legitimidad del sector empresario en la opinión pública es hoy menor que entonces; en los '80 los problemas económicos en distintos lugares del mundo tendían a ser atribuidos al Estado, mientras en nuestros días más bien son atribuidos a las empresas –y, sobre todo, a los bancos–. En otras palabras, si en el mundo de los tiempos del Consenso de Washington “el Estado era el problema, no la solución”, en el mundo de hoy el problema lo constituyen las empresas.

La segunda conclusión es que tanto los presidentes Raúl Alfonsín como Cristina Fernández de Kirchner en su fase de gobierno actual gobernaron una sociedad que colocaba expectativas en la presencia de los sindicatos en el sistema de poder. Alfonsín pagó un precio alto por esa situación y no pudo beneficiarse de la pérdida de estima de la sociedad por los sindicatos que sobrevino hacia el final de su presidencia y se consolidó en los años siguientes. Cristina disfrutó de algunos años en los que el sindicalismo estaba opacado, pero ahora se encuentra ante un escenario nuevo para ella, una sociedad que está valorando en alguna mayor medida al poder sindical. El papel del sindicalismo en los equilibrios políticos de esta hora es un interrogante mayor.

LOS DESARROLLOS TECNOLÓGICOS FACILITAN EL INVOLUCRAMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LOS ASUNTOS DE GOBIERNO. ESTO DEBERÍA PROMOVER EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA SOCIEDAD; SIN EMBARGO, NO SIEMPRE FUNCIONA ASÍ. LAS DIFICULTADES PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS PLANTEADOS.

GOBIERNO ABIERTO PROMESAS Y DESAFÍOS

por OSCAR OSZLAK

*Investigador Superior del CONICET/
CEDES, PhD en Ciencia Política (U.de
California, Berkeley) y Dr. en Ciencias
Económicas de la UBA. Miembro del
Plan Fénix*

En el presente trabajo abordo el tema de “gobierno abierto”, planteando una reflexión sobre las expectativas que genera la disponibilidad de tecnologías que soportan esta nueva modalidad de intercambio entre Estado y sociedad, los supuestos que subyacen a su implantación y los desafíos que debería enfrentar para que sus promesas puedan, efectivamente, realizarse.

El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados. Indudablemente, el rápido pasaje de la *web 1.0* a *1.5*, y ahora a la *web 2.0*, ha producido una verdadera revolución, multipli-



cando las aplicaciones de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs). La posibilidad de compartir información, la interoperabilidad entre sistemas, los diseños centrados en el usuario y las infinitas oportunidades de colaboración a través de Internet, han abierto nuevas y variadas modalidades de interacción social que están modificando velozmente nuestra cultura.

El razonamiento implícito en la noción de gobierno abierto parte de considerar que: 1) la tecnología disponible permite una fluida comunicación e interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) el gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión, y 3) la ciudadanía debe aprovechar la apertura de esos nuevos canales participativos, involucrándose activamente en el desempeño de esos diferentes roles (como decisor político, productor y contralor).

Hasta aquí el argumento y el razonamiento parecen impecables. Sin embargo, más allá de algunas experiencias aisladas relativamente exitosas que podrían abrigar expectativas de una rápida difusión de esta nueva forma de gobernar, los supuestos de los que parten los propulsores del gobierno abierto no se sostienen en la realidad. No pongo en duda que los avances tecnológicos han sido, históricamente, una fuente importante de cambio cultural. Pero la condición básica para que la tecnología incida sobre la cultura es que exista voluntad política para difundir e imponer sus aplicaciones, con todas las consecuencias que ello implica.

Esta afirmación merece una aclaración. La mayoría de las aplicaciones tecnológicas son rápidamente adoptadas por el mercado y los usuarios, sin necesidad de someterlos a compulsión alguna. Pero en el caso que nos ocupa, estamos hablando de **abrir** la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que **escuchen** a los ciudadanos, **respondan** a sus propuestas, los **acepten** como coproductores y admitan que **deben rendirles cuenta**, además de **responder** a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política

desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales, que por muy distintas razones pocos estarían dispuestos a modificar.

Pero además, del lado de la ciudadanía, la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente. ¿Es posible imaginar esta recreación del ágora ateniense, en un espacio ahora virtual? ¿O, como ocurría en la antigua Grecia, sólo un pequeño grupo de sofisticados oradores y demagogos entablarían un diálogo para discutir y decidir el futuro político de la *polis*? Lo que pretendo destacar es: 1) que como bien lo ha destacado Amartya Sen, no es concebible la participación de la sociedad civil en el diseño, puesta en marcha y evaluación de las políticas estatales, a menos que esta haya sido empoderada; 2) que el empoderamiento implica que el ciudadano conoce sus derechos individuales y los colectivos, la forma en que se puede obtener la garantía de su ejercicio y la capacidad de análisis de la información pertinente, así como su capacidad de agencia, o sea, de ser o hacer aquello que se tiene razones para valorar, y 3) que aun empoderado, el ciudadano valora la participación política y tiene la voluntad de ejercerla.

Estos supuestos, del lado de la sociedad civil, negarían de hecho las profundas desigualdades económicas, sociales, educativas y culturales de la población, la brecha digital existente entre clases sociales, la distinta capacidad de agencia de la ciudadanía, el alto grado de desafección política que exhiben muchas sociedades y la natural tendencia al *free riding* de la mayoría de los ciudadanos, que no poseen esclavos que les den tiempo libre para acudir, a deliberar, a la plaza virtual.

En definitiva, la tecnología puede producir cambio cultural en presencia de voluntad política, que debería existir tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. Por lo tanto, si al menos desde el Estado la voluntad política se ejerciera en todos los planos necesarios como para eliminar o reducir las distintas asimetrías y resistencias comentadas, es posible que una acción sistemática y perseverante del máximo nivel político podría llegar a generar los incentivos necesarios como para que esa nueva filosofía penetre y se instale con habitualidad en las prácticas ciudadanas, de modo que la cultura reflejada en esas prácticas llegue a modificarse.

Políticas públicas y conocimiento

Intervenir en la gestión, sea en el diseño de políticas, su ejecución, monitoreo o evaluación, exige conocimiento. Es probable que las conferencias deliberativas facilitadas por las TICs permitan incrementar el acceso a la información, pero no sabemos realmente si consiguen mejorar el conocimiento. Hay una distancia entre dato e información y otra entre información y conocimiento. En el medio debe haber procesamiento y sistematización: la simple disponibilidad de datos no los convierte en información ni, menos aún, en conocimiento. Por lo tanto, si en la perspectiva del gobierno abierto, el ciudadano está llamado a participar activamente en el proceso de generación y ejecución de políticas, debería como mínimo tener un acceso amplio a fuentes de información. El gobierno debería, entonces, abrir sus repositorios de datos a la ciudadanía y facilitar, además, el procesamiento de la información.

Las informaciones requeridas no son sólo “técnicas”. Casi todos los problemas y las políticas que procuran resolverlos tienen un componente técnico; pero además contienen componentes políticos, institucionales y culturales, y es casi imposible diseñar una política efectiva sin tenerlos en cuenta. A menudo, las políticas estatales fracasan por no estar debidamente “informadas”, fenómeno que pone de relieve el alto grado de improvisación que rodea el proceso de su formulación e implementación. Para tratar de explicar su vigencia, es posible mencionar al menos cuatro posibles causas de este estilo de gestión:

1. El predominio de una visión “presentista”. Las políticas públicas tienen al presente como dimensión temporal excluyente. Se gestiona observando el día a día: el futuro y el pasado, vistos como dimensiones temporales significativas, ocupan un lugar secundario y merecen un tratamiento puramente ritual. Existe una predisposición y urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta. Ni el futuro ni el pasado son privilegiados como tiempos verbales que deban conjugarse en la gestión estatal. Incorporarlos implicaría planificar, ampliar significativamente el horizonte de las políticas, conocer mejor hacia dónde se va y evaluar si donde realmente se llegó coincide con donde se quiso llegar... o cuánto hubo que apartarse de las metas. Domina así la improvisación, la actuación súbita, inesperada o irreflexiva, sin prever o anticipar la ocurrencia de obstáculos que podrían interferir en la gestión y hacer fracasar las acciones.

2. La ignorancia sobre los “efectos colaterales” de las políticas públicas. Toda nueva política estatal suele modificar un estado de situación preexistente, fuertemente determinado por una verdadera constelación de políticas públicas vigentes o pasadas. Por lo tanto, cualquiera sea su naturaleza, toda nueva política debería prever no solamente los efectos directos de su aplicación sino también qué otros posibles impactos y consecuencias podría ocasionar y cómo afectaría las decisiones individuales o colectivas de los ciudadanos. Es bastante lógico suponer que esas múltiples decisiones individuales a nivel micro terminan produciendo transformaciones importantes en la estructura social en un nivel macro. Los efectos “colaterales” de políticas erróneas pueden producir altos costos sociales o provocar efectos devastadores en otros planos.

3. La descoordinación “horizontal” y “vertical”. Existe una clara preferencia por una “gestión autista”, tanto sectorial como

El gobierno debe abrir esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, para aprovechar su potencial contribución en el proceso decisorio sobre opciones de políticas, en la coproducción de bienes y servicios públicos y en el monitoreo, control y evaluación de su gestión.

jurisdiccional. La división del trabajo entre las agencias estatales responde más a consideraciones de especialización funcional que a criterios de problematización social. Las unidades gubernamentales fijan fronteras sectoriales entre sí, mientras que los problemas sociales suelen ser transversales, requiriendo diálogo y cogestión. Así como la visión sectorial u horizontal desconoce la integralidad de los problemas, la visión jurisdiccional o vertical desconoce la integralidad del territorio o espacio geográfico sobre el que tienen efectos las políticas. La gestión pública toma así, como límite, la jurisdicción territorial o política, cuando la dinámica de la problemática social atraviesa los límites que establecen la geografía o el derecho constitucional.

4 La ausencia de “responsabilidad”. Los políticos son reticentes a producir la información necesaria para que la ciudadanía pueda controlar la gestión de sus gobernantes y exigirles rendición de cuentas. La cuestión está íntimamente vinculada con la comentada preferencia por el “presentismo”. Y aun cuando las exigencias preelectorales suelen exigir a los candidatos a ocupar el gobierno a que expliciten algunas metas de gestión, la cultura política dominante suele dispensarlos, una vez en el gobierno, de la obligación de rendir cuentas cuando los resultados de la gestión no concuerdan con las promesas o con los recursos afectados. Es habitual, así, que la información se distorsione, se oculte o simplemente no se genere, ya que en cualquier caso servirá de poco para juzgar realmente su desempeño y, menos aún, para imputarles las eventuales responsabilidades que pudieran corresponderles.

Dadas estas tendencias en el estilo de gestión pública, es evidente que la participación ciudadana no podrá, por sí sola, modificar esas pautas de funcionamiento del sector público. Tampoco podrá ejercerse si no se garantiza el acceso a la información pública y a los canales que permitan a los ciudadanos relacionarse con el gobierno.

La participación ciudadana y el derecho a la información

En las últimas décadas, el modelo dominante de organización social pasó, primero, de tener un sesgo estadocéntrico a tener una orientación pro-mercado o privatista, de cuño neoliberal, para luego, frente a su fracaso, recuperar un rol significativo para el Estado, aunque esta vez de la mano de un creciente papel de la sociedad civil en la gestión pública. El crecimiento de las organizaciones no gubernamentales y los movimientos de base, junto con el surgimiento y difusión de canales de participación de la ciudadanía en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, iniciaron así una tendencia hacia lo que los más optimistas denominan un modelo sociocéntrico. El gobierno abierto acentúa ahora esa tendencia, al convertir al ciudadano en centro y coprotagonista de la gestión gubernamental.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por el CLAD en junio de 2009 y adoptada en Portugal por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de ese mismo año (véase www.clad.org.ve), constituyó un hito importante en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía a intervenir activamente en las diferentes fases de la gestión pública (v.g. planificación, cogestión, monitoreo). Aun en su carácter declarativo, el documento introduce reconocimientos gubernamentales hacia esos derechos y compromisos políticos de tal magnitud que si estos efectivamente se implementaran, producirían una transformación fundamental no sólo en el modo en que Estado y ciudadanía se relacionan, sino también en la gestión pública *tout court*.

Formalmente, la suscripción de la Carta obligaría a los gobiernos iberoamericanos a aplicar las TICs en los procesos que posibiliten que los ciudadanos ejerzan su derecho a relacionarse y comunicarse en forma virtual con sus gobiernos y administraciones públicas, para lo cual deberían promover el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico sin restricciones o discriminaciones. El libre acceso a la información en poder de la administración pública es una condición para el ejercicio de tal participación, la que sólo puede verse limitada por escasas restricciones claramente establecidas. Entre otras cosas, incluye el acceso a archivos y registros, la fijación de plazos máximos de respuesta del gobierno, la recepción de la información en formatos accesibles, el conocimiento fundado de los motivos por los cuales no se suministra total o parcialmente y otras condiciones por el estilo.

La Carta no utiliza el término “gobierno abierto”, pero los principios, valores, tecnologías y supuestos culturales e institucionales que menciona se corresponden totalmente con los

Se trata de nuevas reglas de juego en la relación gobierno-ciudadanía. Y si bien podemos aceptar, provisoriamente, que la tecnología permitiría esa interacción, también debemos admitir que para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas.

que plantea la literatura sobre el tema. En esencia, propone un nuevo paradigma social orientado a la búsqueda de una democracia plena, soportada en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, o sea, en el derecho genérico de las personas a participar en la gestión pública colectiva e individualmente. Para ello, establece que el gobierno debe abrirse a la ciudadanía. La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuenta de sus actividades y resultados, en base a los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación. Además, los gobiernos se comprometen a crear diversos mecanismos complementarios que promuevan la participación ciudadana, en especial por parte de sectores en condiciones de exclusión y vulnerabilidad social.

La iniciativa de *Open Government* del presidente Obama inició, en 2010, una tendencia que no hace más que crecer. En 2011, los representantes de ocho países (Estados Unidos, México, Brasil, Sudáfrica, Inglaterra, Noruega, Filipinas e Indonesia) suscribieron una declaración en términos muy parecidos a los de la Carta Iberoamericana –aunque mucho menos detallados– en apoyo al gobierno abierto, que se conoció como *Open Government Partnership*. Alrededor de otros 40 países se han

comprometido a suscribir la declaración. Como resulta evidente, estos avances internacionales en el desarrollo de un marco jurídico e institucional sobre gobierno abierto exigen como condición necesaria para su aplicación un efectivo ejercicio del derecho a la información pública por parte de la ciudadanía.

Formalmente, un creciente número de constituciones nacionales garantizan ahora ese derecho, como regla fundamental de un sistema republicano de gobierno. También establecen la obligación de las agencias estatales de brindar a los ciudadanos la información que requieran, dentro de plazos perentorios y con escasas restricciones, sólo justificadas por razones estrictamente contempladas en la normativa. Casi 100 países cuentan ya con leyes sobre este tema, y en América latina son pocos los que aún no la tienen, entre ellos la Argentina, donde, sin embargo, 13 provincias ya disponen de una norma al respecto. En el ámbito internacional, tanto la OEA como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han reiterado que el acceso a la información constituye un derecho humano y que debe ser promovido y protegido como tal por los Estados, por su contribución al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales.

La estricta aplicación de este tipo de normas impediría que los gobiernos, cualquiera sea su signo político, difundan datos distorsionados sobre pobreza, inflación, subsidios al sector privado o padrones de programas sociales, entre muchos otros que resultan necesarios para el diseño, la evaluación y el control de ejecución de las políticas públicas. El fundamento mismo del

gobierno abierto descansa sobre esta premisa.

Sin embargo, en la mayoría de los países se registran serias deficiencias y variados grados de incumplimiento de estos preceptos, aun cuando cuenten con la legislación, e incluso con la intención política necesarias. En la Argentina, por ejemplo, se distorsionan las estadísticas oficiales o se retacea, oculta, demora o rechaza lisa y llanamente la información requerida por los ciudadanos. Como lo señala un reciente documento del Plan Fénix: “La información es poder, porque es la base del conocimiento y este es crucial para la acción. Por lo tanto, la negativa a brindar información, su ocultamiento o su distorsión, impiden que ciertas realidades se conozcan o difundan. Por cierto, los gobiernos de cualquier signo tienden naturalmente a manejar el flujo de información pública, pero esta tendencia debe ser contrarrestada por una exigencia sistemática de transparencia en la gestión pública por parte de la ciudadanía”.

Pero aun si los gobiernos garantizaran plenamente el derecho a la información, la posibilidad de que sea obtenida y utilizada por los ciudadanos en su triple rol en la gestión pública (formulación, ejecución y control de políticas) enfrenta, al menos, dos restricciones importantes. La primera es que para ser considerados “abiertos”, los datos deben: 1) ser completos, accesibles, almacenados electrónicamente; 2) ser primarios, susceptibles de ser recogidos en la fuente con el mayor nivel de “granularidad”; 3) ser oportunos, o sea, disponibles tan pronto se los requiera, para preservar su valor informativo; 4) estar disponibles para el mayor número de usuarios y propósitos; 5) ser procesables y permitir su tratamiento automatizado; 6) tener un acceso no discriminatorio; 7) tener un formato no propietario y, por lo tanto, no depender de terceros para su obtención o procesamiento, y 8) hallarse

libres de licencia, sin estar sujetos a derechos de autor.

Observadas estrictamente, estas exigencias podrían resultar excesivas frente a las reales posibilidades de respuesta por parte del gobierno. Pero si la observación se amplía, para incluir también los aspectos participativos y colaborativos de la ciudadanía en la gestión pública, es decir, los otros principios del gobierno abierto, las dificultades técnicas, políticas y culturales adquieren una dimensión mucho mayor. Es que en tal caso el problema ya no se limitaría a superar la negativa sistemática y deliberada de los funcionarios a suministrar información al público, sino que pasaría a ser el diseño de los mecanismos que permitirían a las partes interactuantes resolver el tratamiento y procesamiento de enormes volúmenes de datos. En esto reside la segunda restricción: la sobrecarga de datos crece aceleradamente, y aun la tecnología de la llamada “minería de datos” no ha conseguido, todavía, resolver las múltiples dificultades que genera su procesamiento para que puedan ser aprovechables.

Por otra parte, también existen restricciones del lado de la ciudadanía. Su participación no se produce sólo porque el gobierno invite a la población a participar. Debe haber, para que ello ocurra, una oportunidad, que no depende únicamente de la existencia de canales facilitados desde el Estado: las ocasiones más propicias suelen ser aquellas en que un sector de la población se ve amenazado por una política que entraña algún tipo de menoscabo o riesgo a su situación actual. Los ciudadanos no son, por naturaleza, actores políticos. Lo son si participan, pero para ello deben tener una causa o razón que los movilice. Tal justificación obedece, por lo general, a que algún interés económico, un valor profundamente arraigado o un derecho legítimo han sido amenazados por la acción del Estado o de otros actores sociales que detentan ciertos recursos de poder. Este es el fundamento mismo de la acción colectiva. De no existir tales oportunidades, resulta difícil para el Estado conseguir

La promoción, desde el Estado, de una participación genuina de la sociedad no es frecuente; diría más bien que la cornisa por la que transitan los gobiernos en esta materia es muy delgada, exponiéndolos fácilmente a caer en la demagogia.

que la población se movilice detrás de causas en las que esta no tenga un legítimo interés.

Por otra parte, ciertos mecanismos de movilización ciudadana desde el Estado pueden obedecer a objetivos puramente clientelistas. Bajo la apariencia de intentar promover una democracia deliberativa, muchos gobiernos ofrecen a veces un *ersatz* de participación social, intentando ocultar motivaciones de tipo proselitista o respondiendo a consideraciones de patronazgo y reciprocidad en el intercambio de favores políticos. La promoción, desde el Estado, de una participación genuina de la sociedad no es frecuente; diría más bien que la cornisa por la que transitan los gobiernos en esta materia es muy delgada, exponiéndolos fácilmente a caer en la demagogia.

También cabe destacar que las premisas del gobierno abierto parecen apelar a un ciudadano genérico al que se lo reconoce como sujeto de derechos, pero en la práctica la participación social suele expresarse más bien mediante múltiples formas organizativas, más que a través de la solitaria actuación de esclarecidos ciudadanos motivados por alguna causa individual, por más que estos también existan. Si el gobierno no reconoce la enorme heterogeneidad existente en el seno de la sociedad civil y sus variados mecanismos de representación política, puede verse expuesto a que los canales que abra a la participación ciudadana resulten discriminatorios, generen antagonismos o, peor aún, produzcan mayor desafección política. La pregunta que debe formularse todo gobierno realmente dispuesto a promover la democracia deliberativa es en qué circunstancias resulta conveniente y legítimo instituir mecanismos participativos permanentes, no limitados a resolver cuestiones puntuales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que promover y poner en marcha mecanismos de participación resulta costoso. No sólo para el Estado sino también para la sociedad civil, donde los interlocutores son organizaciones en las que a) la asociación es voluntaria, b) el compromiso de colaboración de sus miembros y auspiciantes es variable, c) sus dirigentes suelen ser mal o no remunerados, y d) el *free riding* es casi siempre una posibilidad latente. El costo se ve acrecentado cuando los incentivos a la participación decrecen y la dificultad de atraer participantes activos se incrementa. Por lo tanto, la participación necesita ser organizada y la implementación de las iniciativas debe ser cuidadosamente planificada y monitoreada durante toda la vigencia de la experiencia considerada. La organización de la participación debe ser considerada como un componente ineludible de la estrategia de implementación de cualquier iniciativa.

Algunas reflexiones finales

El terreno de la producción de información es un campo de lucha por la apropiación de conocimiento que resulte verosímil y pueda ganar legitimidad ante la ciudadanía como expresión objetiva de una situación real. Si desde la perspectiva de la relación “principal-agente” aceptamos que el Estado es agente de la sociedad y esta su principal, debemos preguntarnos qué debe conocer el principal y qué el agente. Si la pregunta la planteamos desde el enfoque del rol que la sociedad encomienda al Estado, la respuesta debería apuntar a los resultados que derivan del desempeño de ese papel. Por lo tanto, el objeto de ese conocimiento debería ser la medida en que esos resultados, en última instancia, promueven o no el desarrollo integral de la sociedad, bajo condiciones de gobernabilidad y equidad.

Si bien esta respuesta es todavía vaga, nos señala la dirección de la búsqueda: el Estado debe conocer si los objetivos que se propuso alcanzar en la gestión del desarrollo fueron efectivamente alcanzados porque, cualquiera fuere el caso, debería rendir cuentas a la sociedad por su desempeño. Para la sociedad, la rendición de cuentas representa la base de datos esencial para juzgar si el contrato de gestión entre principal y agente se ha cumplido, si corresponde o no renovarlo o si conviene probar con otros programas o con otros agentes. Para el Estado, entonces, mejorar la información sobre sus resultados equivale a tornar más transparente su gestión y, en caso de haber producido los resultados propuestos, a legitimar su desempeño y a aspirar –si ello fuera posible o deseable– a renovar el mandato de sus ocupantes. Por eso, todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre ciudadanía y Estado.

EL CENTRALISMO DEL ESTADO NACIONAL FAVORECIÓ EL DISCURSO DE LA DESCENTRALIZACIÓN. SIN EMBARGO, LA CESIÓN DE FUNCIONES A LOS GOBIERNOS LOCALES NO SIEMPRE FUE ACOMPAÑADA DE LOS RECURSOS NI DE LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA GESTIONAR LAS NUEVAS RESPONSABILIDADES. ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN? EL DEBATE ESTÁ PLANTEADO.

LA DESCENTRALIZACIÓN ENTRE LA PRESCRIPCIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN (O ENTRE LO ENUNCIADO Y LO SUCEDIDO)

por **GUSTAVO BADÍA**

Director Centro de Estudios de Estado y Administración - Universidad Nacional de Moreno

A sí como sucedió con otras cuestiones que ocuparon el centro del debate sobre el Estado en décadas anteriores, por ejemplo las privatizaciones, tiende a plantearse la descentralización como una receta a aplicar, es decir, como un “paquete” de acciones que aseguran un resultado. Desde esta perspectiva, construida sobre la crítica al centralismo jerárquico como modelo de gobierno, se entiende la descentralización como un fin en sí mismo, legitimado en términos de valores deseados –“si es descentralizado es mejor”, asimilando mayor descentralización a más democracia– y alcanzable con decisiones “racionalmente” seleccionadas; estas decisiones son en general de base tecnocrática –supuestamente neutrales en términos políticos– y por lo tanto no se presta la suficiente atención a



la contextualización de lo que se quiere hacer/lograr. Además, la descentralización suele plantearse como una suerte de reivindicación histórica de una usurpación –pocas veces localizable en el espacio/tiempo– de competencias y recursos por parte de los niveles más concentrados del Estado sobre los territorios más pequeños y sus actores; de allí que se hable también de descentralización como “devolución”.

En este marco, es difícil plantear dudas sobre las bondades de la descentralización porque, aunque se lo oculte en el discurso, los argumentos que se exponen son claramente político-ideológicos; lo que se presenta como un fin resulta, sobre todo, un medio para construir un determinado tipo de sociedad. Los objetivos políticos –planteados en términos de valores– justifican la teoría, que justifica a su vez el instrumento. En ese camino –lineal, si se quiere ineluctable– serán irracionales –o, en el mejor de los casos, intencionados– los comportamientos que, de una u otra manera, pudieran oponerse o, simplemente, plantear dudas sobre la pertinencia de descentralizar. Finalmente, en esta perspectiva la descentralización suele verse como un *momento*, aquel en que se formaliza la decisión; los pasos que siguen pasan a ser dominio de lo técnico, y su eficiencia depende de la “racionalidad” de los instrumentos que se “apliquen”.

Así como se pudo ver en el caso de las privatizaciones, una lente un poco más fina puesta sobre las experiencias concretas de descentralización nos mostrará procesos de una complejidad importante, que no encajan dentro de la linealidad, que tienen idas y vueltas, objetivos poco claros y garantías relativas sobre los resultados, “irrationalidades”; en fin, procesos no controlables “técnicamente”, en los que se dan fuertes disputas políticas entre los actores por el control de los mismos. Por lo tanto, la descentralización debe ser estudiada como la *resultante* de un *proceso* complejo en el que un proyecto o idea original va tomando forma en el tiempo, en función de las capacidades y poder de los actores potencialmente beneficiados y perjudicados, de los recursos disponibles, de disputas políticas (no necesariamente ligadas a la agenda de la descentralización), etcétera.

*La descentralización
suele plantearse
como una suerte de
reivindicación histórica
de una usurpación
–pocas veces localizable
en el espacio/tiempo– de
competencias y recursos
por parte de los niveles
más concentrados
del Estado sobre los
territorios más pequeños
y sus actores.*

Escenarios abiertos, pero no tanto...

Repasando algunas experiencias latinoamericanas se observa que la cuestión del poder, que se manifiesta en la disputa por el control de las distintas etapas del proceso, explica, más que los aspectos ideológicos o la pertinencia de las tecnologías aplicadas, la dinámica y resultados de los procesos reales de descentralización.

La descentralización, entonces, debe ser vista como un proceso –político en esencia– en el que pueden identificarse un conjunto de acciones sistemáticas, sostenidas, y orientadas hacia un fin u objetivo: un cambio en las relaciones existentes entre los distintos niveles estatales, pero también entre cada uno de estos y los actores sociales involucrados; en este proceso no solamente los actores estatales toman decisiones (y definen estrategias y movilizan recursos) sino también otros actores –más o menos organizados– aunque los primeros juegan un rol central por el volumen de los recursos que manejan y, sobre todo, por el carácter obligatorio de sus decisiones. En tanto se juegan situaciones de poder relativo, el proceso tiende a ser conflictivo, y en él ocupan un lugar central los sistemas políticos de base territorial.

Sugerimos entonces no ver la descentralización como el paso radical, inmediato, de una situación a otra, sino como un movimiento en un continuo, que va de lo centralizado a lo descentralizado. Es un escenario que se construye, y que puede generar, en su trayecto, situaciones “intermedias” o no pensadas originalmente, como por ejemplo que se detenga el proceso en una etapa en que no se alcance una efectiva descentralización –por ejemplo la desconcentración– pero que es la única viable en términos de la disputa por la nueva distribución de competencias y recursos. La descentralización debe ser vista más como un horizonte de llegada –con todo lo que supone de indeterminación respecto del resultado final– que como un *a priori*; es, una vez lanzada, un proceso abierto –a la vez político y “técnico”, pero en el que lo primero lidera– y no un “momento” en el que se “aplican”, por decirlo así, una medida o conjunto de medidas que aseguran objetivos predefinidos.

Es tan importante poner la mira en los resultados alcanzados como en las tensiones que se producen frente a las nuevas condiciones que se plantean. Vista desde la gestión, la idea de proceso permitirá analizar y trabajar las estrategias a medida que el mismo se va desarrollando, y así *construir* la viabilidad de la descentralización, en lugar de esperar al final del proceso para constatar las diferencias entre objetivos perseguidos y alcanzados y analizar recién entonces las causas, con todo lo que ello supone en cuanto a esfuerzos y recursos mal asignados. Nuestra perspectiva supone también que la descentralización se juega tanto en una buena identificación del punto de llegada –un proyecto claro, con objetivos pertinentes y contextualizados– como en una adecuada gestión del camino hacia el mismo; esto es, que se vayan configurando las instancias –redes, sistemas de información, escenarios o “arenas” transparentes– que permitan encuadrar el proceso sin exacerbar el conflicto.

No se trata tampoco de un proceso lineal, “de arriba hacia abajo”. Si bien la descentralización tiene una “llave” importante en el nivel que “cede” o “pone en juego” algunas de sus funciones o competencias, esto es condición necesaria pero no suficiente. La descentralización “no cierra” sin la aceptación de los nuevos escenarios por los niveles “receptores” –incluyendo los actores no estatales– y sin la previa o paralela puesta en marcha, en esos niveles, de los cambios que las nuevas condiciones requieren: desarrollo de nuevas capacidades de gobierno y gestión, nuevas pautas de relación con los actores de la sociedad civil, etc. Además, el proceso debería generar los cambios en el nivel central –políticos, tecnológicos– que requiere la incorporación de nuevas funciones, como por ejemplo desarrollar mecanismos de control del nuevo esquema, y nuevos sistemas de información.



Federales y unitarios

No es lo mismo descentralizar en un país federal que en un país con organización política unitaria. En general, los pactos federales parten de un poder descentralizado que “inventa” –construye– un nivel central, al que le ceden funciones y competencias, por lo que quizás en este caso quepa hablar de descentralización como “devolución” de algunas de ellas. De todas maneras, la agenda de cuestiones sobre las que se construyó la división original del trabajo entre niveles estatales seguramente no será la misma con el paso del tiempo; lo que se “devuelva” no tendrá el mismo contenido, la misma escala, ni su gestión requerirá de los mismos recursos y capacidades.

A continuación tomaremos algunos ejemplos de iniciativas de descentralización, en este caso de países históricamente centralizados, con el fin de mostrar la complejidad de los procesos que se desarrollaron. Haremos referencia a Chile, Costa Rica, Nicaragua y, también, a la provincia de Buenos Aires en la Argentina; si bien no es un país, tiene una tradición de control centralizado que hace particulares los procesos de descentralización que allí se encararon.

En resumen, en todos los casos se enarboló la bandera de la descentralización pero, de hecho, resultaron en una *desconcentración* de funciones y competencias del nivel central hacia niveles subnacionales, incluyendo en algunos casos una instancia de *regionalización*. El peso del nivel central en la historia de estos países –y provincia– se manifiesta fundamentalmente en que los procesos “comienzan” cuando se lo decide desde dicho nivel (donde además se lo diseña), y en que, en general, las fichas del tablero se mueven para no cambiar nada sustantivo, o para estirar la materialización de los cambios en el tiempo.

La descentralización en la práctica

Los casos muestran que la dependencia histórica del nivel local respecto del central no se modifica de raíz; no hay un cambio de paradigma en la organización del Estado o de las relaciones interestatales (y, arriesgamos, no se registra intención de que así suceda) que signifique transferir competencias y recursos significativos a las instancias de nivel inferior, de modo que la ecuación de poder tenga otra forma. Aunque, cabe decir, la descentralización fue largamente promovida en el plano discursivo, fundada en los límites del modelo centralista. El tema está en la agenda pública, reinterpretado en términos de llegar más y mejor al territorio desde la estructura de gestión central, que continúa concentrando los recursos de política –poder y presupuesto– más significativos. Lo nuevo que se genera y transfiere, en cuanto a recursos económicos, suele tener condicionamientos que, de hecho, siguen dejando a las instancias subnacionales bajo el paraguas del nivel central.

No obstante, del análisis de los casos se pueden identificar algunos puntos interesantes para continuar la discusión. Veamos.

Qué cosas sí, qué cosas no

■ En los últimos años se nota –aunque no siempre como resultado de una política explícita– una mejora en la distribución de competencias y recursos entre niveles a favor de los municipios, pero no un cambio sustantivo en las pautas de la relación. Por ejemplo, no se han transferido competencias que habiliten a los niveles subnacionales a generar recursos (nuevos impuestos, por ejemplo), por lo que el vínculo de dependencia presupuestaria de los mismos respecto del nacional sigue en

La descentralización “no cierra” sin la aceptación de los nuevos escenarios por los niveles “receptores” –incluyendo los actores no estatales– y sin la previa o paralela puesta en marcha, en esos niveles, de los cambios que las nuevas condiciones requieren: desarrollo de nuevas capacidades de gobierno y gestión, nuevas pautas de relación con los actores de la sociedad civil, etc.

general existiendo; de la misma manera, las decisiones sobre los recursos más significativos –transferencias condicionadas, por ejemplo– siguen estando en el nivel central. Costa Rica sancionó en 2010 la ley de transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, siendo aquel el que decidirá las funciones a transferir; en el caso de los recursos, las pautas de transferencia están determinadas desde el inicio. Sin embargo, 2/3 del gasto del país está en manos de entes autónomos del nivel central; eso no entra en la base de cálculo, por lo que la medida es importante en términos relativos, pero no cambia el esquema general. Nicaragua era en 2001 el país de Centroamérica con más bajo nivel de transferencias a las alcaldías; en 2003 se sanciona la ley que transfiere el 10% del ingreso fiscal nacional a las municipalidades pero recién para el año 2010. Las competencias, en este caso, precedieron a los recursos, lo que supone presión sobre los niveles locales, que deben hacerse cargo de lo transferido.

2. Los esquemas históricamente centralizados son difíciles de revertir, porque cristalizan actores políticos y relaciones de poder. Es en este marco en el que hay que evaluar las decisiones técnicas, y en particular la normativa. La sanción o definición de un “paquete normativo” no es de por sí garantía de que el proceso esté asegurado. Si el poder legislativo ha participado, es un indicador de que se ha llegado a un acuerdo político más amplio; sin embargo, tampoco esto es por sí solo garantía de implementación. En los casos revisados no se registran experiencias en las que se comience el camino de la descentralización por la discusión amplia de las cuestiones involucradas (*qué y para qué*) para, en una segunda instancia, reflejarlos en el régimen normativo que debiera regular las relaciones entre los niveles central y local (y en ocasiones no se llega nunca a esa instancia, como en el caso de la provincia de Buenos Aires). Mantener el debate en ese plano refuerza de hecho, por un lado, el poder de los niveles centrales que hoy concentran los recursos –como en el caso de Chile– y, en la práctica, el predominio de la perspectiva sectorial en las medidas que se discuten. También sucede, como en Chile, que no “circula” en los distintos niveles y agencias el mismo concepto de descentralización y objetivos perseguidos, con el consecuente problema de desarticulación.

3. La cuestión de la descentralización no siempre llega a formar parte de la agenda gubernamental por un interés *real* de los gobiernos en reformular la articulación entre niveles, hacer más eficiente el uso de los recursos públicos y/o fortalecer/extender las prácticas democráticas. Más allá de los discursos, los

Los niveles más perjudicados por la histórica subordinación al centro –los municipios– no han liderado iniciativas de descentralización; estas son, en casi todos los casos, decisiones del nivel central, que responden básicamente a sus intereses y a su propia visión (conservadora) del proceso.

procesos muestran que estos objetivos siempre se subordinan a la lógica de la reproducción del poder político. Este parece ser el prisma con que los sistemas políticos observan, deciden sobre, y evalúan, lo realizado; en este esquema, la dimensión “técnica”, sin estar ausente, se subordina claramente a la lógica mencionada. En el caso chileno se trata de resolver un problema vigente desde la regionalización definida por Pinochet, y cómo la misma limitó el poder político de las instancias municipales y el margen de maniobra de los gobiernos posteriores. En Nicaragua, la cesión de competencias a los municipios se realizó –de hecho– en el marco de un programa de reforma del Estado orientado al ajuste fiscal; por lo tanto, no fue discutido con aquellos, ni estuvo formalizado, ni se lo acompañó de recursos. En Costa Rica, en 2008, se justificaba en la necesidad de mejorar la gestión

En todos los casos se habla de la descentralización, pero en realidad se construye la desconcentración; se construye una nueva referencia territorial del gobierno y la gestión, pero no se cede el poder.

de las municipalidades y avanzar en la descentralización política, para que los gobiernos locales pudieran responder a las demandas de sus habitantes; se promueven además las cuestiones de género, participación ciudadana y ambiente en el marco de un desarrollo humano local sostenible. Cabe marcar que en los países de Centroamérica hay una evidente influencia –ideológica y por los recursos que movilizan– de las agencias de cooperación internacional en la construcción de la agenda de la descentralización.

4 Como se dijo, en estos países –y provincia– históricamente centralizados, la descentralización sigue un esquema particular, que supone construir un discurso centrado en la descentralización y, en la práctica, avanzar en una desconcentración administrativa, sin ceder potestades. A la vez, en el proceso se aumentan gradualmente –y no radicalmente– las competencias de los municipios. Es un juego de “doble pinza” (desde arriba y desde abajo) que no necesariamente tiene como punto de llegada un modelo de gobierno/gestión descentralizado. Esto permite al nivel central mostrarse más abierto a la participación de los niveles locales, pero a la vez mantener el control del proceso (y de áreas de decisión, competencias y de los recursos correspondientes). En algunos casos, este doble movimiento se complementa con intentos de creación/consolidación/fortalecimiento de un nivel regional, como escala intermedia para el gobierno y la gestión. En general, en estos casos el “rompecabezas” de competencias y recursos se hace obviamente más complicado de delinear y construir (técnica y políticamente, más lo segundo que lo primero), y complica más que soluciona el problema de la articulación interjurisdiccional. En Costa Rica se promovió una nueva regionalización del territorio nacional cuyo objetivo era favorecer la planificación y coordinación intersectorial, aunque siempre con la mirada puesta en el nivel central (articulación entre el Poder Ejecutivo y los organismos descentralizados). Pero

no surge de los datos que este –el nivel regional– sea un nivel importante para la marcha actual del proceso de descentralización. Lo mismo se da en la provincia de Buenos Aires, aunque en este caso hay indicios de que en un futuro podría ser un nivel importante en la gobernabilidad del territorio (se prevé incluso la elección de quien estará al frente del nivel regional). En Chile, en cambio, las regiones reforzaron el centralismo y postergaron a las comunas, por lo que transferir competencias a los municipios (también está el nivel provincial) supone en este caso rearmar –y no planificar desde un comienzo– el esquema vigente de asignación de recursos.

5 Los procesos de descentralización estudiados han sido intermitentes en lo que hace a la dinámica de su definición/diseño/implementación. No parecen haberse encarado estrategias de *construcción política sustentable* de la descentralización, sino que en determinados momentos los gobiernos avanzan, y luego el proceso “se apaga”. Las causas son variadas: objetivos poco claros, inclusión de la descentralización en la agenda como condición para acceder a financiamiento internacional (lo que lleva a acciones más reactivas que proactivas), aumento del conflicto político, etc.; no se registran debates previos que incluyan a la sociedad, antes de avanzar en las medidas concretas y, por lo tanto, no hay grandes acuerdos políticos que sostengan las iniciativas. Costa Rica parece haber roto esa tendencia, aunque esto es reciente. Chile pareció consolidar un proceso firme desde el 2002 en adelante –cuando asume el gobierno de la Concertación– fundado entre otras cosas en la necesidad de cambiar los poderes instalados en el esquema político-institucional pinochetista; sin embargo, no se avanzó en líneas nuevas. La provincia de Buenos Aires instala el tema desde el nivel central, quizá porque nunca fue posible concretar la discusión en la Legislatura del régimen municipal provincial (que data de fines de los '50).

6. La descentralización es una vía para alcanzar objetivos distintos, y cada país la fundamenta en distintos argumentos. En los países mencionados, los objetivos apuntan a cuestiones ligadas a la gestión (articulación, mejor “llegada” del nivel central al territorio, modernización de la administración pública), estando ausentes –o presentes de manera aleatoria– cuestiones relativas al fortalecimiento de las relaciones democráticas. Así, en Costa Rica fue el medio para llevar adelante una modernización de la gestión pública. En 2008, la Política Nacional de Descentralización buscaba lograr mejoras sustantivas en la gestión de las municipalidades y avanzar en el proceso de descentralización política; recién en 2010 se incluye un capítulo de participación social, que apunta al control de los proyectos que los municipios realicen con fondos transferidos. En Chile, con Lagos, se buscaba lograr un crecimiento con mayor autonomía y equidad, aunque también fortalecer las formas de democracia representativa y participativa; pero, de hecho, la mayoría de las medidas –de ese período y posteriores– se centraron en el plano de la gestión, y por lo tanto lejos de la discusión en la sociedad y de una redistribución del poder político. En Nicaragua, la descentralización fue parte del ajuste fiscal del Estado central, y luego instrumento –motorizado en parte por la cooperación internacional– para operar sobre las consecuencias de un desastre natural. Actualmente, el gobierno pone a la descentralización en un lugar subsidiario en relación con el combate contra la pobreza.

7. Los niveles más perjudicados por la histórica subordinación al centro –los municipios– no han liderado iniciativas de descentralización; estas son, en casi todos los casos, decisiones del nivel central, que responden básicamente a sus intereses y a su propia visión (conservadora) del proceso.

8. La creación de fondos de compensación territorial (para salvar diferencias entre municipios) permite salvar un riesgo potencial de la descentralización, como es el que al aumentar los niveles de autonomía se consoliden situaciones de desigualdad relativa (municipios grandes versus pequeños).

9. Se apela al argumento de la falta de capacidad de los niveles locales como justificativo de no avanzar hacia la descentralización. En este sentido, es una falacia suponer que países en que los niveles locales han estado subordinados a las decisiones que se toman en el nivel central (en términos de competencias y responsabilidades) pudieran haber desarrollado aparatos estatales con capacidades para encarar cuestiones sobre las que no tuvieron nunca señales de que iban a tener que incorporar. Cada país –y cada gobierno– ha encarado el tema de fortalecer el nivel local desde sus propias perspectivas ideológicas o posibilidades. El caso chileno coloca la *profesionalización* de las administraciones regionales y locales como un punto importante de la agenda; en Costa Rica solamente se menciona la necesidad de incentivar la mejora continua de la gestión, en un marco de modernización institucional. En Nicaragua se han motorizado instancias de participación ciudadana en el ámbito local como forma de controlar las decisiones de los alcaldes. No hay capacidades “en abstracto” que fortalecer (aunque cierta base de tecnologías de gestión y capacitación es un dato mínimo), sino que la orientación política va marcando los criterios de asignación de los recursos.

En resumen

En resumen, procesos complejos, no lineales, que muestran *resultantes* diversas según sea el contexto y la historia particular de cada país. En todos los casos se habla de la descentralización, pero en realidad se construye la desconcentración; se construye una nueva *referencia territorial* del gobierno y la gestión, pero no se cede el poder. Una cosa es una cosa y otra cosa es otra cosa....

LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN PROVOCAN LA SUPERPOSICIÓN DE DISTINTOS ÓRDENES ESTATALES CON CAPACIDAD DE DECISIÓN SOBRE UNA MISMA PROBLEMÁTICA, VOLVIENDO NECESARIA LA CREACIÓN DE INSTANCIAS FORMALES DE COORDINACIÓN POLÍTICA. UNA MIRADA CRÍTICA A LA EXPERIENCIA DE LOS CONSEJOS FEDERALES.

LOS CONSEJOS FEDERALES ¿ESPACIOS PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES O UNA MANIFESTACIÓN DE LA “EXPLOTACIÓN OPORTUNISTA”?

por VALERIA SERAFINOFF

*Dra. en Ciencia Política. Becaria
Posdoctoral CONICET-CEDES.*

*Docente de grado UNSAM y posgrado
UBA, UNSAM, FLACSO y USAL*

En países federales como la Argentina, la coordinación de políticas públicas genera complejidades adicionales que resultan aún más evidentes en el marco de una descentralización de funciones y competencias. Los sistemas federales implican la existencia de múltiples arenas territorialmente superpuestas de toma de decisión. Cada una de estas arenas está conformada por autoridades elegidas democráticamente con legitimidad para definir la agenda pública y cuenta con un aparato administrativo propio.

La presencia institucional de órdenes estatales superpuestos y



El retorno a la democracia y las reformas estatales de la década de los '90 presentaron nuevos desafíos para la gobernabilidad, desafíos que se asocian tanto con la distribución de recursos (no sólo económicos sino también políticos y simbólicos) como con una nueva división del trabajo.

administrativamente independientes sugiere la posibilidad de desarrollar políticas públicas con administración diferenciada en un mismo territorio. Entonces, al considerar, por ejemplo, la política de transporte urbano observamos no sólo un complejo entramado de normas nacionales, provinciales y locales que pueden complementarse, superponerse e, incluso, contraponerse, sino también un conjunto de agencias con responsabilidad fragmentada en la implementación de la política, pero también en su seguimiento y evaluación.

El diseño institucional federal expresa la existencia de una matriz de decisión conformada a partir de jerarquías formales de autoridad y líneas formales e informales de comunicación que las atraviesan. En consecuencia, es imprescindible definir ciertos acuerdos básicos iniciales y la combinación de reglas comunes orientados a limitar los alcances del problema de la coordinación en el marco de las relaciones intergubernamentales. Así, el federalismo se estructura como un marco a partir del cual se establecen las relaciones entre actores. El aspecto estructural del mismo está presente pero, por momentos, los procesos federales pueden ser más relevantes que en otros.

El retorno a la democracia y las reformas estatales de la década del '90 presentaron nuevos desafíos para la gobernabilidad, desafíos que se asocian tanto con la distribución de recursos (no sólo económicos sino también políticos y simbólicos) como con una nueva división del trabajo. La descentralización activa las características estructurales del federalismo poniéndolas en acto. En ese sentido, también complejiza la dinámica de relaciones intergubernamentales y redefine sus características en algún punto en el continuo entre una absoluta autonomía del gobierno central con respecto a los niveles subnacionales de gobierno y la completa autonomía de los gobiernos subnacionales con respecto a la autoridad central. Este proceso tuvo consecuencias relevantes en la medida en que generó nuevas lógicas de producción de bienes y servicios públicos y potenció el impacto de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno sobre los resultados de las políticas públicas implementadas. Al mismo tiempo, profundizó la disparidad interprovincial.

Las relaciones intergubernamentales en la Argentina

El concepto se refiere a los vínculos entre las distintas unidades de gobierno existentes al interior de un Estado. Se trata de los mecanismos políticos y administrativos que permiten regular, organizar y, en última instancia, viabilizar la gestión pública entre los distintos niveles estatales que integran un Estado.

La existencia misma de estas relaciones implica cierto nivel de articulación (institucionalizada o no) y la consolidación de un tejido de relaciones entre distintos niveles de gobiernos. Así, distintas reglas, incentivos, prácticas, instrumentos y mecanismos de control pueden facilitar o dificultar los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Siguiendo a Jordana, existen tres canales a través de los que se configuran las relaciones intergubernamentales:

- Las **estructuras institucionales formales**: la Constitución argentina establece la existencia de tres niveles de gobierno, la competencia provincial sobre las atribuciones no delegadas al gobierno federal y la autonomía de las provincias para definir su propio régimen municipal. Si bien la Constitución establece una serie de competencias exclusivas, existe un amplio conjunto de funciones sobre las que no precisa el alcance de las responsabilidades compartidas. Por ello, distintas normas han modificado a lo largo de las décadas los alcances y responsabilidades. Otro importante aspecto que define la estructura formal de las

relaciones intergubernamentales es el Régimen de Coparticipación de Impuestos, el mismo fue aprobado transitoriamente a fines de la década de los '80 pero aún subsiste con varias modificaciones parciales. Incluso, la Asamblea Constituyente de 1994 estableció la necesidad de alcanzar un nuevo consenso para la coparticipación de ingresos, pero estableció que el mismo debe ser refrendado por los legislativos provinciales.

- La **actividad de los partidos políticos**, por medio de la integración partidaria y los mecanismos de articulación y coordinación al interior de un mismo partido político. En la Argentina durante los últimos veinte años se fue resquebrajando el sistema político bipartidista y el sistema político tendió a la fragmentación y territorialización. Cada arena electoral tiene su propio marco institucional y una dinámica particular.

- Las **relaciones informales** entre funcionarios técnicos y políticos con responsabilidad en la gestión de las distintas políticas públicas que se implementan. Se refiere al conjunto de mecanismos y prácticas recurrentemente utilizadas para la toma de decisiones y resolución de problemas.

Los mecanismos formales tienen una escasa capacidad para explicar la dinámica de las relaciones intergubernamentales en la Argentina. Las estructuras institucionales establecen pautas a través de la división de poderes y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. No obstante, el predominio de los Ejecutivos para la definición de las agendas públicas reduce significativamente el peso del Legislativo, especialmente de la Cámara alta, como espacio para la articulación interguberna-

mental. Las prácticas informales se ven favorecidas por la existencia de múltiples zonas grises en la identificación de responsabilidades y competencias, así como por la inestabilidad de los acuerdos alcanzados. Proliferan, entonces, acuerdos coyunturales que establecen esquemas redistributivos sustentados en principios discrecionales, al tiempo que los pocos espacios institucionales para la resolución de conflictos interjurisdiccionales se muestran incapaces de imponer lineamientos y pautas transparentes para la coordinación intergubernamental.

Los Consejos Federales como espacios institucionalizados

Los Consejos Federales son: a) instancias formalizadas o con cierto nivel de formalización; b) cuya misión consiste en la coordinación de áreas específicas de políticas públicas y c) que la coordinación que apuntan a realizar es de *tipo vertical*, en términos que articula las decisiones de las autoridades de nivel nacional con las de nivel provincial (y que, en principio, no incluiría la participación del nivel local). Los primeros Consejos Federales han sido creados en nuestro país a fines de la década de los '50 y, a pesar de la heterogeneidad en el alcance y su organización, pueden considerarse como exponentes de la relación que el Ejecutivo nacional establece con los ejecutivos provinciales para la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales. En el recuadro 1 es posible observar el listado de Consejos Federales y el año de creación (36 organismos, aunque con nivel de actividad variable).

Listado de Consejos Federales y año de creación

Consejo Federal del Catastro (1958); Consejo Vial Federal (1958); Consejo Federal de Energía Eléctrica (1960); Consejo Federal de Vivienda (1962); Consejo Federal de Bienestar Social (1972-1979); Consejo Federal de Cultura y Educación (1979); Consejo Federal de Salud (1981); Consejo Federal de Turismo (1982); Consejo Federal de Comercio Exterior (1988-1999); Comisión Federal de Impuestos (1988); Consejo Federal de Medio Ambiente (1990); Consejo Federal de Previsión Social (1990); Consejo Federal Agropecuario (1990); Consejo

Federal de la Función Pública (1992); Consejo Federal del Consumo (1992); Consejo Federal de Seguridad Interior (1992); Consejo Federal de Población (1992); Consejo Federal de Minería (1993); Consejo Federal de Saneamiento (1995); Consejo Federal de Desarrollo Social (1996-2002); Consejo Federal de Drogadicción y Narcotráfico; Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (1997); Consejo Federal de Industria (1997); Consejo Federal de Adultos Mayores (1997); Consejo Federal de Discapacidad (1998); Consejo Federal del Tra-

bajo (1999); Consejo Federal Pesquero (1999); Consejo Hídrico Federal (2003); Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (2004); Consejo Federal de Seguridad en Espectáculos Deportivos (2005); Consejo Federal Productivo (2005); Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (2005); Consejo Federal de Políticas Públicas Antidiscriminatorias (2008); Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (2008); Consejo Federal de Justicia (2008); Consejo Federal de Hidrocarburos (2012).



La Constitución argentina establece la existencia de tres niveles de gobierno, la competencia provincial sobre las atribuciones no delegadas al gobierno federal y la autonomía de las provincias para definir su propio régimen municipal.

Como puede verse, la mitad de los Consejos Federales surgieron durante la década de los '90 en el marco del proceso de descentralización. Los objetivos que justifican la creación de estos pueden resumirse en: responder a viejas cuestiones con una estrategia diferente (en referencia a la incorporación, al menos formal, de las autoridades provinciales en el proceso decisorio), o bien, resolver “nuevas” *issues* que ingresaban en la agenda estatal.

La inexistencia de un marco normativo que defina, en términos generales, las características y atribuciones de estas instituciones permite la convivencia de distintos mecanismos de creación y organización de los Consejos Federales. Estos han surgido a partir de acuerdos federales, leyes, decretos, o bien,

por medio de resoluciones. Sin embargo, como era de esperar, el análisis de los casos demuestra que cuanto mayor es el nivel de institucionalización y formalización original, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los mismos. La sanción de una ley de creación o la ratificación de acuerdos de creación no es una condición suficiente para explicar el margen de acción, la capacidad resolutoria ni la persistencia de los Consejos Federales pero sí parece constituirse como condición necesaria.

En términos de su conformación, en su mayoría, están integrados por una autoridad nacional y un representante del área de referencia en cada gobierno provincial. Otros Consejos están conformados por un representante de las provincias pero en representación del gobierno nacional hay más de un funcionario

de la misma dependencia de la administración central, o bien, hay varios funcionarios que responden a distintas dependencias de la administración nacional. De forma que estos Consejos estarían buscando no sólo una coordinación vertical sino una coordinación de tipo horizontal. Finalmente, unos pocos casos integran también a representantes municipales, aunque estos últimos como adherentes y por integración voluntaria.

Respecto de las autoridades de los Consejos Federales es posible observar que en su mayoría son presididos por el representante del Poder Ejecutivo. Sólo en aquellos Consejos donde los representantes nacionales no son funcionarios de máxima jerarquía (ministro, secretario, subsecretario) la presidencia de los mismos recae en representantes provinciales. Respecto de la jerarquía de los funcionarios provinciales que participan de estos espacios de coordinación federal, la situación es heterogénea ya que las provincias organizan su administración de forma distinta. En poco menos de la mitad de los casos la propia normativa de creación de los Consejos hace referencia a la autoridad que debería conformar estas instituciones. En tal sentido, las provincias suelen tener responsables de alto nivel político en áreas como Educación, Salud, Trabajo, Responsabilidad Fiscal, Producción, Seguridad Interior y sectores como el de Industria, Agropecuario, Pesca y Minería. Sin embargo, en otras áreas suelen ser directores provinciales y, por lo tanto, resulta escasa su capacidad de decisión y acción. En otras áreas como Medio Ambiente, Drogadicción, Turismo y Comercio Exterior, la representación suele ser ejercida por funcionarios con jerarquías heterogéneas en las provincias, lo que genera algunos inconvenientes al momento de adoptar resoluciones conjuntas y las capacidades del Consejo se ven atenuadas.

Asociado con los aspectos anteriormente planteados, se observa que aun cuando la presidencia pueda ser electiva (y, por lo tanto, recaer en un representante provincial) la sede de los Consejos suele ser en la ciudad de Buenos Aires. Incluso, por lo general, se emplazan en el lugar físico donde se desempeña el representante del Ejecutivo nacional.

Desde la creación de los primeros Consejos Federales hasta la actualidad es posible observar que:

- A diferencia de lo que podría preverse, los Consejos Federales no se crean exclusivamente bajo regímenes democráticos sino que algunos han surgido bajo regímenes autoritarios. La relevancia de las áreas de políticas de estos últimos (Bienestar Social, Salud y Educación) hace desestimar la relación entre la

creación de estos Consejos y la búsqueda de espacios de deliberación y consenso político multinivel.

- La existencia de gobiernos multinivel divididos, aquellos donde el presidente es de un partido político distinto del partido político al que pertenece la mayoría de los gobernadores provinciales, no promueve la creación de estos organismos. Si los Consejos Federales fueran entendidos como espacios para la negociación y búsqueda de consenso entre distintas instancias de gobierno que comparten la responsabilidad sobre una política pública en particular, podría preverse una tendencia a que se incremente la creación de los mismos cuando desaparece la posibilidad de consensuar lineamientos políticos a partir de acuerdos al interior de un mismo partido.

Las prácticas informales se ven favorecidas por la existencia de múltiples zonas grises en la identificación de responsabilidades y competencias, así como por la inestabilidad de los acuerdos alcanzados.

- Tampoco se observa que las situaciones de emergencia económica y fuerte inestabilidad política promuevan la creación de estos organismos. En cambio, es evidente que la conformación de Consejos Federales acompañó los procesos descentralizadores. En tal sentido, podría concluirse que a mayor descentralización de las políticas públicas mayor surgimiento de instancias formalizadas de coordinación de políticas.

Además de las funciones de coordinación de políticas, estos organismos desempeñan, al menos formalmente, otras funciones centrales: a) asesoramiento a los poderes ejecutivos; b) evaluación de políticas públicas; c) difusión de la cuestión; d) distribución de fondos coparticipables; e) promoción de la creación de organismos a nivel provincial; f) establecimiento de lineamientos políticos; g) establecimiento de pautas de cumplimiento obligatorio; h) aprobación de permisos; i) administración de fondos y j) aplicación de sanciones.

Todos los Consejos, aun cuando no lo tengan asignado entre sus funciones formales, realizan asesoramiento (relevamientos y análisis y la promoción de programas y normativa). No obstante, el asesoramiento, por lo general, se realiza desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales, o bien, desde provincias con experiencias innovadoras.

Varios Consejos tienen asignadas funciones de evaluación de la implementación de políticas públicas, pero se observa

una escasa actividad en este sentido. En su mayoría, los Consejos desempeñan funciones de difusión de la cuestión sobre la que trabajan. En los Consejos vinculados a problemáticas más recientes (Drogadicción, Defensa del Consumidor y Derechos de los Niños) se plantea como función la promoción y asistencia a las provincias a fin de crear organismos especializados en tales cuestiones. En tanto, algunos Consejos explicitan entre sus funciones la ampliación de la participación de la sociedad civil y algunos señalan la necesidad de capacitar agentes públicos. La difusión se realiza básicamente a partir de la distribución de material, elaborado en el área responsable de la cuestión a nivel nacional, en las escuelas. Estas actividades parecen ser las que se realizan en forma más efectiva.

A partir de lo observado hasta aquí, es posible señalar la evidente heterogeneidad de las funciones de los Consejos Federales. Dentro de las funciones, es posible identificar aquellas que otorgan, al menos formalmente, mayor poder y atribuciones a los Consejos Federales: a) el establecimiento de lineamientos políticos (muy pocos tienen esta función); b) la administración de fondos; c) la distribución de fondos coparticipables; d) la fijación de pautas obligatorias para el sector; e) la aplicación de sanciones y f) la evaluación de políticas públicas. Sólo en cuatro Consejos se establece formalmente la asignación conjunta de más de dos de estas funciones.

Todos los Consejos, aun cuando no lo tengan asignado entre sus funciones formales, realizan asesoramiento... No obstante, el asesoramiento, por lo general, se realiza desde el Estado nacional hacia los Estados provinciales, o bien, desde provincias con experiencias innovadoras.

Por su parte, de la contrastación entre las funciones normativamente asignadas a cada uno de ellos y las que desempeñan efectivamente surgen nuevas diferencias, aunque en virtud de este contraste el comportamiento resulta más homogéneo pues las funciones que asignan más capacidad de acción a los Consejos son las que menos desarrollo efectivo tienen. Se observa una fuerte diferenciación entre lo que potencialmente podrían ser y lo que estos Consejos son, así como también entre lo que podrían hacer y lo que efectivamente hacen.

Finalmente, entre los problemas que podrían explicar la dificultad para el cumplimiento de las funciones asignadas a los Consejos Federales se destacan:

- La fuerte inestabilidad de los funcionarios, tanto políticos como técnicos. Este déficit no se da por igual en todas las jurisdicciones y se profundiza por la debilidad de la carrera burocrática.
- En los casos en que los Consejos Federales están conformados por funcionarios de un nivel menor que el de subsecretario suelen tener poca relevancia, ya que quienes se reúnen para coordinar políticas tienen escasa capacidad de decisión. Problemas similares se observan en Consejos donde es heterogénea la representación provincial.
- La escasez de recursos presupuestarios. En la mayoría de los casos se observa que no existe una asignación específica ni programa donde se comprendan las actividades realizadas por los Consejos.
- La disponibilidad de recursos humanos termina dependiendo de la decisión del responsable político del Ejecutivo nacional ya que, por lo general, estos Consejos no cuentan con recursos humanos propios.
- La alta dependencia de la voluntad del funcionario político del Ejecutivo nacional.

Los Consejos Federales ¿espacios para la manifestación de la "explotación oportunista"?

Del análisis realizado resulta evidente la heterogeneidad existente entre los Consejos Federales, motivo por el cual no es posible expedirse sobre la efectividad de los mismos en su conjunto. No obstante, es evidente que la interacción entre autoridades con capacidad de decisión política en los niveles de gobierno que representan tiene, al menos potencialmente, efectos provechosos y, aunque sea por ello, la creación de or-

ganismos de este tipo es positiva. Sin embargo, estos Consejos como instrumentos para la formulación e implementación de políticas públicas han tenido, en general, una baja efectividad.

Los Consejos Federales no parecen ser un camino que contribuya a la institucionalización de las relaciones intergubernamentales. Por el contrario, se constituyen como un espacio apropiado para canalizar comportamientos oportunistas y potenciar relaciones bilaterales que profundizan el carácter informal de la coordinación intergubernamental en la Argentina.

Estos Consejos no parecen espacios creados para la articulación de decisiones en contextos caracterizados por situaciones políticas conflictivas –sea por la existencia de gobiernos multinivel divididos, por las diferencias entre facciones políticas o entre líderes partidarios– ni tampoco por crisis económicas. Su efectividad parece encontrarse, entonces, en la conformación de espacios para la consecución de apoyos explícitos a políticas del Ejecutivo nacional, la consolidación de relaciones bilaterales y el intercambio de experiencias. Es decir, la preponderancia de estos Consejos en su área de actividad parece surgir de la capacidad de los mismos para generar lazos informales. En tal sentido, cabría preguntarse si se trata realmente de instituciones que formalizan la búsqueda de consenso, o bien, si lo relevante de su acción se asocia con las interacciones informales que se realizan a partir de los mismos (v.g. redes de funcionarios, acuerdos regionales).

Del análisis diacrónico de estos Consejos surge que los mismos afrontan distintas etapas de activación y repliegue asociadas, básicamente, con las decisiones del representante del Ejecutivo nacional, quien además desempeña un rol activo (v.g. impulsando la agenda de reuniones, realizando las convocatorias, invitando incluso a las reuniones regionales). Por ello, si el nivel de actividad del Consejo depende de la decisión del Ejecutivo nacional, ¿en qué medida son un exponente de que el federalismo argentino está reduciendo sus niveles de centralización? En resumen, el hiperpresidencialismo y el decisionismo; la debilidad de las instituciones; las asimetrías en los niveles de desarrollo regional y el federalismo centralizado y altamente dependiente del Ejecutivo nacional, todos problemas más estructurales del sistema político argentino, se expresan en estos espacios atentando contra la posibilidad misma de que estos Consejos coordinen decisiones políticas.

EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA DÉCADA DE 1990 FAVORECIÓ LA CREACIÓN DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES, INSTITUCIONES CREADAS POR LOS GOBIERNOS LOCALES PARA ABORDAR TEMAS HASTA ENTONCES NO EXPLORADOS Y CON LAS FUNCIONES DE CONTROL Y AUDITORÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS.

RENDIR Y EXIGIR CUENTAS EN LA ARGENTINA

LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO MUNICIPALES

por **INGRID G. BAUMANN**
Investigadora Becaria (CEDES-CONICET). Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires

Tópicos como la participación ciudadana, el acceso a la información, la transparencia en la gestión, entre otros, han sido abordados fuertemente por las diferentes corrientes de estudio preocupadas por la democracia y la gestión pública en el nivel local. Desde diferentes ángulos algunas de sus conclusiones suelen aproximarse a los bordes de los problemas de *accountability* o *rendición de cuentas*. El trabajo que aquí presento pretende echar luz sobre esta dimensión, no desde el estudio de mecanismos de gestión que indirectamente se ocupan de la rendición de cuentas, sino desde la indagación en el funcionamiento de un organismo que específicamente ha sido creado para exigirla, tal es el caso de las *Defensorías del Pueblo*.



Al respecto, en primer lugar me referiré al modo en que la exigencia de rendición de cuentas se instaló hacia fines de la década de 1990 en la agenda pública de los municipios. Luego describiré la expansión territorial de la institución Defensoría del Pueblo en el nivel subnacional y finalmente presentaré una tipología de Defensorías del tiempo con el fin de brindar algunos lineamientos teóricos para el análisis del desempeño de este tipo de institución.

La rendición de cuentas en la agenda municipal

Desde mediados de 1990, en el contexto de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales y de revalorización del nivel municipal como *locus* principal de la democracia, los Estados municipales comenzaron a desarrollar un proceso de redefinición de roles y estrategias de intervención en las problemáticas y necesidades de las sociedades locales. En este marco, para el ejercicio del conjunto de funciones municipales los gobiernos locales tuvieron que reformular herramientas preexistentes o crear instituciones nuevas para abordar temas hasta esos entonces no explorados. La rendición de cuentas como problema social y político comenzó a ser problematizada a causa de tres factores principales:

- El proceso de descentralización hacia niveles subnacionales.
- La reforma institucional llevada a cabo mediante la reforma de las constituciones nacional y provinciales.
- Las demandas específicas de la ciudadanía local y su incorporación en las plataformas partidarias.

En primer lugar, a partir de los procesos de descentralización surgió la tendencia de reivindicar al municipio como el espacio por excelencia para la promoción del control y participación ciudadana y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Podemos reconocer dos perspectivas desde donde se intentó legitimar y justificar este proceso, una de ellas sostenida en argumentos del orden de lo normativo y la otra esgrimida desde argumentos del orden de lo gerencial.

Desde el punto de vista normativo, se subrayaba que la descentralización podría ser un medio para democratizar la sociedad y fortalecer las acciones de *accountability* y control de gobierno, ya que se consideraba que, dado el aumento de las atribuciones y recursos en el ámbito local y la proximidad con la que desde ese momento se encontraba la ciudadanía de los gestores públicos, la población estaría en mejores condiciones para participar de la gestión y del control. Por otra parte, desde

el punto de vista de la mejoras en la gestión que la descentralización generaría, era el mismo Estado nacional el que impulsó durante la denominada “segunda reforma del Estado” una nueva etapa en la concepción de la función de control en el nivel local, estableciendo la necesidad de llevar a cabo una reforma política de las administraciones locales con el fin de mejorar los sistemas de representación, la eficiencia y la transparencia de gestión y la participación comunitaria. Para ello se indicaba como mejor estrategia la implementación y el desarrollo de sistemas de control comunitario de la gestión municipal de servicios públicos (Decreto PEN N° 143/98).

El segundo de los factores desde donde se comenzó a problematizar la cuestión de la rendición de cuentas fue la reforma institucional conformada por la reforma de las constituciones provinciales y la reforma de la Carta Magna nacional de 1994. A partir de dichas transformaciones, los nuevos regímenes municipales introdujeron en sus textos el principio de autonomía



para los municipios y daban lugar al establecimiento de novedosos instrumentos de democratización del nivel local, entre los que se encontraban regulaciones para los mecanismos de control y auditoría. En lo relativo al control de las cuentas públicas municipales, en la mayoría de las jurisdicciones dicha función quedó a cargo de instituciones provinciales de fiscalización superior (Tribunales de Cuentas y Auditorías Generales), mientras que para ejercicio del control social del gobierno se habilitó la posibilidad de creación de distintos tipos de mecanismos de responsabilización por control social.

Por último, una importante fuente de problematización de la cuestión de la necesidad de comenzar a exigir que los gobernantes rindan cuentas de sus acciones, sin dudas fue la propia comunidad. No fueron pocos los movimientos sociales y las organizaciones locales que reivindicaron por largos años la necesidad de un gobierno local inclusivo y abierto a las propuestas ciudadanas. Desde la mirada de estos actores, la rendición de cuentas era entendida como un valor que debía fraguarse en la proximidad del vínculo entre vecinos y municipio, puesto que se creía que la cercanía geográfica y la participación brindarían el espacio propicio para el desarrollo de medios del control de los representantes. La vigilancia, la denuncia y la evaluación encuentran en los actores del ámbito local un espacio privilegiado para desplegarse.

Sin embargo, para la institucionalización de las demandas de rendición de cuentas fue preciso que se diera la disputa en el terreno legislativo. Esto fue posible gracias a otro grupo de actores: los partidos políticos. Históricamente en el nivel local, el vecinalismo y el socialismo fueron quienes haciéndose eco de estas demandas intentaron cristalizarlas en instrumentos específicos. Durante mucho tiempo fueron los únicos partidos que sistemáticamente pretendieron tomar la iniciativa al respecto, pero por su debilidad electoral también fueron los que menos acceso tuvieron a los ejecutivos y deliberativos locales. Por lo tanto, muchas veces la presentación de proyectos de ordenanza o la implementación de innovaciones dependió de su presencia en las instituciones de gobierno.

Hacia finales de los '90, la rendición de cuentas dejó de ser una reivindicación exclusiva de vecinalismo y socialismo. A causa de un particular contexto de deterioro no sólo de las instituciones políticas sino también del tejido social, esta cuestión pasó a ser incorporada por nuevas expresiones partidarias. Los viejos reclamos por "un municipio más próximo" –reformulados en nuevas demandas por "un municipio más transparente"– se recanalizaron a través de coaliciones de partidos, que nacidas en los niveles superiores, fueron gestando sus correlatos a nivel local.

Desde mediados de 1990, en el contexto de descentralización de funciones hacia los niveles subnacionales y de revalorización del nivel municipal como locus principal de la democracia, los Estados municipales comenzaron a desarrollar un proceso de redefinición de roles y estrategias de intervención en las problemáticas y necesidades de las sociedades locales.

Desde la mirada de estos actores, la rendición de cuentas era entendida como un valor que debía fraguarse en la proximidad del vínculo entre vecinos y municipio, puesto que se creía que la cercanía geográfica y la participación brindarían el espacio propicio para el desarrollo de medios del control de los representantes.

La institución de la Defensoría del Pueblo

Si bien el origen moderno de las Defensorías del Pueblo data de las divergencias entre el Parlamento sueco y la monarquía en el siglo XIX, esta institución se ha expandido contemporáneamente a gran parte de los regímenes políticos modernos fundados formalmente en los principios del estado de derecho. Específicamente en la Argentina esta institución nació en el nivel provincial y municipal, ya que en algunas constituciones y estructuras locales existía previamente a la creación del Defensor del Pueblo Nacional en 1993. En la actualidad, en la Argentina existe un total de 42 *Defensorías del Pueblo*, de las cuales 13 se encuentran a nivel provincial y 27 en diferentes municipalidades.

La literatura la ha categorizado como una institución de “rendición de cuentas horizontal con mandato asignado”, es decir, como una agencia a la cual se le delega una función específica: la de exigir cuentas a los gobernantes en materia de protección de los derechos ciudadanos y de los intereses de los administrados. Otro cuerpo de estudios la incorporó como una institución de “control social del gobierno”, es decir, como una agencia para que participativamente sea la sociedad la que controle a sus representantes.

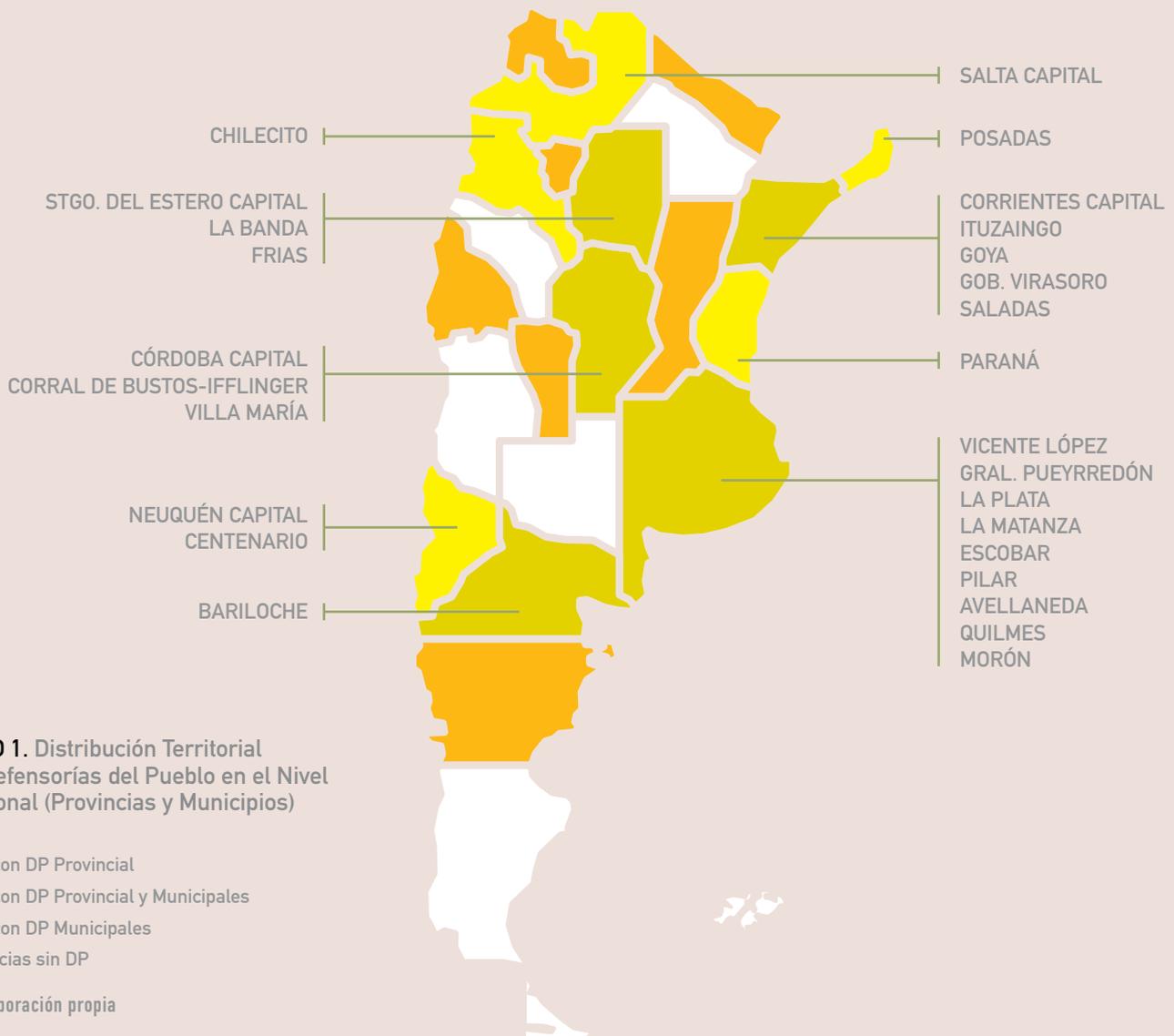
En base a ambas formas de entenderla, en este artículo cuando hablamos de Defensoría del Pueblo u Oficina del Ombudsman nos referimos a un tipo de agencia autónoma de dirección unipersonal, legitimada por un cuerpo legislativo para el ejercicio del mandato específico de exigir al Estado la protección y defensa de los derechos e intereses ciudadanos. Para ello, está autorizada a denunciar, investigar y supervisar las acciones u omisiones del poder público (o de organismos no estatales en

ejercicio de funciones públicas) que se presuman como violatorias de los mismos. Debido a que sus actuaciones revisten un carácter no vinculante, muy habitualmente se ve obligada a entablar estrategias de persuasión, de vinculación con la ciudadanía y de promoción de derechos para cumplir su mandato. Si bien está legitimada para activar garantías constitucionales ante cualquier caso, se ha especializado en la defensa de los derechos e intereses de incidencia colectiva.

A nivel provincial, han creado sus Defensorías: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan, San Luis, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Chubut, Río Negro, Corrientes, Formosa, ciudad de Buenos Aires. En algunas de ellas se ha establecido una política para impulsar el desarrollo de delegaciones en los principales núcleos urbanos, tal es el caso de San Luis que creó una delegación en la localidad de Mercedes, y de Río Negro que creó una receptoría en la ciudad de Villa Regina. Las provincias con mayor desarrollo territorial son Santa Fe y Córdoba: Santa Fe con delegaciones en 27 localidades, y Córdoba con delegaciones en 22 municipios. Asimismo, en las provincias de Buenos Aires, Jujuy y en la ciudad de Buenos Aires se han creado delegaciones en 2 y 5 localidades y en 2 barrios, respectivamente.

Un caso a destacar es el del la provincia de Chubut, ya que la Defensoría Provincial ha propuesto un diseño en el cual los Adjuntos están a cargo de las oficinas regionales (en Comodoro Rivadavia y Esquel) mientras que la sede central ubicada en la capital Rawson quedó a cargo del Defensor Titular. La propagación del Instituto del Ombudsman hacia el interior del territorio provincial marca también la paulatina incorporación en la agenda gubernamental, por lo menos formalmente, de las demandas de exigibilidad de protección de derechos y de rendición de cuentas por los Estados provinciales.

A nivel municipal, la primera Defensoría del Pueblo Muni-



pal (DPM) se puso en marcha en la ciudad de La Plata en el año 1992. Se estima que entre ese año y 1999 se crearon alrededor de tres Defensorías más, en diferentes provincias. No fue sino hasta los primeros años del nuevo siglo cuando se comienzan a crear la mayoría de los institutos municipales que existen en la actualidad. Al respecto se calcula que entre 2000 y 2004 se crearon unas trece DMP y entre 2005 y 2011 las restantes (9 Defensorías aproximadamente).

La provincia de Buenos Aires es la que mayor desarrollo ha tenido (nueve Defensorías ubicadas en los partidos de Vicente López, Gral. Pueyrredón, La Plata, Quilmes, Avellaneda, Morón, Escobar, Pilar y La Matanza), seguida por la provincia de Corrientes (Corrientes Capital, Ituzaingó, Goya, Saladas y Gobernador Virasoro). Dos provincias tienen respectivamente tres municipios con Defensoría Local: Córdoba (en Corral de Bustos, Villa

María, Río Cuarto) y Santiago del Estero (en Santiago Capital, La Banda y Frías). En el caso de la provincia de Río Negro, sólo un municipio creó su Defensoría (Bariloche). Asimismo, cabe mencionar que se dan casos de municipios que han creado Defensorías en provincias que aún no han creado el instituto a nivel provincial, tal el caso de los municipios de Neuquén Capital y Centenario en Neuquén, de Paraná en Entre Ríos, de Posadas en Misiones, de Salta Capital en Salta, y de Chilecito en La Rioja.

La dispersión territorial nos indica que los contextos de creación han sido bien diferentes: encontramos defensorías en municipios de la región centro del país (13), del NEA (6), del NOA (5), y de la Patagonia Norte (3). Es notable la ausencia de DPM en las provincias cuyanas y de la Patagonia austral. En el Gráfico 1 se puede observar la distribución territorial de las *Defensorías del Pueblo* en el país



La observación preliminar de casos empíricos nos indica que muy habitualmente las Defensorías, para sortear su incapacidad sancionatoria, se ven obligadas a entablar, de manera persuasiva o consociativa, un amplio abanico de estrategias para lograr dar cumplimiento a su mandato.

A pesar de la heterogeneidad característica de las instituciones municipales, es posible describir genéricamente los atributos del conjunto de Defensorías Municipales.

En aquellas provincias en las cuales está reconocida la autonomía del municipio para la sanción de sus propias normas, las DPM se incorporaron en las Cartas Orgánicas, y luego se reglamentaron a través de ordenanzas (v.g. en Río Cuarto, Villa María, Corral de Bustos, Santiago del Estero, La Banda, Goya, Bariloche). En los restantes municipios, especialmente los de la provincia de Buenos Aires, la ausencia de esta potestad municipal llevó a que la creación se sancione sólo mediante Ordenanzas. Por otra parte, en cuanto a la declaración de autonomía en la mayoría de las DPM se establece por lo menos la autonomía funcional e institucional y en algunos otros se suma la especificación respecto de la autonomía política y autarquía financiera. Es importante mencionar que ninguna Defensoría Local tiene capacidad punitiva o para deshacer actos administrativos.

Es posible encontrar algunas coincidencias en lo relativo a la figura del Defensor Titular, aunque siempre hay particularidades en cada municipio. Los requisitos para ser nombrado son diver-

sos, pero en general, mínimamente se pide ser mayor de 18 años, ser residente, no tener antecedentes penales, etc. Los regímenes de incompatibilidades por lo general han contemplado como incompatibilidad para el ejercicio del cargo la participación en partidos políticos sólo durante el período de ejercicio. Asimismo algunas ordenanzas establecieron otro tipo de incompatibilidades además de las partidarias (v.g. pertenecer a sindicatos, ser contratista del municipio, etc.). El mandato aproximadamente dura entre 4 y 5 años.

Para el nombramiento del Defensor Titular existen diversos diseños, entre los que se puede mencionar:

- Nominación y designación por el Honorable Concejo Deliberante (HCD).
- Designación por el HCD en base a una nómina propuesta por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).
- Designación por el HCD, con nominación por OSC de forma participativa.
- Elección por voto popular entre candidaturas individuales.
- Designación por el HCD entre los concejales no electos de la primera minoría.



Para remover o sancionar por conducta impropia al Titular, han estipulado que se proceda, o bien siguiendo un procedimiento específicamente diseñado para la figura o bien siguiendo el mecanismo de remoción en función de un cargo testigo ya normado (v.g. remoción de concejales, intendente, juez de faltas, etc.). No se han registrado casos de organismos colegiados, en la mayoría de los casos la ordenanza de creación establece la unipersonalidad del cargo.

En lo relativo a sus atribuciones, en general las DPM pueden nombrar personal (algunos Titulares pueden designar a sus Adjuntos, mientras que otros no tienen esa facultad ya sea porque no está estipulado o porque no existe dicha figura), también pueden redactar sus reglamentos externos y armar su presupuesto (con acuerdo del HCD). Cabe destacar que en ningún caso se le reconoce a la DPM jurisdicción presupuestaria. Con respecto a sus facultades, por lo general, están habilitadas para denunciar (recibir y hacer denuncias), para investigar y para pro-

mover los derechos humanos, pero no siempre se especifican en la norma de creación facultades para supervisar políticas públicas (por monitoreo o vigilancia). También es habitual encontrar que se le asigna como función la Mediación Comunitaria, la Asesoría Legal, y la protección de los derechos de consumidores y usuarios de cualquier servicio privado.

En cuanto a la legitimación procesal, no todas las DPM la tienen. Algunas están claramente legitimadas por la ordenanza de creación para presentarse ante la Justicia, otro sólo poseen legitimación para presentar acciones de amparo, mientras que otras, al no tener legitimación, sólo pueden a apelar a ONG u otras entidades para las presentaciones judiciales. Como obligación, habitualmente se establece que las DPM deben presentar un informe anual de rendición de cuentas de lo actuado.

Las principales temáticas que abordan las DPM son los asuntos estrictamente vinculados con las funciones exclusivas de los municipios (v.g. infraestructura urbana, alumbrado público, higiene urbana, arbolado y parquización pública, tránsito y seguridad vial, cobro de tasas, servicios públicos municipales, Justicia de Faltas, etc.) y con algunas de las funciones concurrentes con la provincia y la Nación (v.g. políticas de asistencia social en general, políticas de empleo, atención primaria de la salud, políticas habitacionales y de mejoramiento barrial, seguridad ciudadana, etc.). Asimismo, algunas DPM han desarrollado actividades para la promoción de derechos, algunas de las cuales se vinculan con las funciones mencionadas y otras con problemáticas sociales que trascienden el ámbito local (v.g. protección de derechos de la mujer, violencia doméstica, trata de personas, derechos ambientales, derechos de los pueblos originarios, derechos de las personas con discapacidad y de adultos mayores, etc.).

Autonomía y capacidad para exigir rendición de cuentas

La observación preliminar de casos empíricos nos indica que muy habitualmente las Defensorías, para sortear su incapacidad sancionatoria, se ven obligadas a entablar, de manera persuasiva o consociativa, un amplio abanico de estrategias para lograr dar cumplimiento a su mandato. La doble caracterización –ser autónomas y tener que buscar vías no punitivas para poder influir en los comportamientos de sus interlocutores– las ubica en una tensión discordante e incómoda. ¿Cómo logran las DPM construir relaciones de influencia por medio de la persuasión y negociación, sin ser influidas y “persuadidas” del cumplimiento de su mandato, y al mismo tiempo resguardar su autonomía sin caer en el extremo del aislamiento?

A pesar de que rara vez las Defensorías logran zanjar totalmente la tensión entre el mantenimiento de su autonomía y el desarrollo de capacidades para exigir, no es cierto que todas sean deficitarias en los dos aspectos. Podemos afirmar que es esperable que se den casos de Defensorías que hayan sido exitosas en el objetivo de mantener su autonomía pero que hayan fracasado en el desarrollo de sus capacidades para influir. Por el contrario, también puede darse el caso en el cual alguna Defensoría haya logrado vincularse con los agentes públicos, pero al costo de perder la autonomía, es decir, mediante vínculos selectivos de cooptación, o persiguiendo intereses corporativos. La ausencia de cualquiera de estos atributos afecta de diferente manera el cumplimiento del mandato específico de la Defensoría, ya que si no logran desarrollar capacidad de influencia, podrían transformarse en instituciones inocuas, y si no logran mantener su autonomía, podrían terminar siendo una institución colonizada y particularista. En ambos casos, el resultado sería el mismo: la incapacidad para funcionar según su misión específica.

En el gráfico 2 se pueden observar las dos dimensiones de la tensión característica de las Defensorías. Ambas pueden ser entendidas como un *continuum* que va desde el nivel máximo de autonomía (aislamiento) y el mínimo (cooptación) en el eje vertical, y desde el máximo de capacidad para influir en los actores que deben rendir cuentas (enraizamiento) y el mínimo de capacidad para influir (servidumbre) en el eje horizontal. Teniendo en cuenta ambas dimensiones es posible plantear cuatro tipos ideales de resoluciones de la tensión que se les presenta a las Defensorías:

- **La Defensoría Inocua** (Tipo I) es aquella en la que logra un alto nivel de coherencia interna del aparato burocrático tal que le permite manejarse con mucha autonomía. Al mismo tiempo,

GRAFICO 2. Tensión entre Autonomía y Capacidad para exigir rendición de cuentas de las Defensorías del Pueblo



Fuente: elaboración propia

a pesar de esta solidez burocrática, el bajo desarrollo de conexiones externas no le permite desarrollar su capacidad para influir. De ahí que sea inocua. Es muy eficiente en sus procedimientos, persigue sus propios objetivos, pero es poco eficaz ya que no logra cumplir el mandato último que es lograr que los actores a los que tiene que controlar le respondan rindiendo cuentas. Este tipo se corresponde con el caso de Defensorías que no han tenido limitaciones en el desarrollo de su aparato interno, pero sí las han tenido al momento de intentar influir en quienes deben rendirles cuentas. Los actores externos se muestran impermeables a sus exigencias de explicaciones y justificaciones.

- **La Defensoría Servil** (Tipo II) es el caso opuesto en lo referente a la autonomía. Sus acciones no tienen coherencia interna ya que no hay un objetivo claro frente al cual organizar el aparato. En este sentido es a la vez poco eficiente y nada eficaz, ya que tampoco logra desarrollar vínculos externos con aquellos actores a los que debe interpelar (en muchas ocasiones, por omisión de su mandato y no tanto por acciones ineficaces). Este es el caso en el cual la Defensoría es una “cáscara vacía”, ya que no es funcional ni a sus propios objetivos ni a los de ningún actor externo.

- **La Defensoría con autonomía enraizada** (Tipo III) es aquella en la que la alta coherencia interna del aparato le permite mane-

Si bien el momento en el que se inició la expansión de este tipo de instituciones data de mediados de los '90 en adelante, es posible afirmar también que el contexto de revalorización de los espacios de representación no partidarios posterior al 2001-2002 incidió de manera importante en el desarrollo de las Defensorías.

jarse autónomamente tanto para establecer sus propios objetivos como para decidir cómo alcanzarlos. La autonomía lograda es enraizada porque la forma en que construyó sus conexiones externas posibilita conseguir respuestas a los pedidos de explicaciones y justificaciones de parte los actores a los que debe controlar, sin dejar de perseguir los objetivos de la institución (es decir, cumplir su mandato de exigir rendición de cuentas). El concepto de autonomía enraizada, acuñado por Peter Evans, nos permite ubicar el punto de equilibrio entre ambas dimensiones.

- *La Defensoría Cooptada* (Tipo IV) es el caso opuesto en lo referente a la autonomía. Sus acciones no tienen coherencia interna ya que no hay un objetivo claro frente al cual organizar el aparato, y si lo hay, no es un objetivo establecido autónomamente. Al no tener autonomía, pero sí estar altamente conectado con los actores externos, el desarrollo de dichos vínculos no responde al objetivo de cumplir su mandato específico sino que responde a objetivos externos. Este es el tipo de Defensoría en el cual el enraizamiento con la sociedad se convierte en cooptación porque la Defensoría en lugar de persuadir a los actores que deben rendir cuentas de que lo hagan, termina siendo persuadida del cumplimiento de su mandato. Su mandato ya no es el asignado por la norma sino el que determinan esos actores externos.

De los cuatro tipos ideales de Defensoría, el que representa la resolución de la tensión es el tipo III, mientras que los otros (I, II, IV) representan las variantes en las cuales los atributos de la dimensión de la autonomía y de la dimensión de la capacidad para exigir están ausentes o disminuidos.

Asimismo, los tipos ideales en los que la línea de base indica un alto grado de autonomía son el tipo I y III, mientras que los opuestos son los tipos II y IV.

Para cerrar con algunos comentarios, cabe destacar en primer lugar la diversidad no sólo de interpretaciones de las funciones y mandatos que cada municipio les asigna a las Defensorías, sino la multiplicidad de diseños institucionales que esta innovación ha adoptado a lo largo del territorio. En segundo lugar, las repercusiones que dichos diseños pueden tener en su desempeño también son altamente variables, de ahí que considero necesaria la construcción de un instrumento conceptual que permita clasificarlas según su desempeño. Si bien el momento en el que se inició la expansión de este tipo de instituciones data de mediados de los '90 en adelante, es posible afirmar también que el contexto de revalorización de los espacios de representación no partidarios posterior al 2001-2002 incidió de manera importante en el desarrollo de las Defensorías.

Por último, y tarea pendiente, es la evaluación de las condiciones institucionales en las que emerge cada tipo de Defensoría. Consideramos que observado el vínculo con otros actores políticos, sociales e institucionales puede darse algún tipo de aproximación a la respuesta.

vocesenelfenix.com