

Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina¹

Fabián Repetto y Luciano Andrenacci²

Introducción

Las reformas de política social de los años '90 se construyeron sobre un juego de diagnósticos y recomendaciones que adquirió un importante consenso, tanto entre los actores sociales y políticos de la región como con los organismos multilaterales que apoyan y financian una parte importante de su desarrollo económico y social. En primer lugar, que la crisis fiscal y el empantanamiento del desarrollo económico de los años '80 se debían al equívoco rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales. Aunque sobraba evidencia acerca de la responsabilidad de los cambios en las estructuras y flujos de los mercados financieros internacionales en el desencadenamiento de la crisis de la deuda, lo esencial de la responsabilidad de dicha crisis fue atribuido al agotamiento del modelo desarrollista estadocéntrico³. En función de esto, competiría al Estado llevar adelante un proceso de transferencia de responsabilidades y liderazgos a las fuerzas civiles y del mercado, lo cual recrearía un ambiente favorable a la inversión externa y el ahorro interno, restaurando en el corto plazo el ciclo del crecimiento económico⁴.

De manera complementaria, la política social de los modelos desarrollistas estadocéntricos debía ser profundamente revisada. A un objetivo inalcanzable y costoso como el desarrollo con igualdad social debía sustituirse por una política social cuyo objetivo esencial (y limitación estratégica) fuese el combate a la pobreza. Un conjunto de intervenciones cortas y puntuales con matriz de "proyecto", diseñadas con formas de focalización extrema destinada a amortiguar impactos indeseados de la reconversión macroeconómica garantizando una gobernabilidad entendida como ausencia de conflicto abierto. Aquello que podía ser eficientemente gestionado por actores privados debía ser transferido a cuasimercados⁵, sustituyendo servicios públicos por servicios privados con regulación estatal.

El resto de la política social debía gestionarse de modo asociado con fuerzas civiles y gobiernos locales, presuponiendo (un tanto apresuradamente) que la transferencia de la política social a los gobiernos subnacionales y al tercer sector aumentaría su eficiencia y transparencia. De este modo, crecía la promesa de que la política social participaría de un modelo más eficaz de gestión de lo público, al mismo tiempo que se concentraría en su aspecto más efectivamente

¹ Este trabajo recoge parte de nuestras preocupaciones alrededor de la política social argentina y las tareas que hemos estado desempeñando en los programas de capacitación del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES-BID). Las opiniones aquí vertidas, sin embargo, no comprometen sino a sus autores. El texto fue publicado como "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina" (con REPETTO, Fabián) en ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006 (ISBN° 987-574-074-8).

² INDES-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP-Guatemala); INDES-Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES-Perú), respectivamente.

³ Según la formulación de CAVAROZZI, Marcelo: "Los partidos políticos y las reformas de mercado en América Latina" (inédito).

⁴ La literatura respecto de este diagnóstico es vasta, pero un trabajo abarcativo e importante por la posición institucional del autor, porque incluye alusiones a modelos de política social, y por el momento en que se distribuye es el de EDWARDS, Sebastián: *Crisis and Reform in Latin America. From despair to hope*; Washington, World Bank - Oxford University Press, 1995.

⁵ Se suele denominar "cuasimercado" a un mercado en donde los agentes y las reglas de juego están públicamente reguladas y supervisadas.

“equitativo”. A partir de una concepción de matriz liberal-utilitarista que suele presentar a la idea de “equidad” como un valor operativo diferenciable y sustituible al de igualdad republicana, por “equidad” se entendió la pauta de redistribución efectiva de los recursos públicos entre sectores distinguidos por sus ingresos monetarios⁶.

La nueva política social en contextos de fuerte cambio socioeconómico derivó en programas de combate a la pobreza signados por la poca sistematicidad, los escasos recursos financieros y los sesgos asistencialistas. Hubo éxitos relativos importantes en la intervención sobre la pobreza extrema, en tanto la misma disminuyó su ritmo de crecimiento, mostrando incluso caídas en sus tasas respecto de la población total. Sin embargo, otros procesos preocupantes comenzaron a mostrar caras inesperadas. La pobreza por ingresos, reflejo de la dificultad de lograr inserción en actividades monetariamente rentables, mostró persistencia e incluso crecimiento. La desigualdad y la segmentación, rasgos centrales de la estructura social latinoamericana, no sólo se mostraron singularmente resistentes, sino que, en gran medida, tendieron a agravarse y complejizarse.

El endurecimiento de las desigualdades fue agravado, además, por la propia reforma de política social. La privatización de servicios públicos y los cuasimercados de seguros sociales se mostraron más efectivos en crear oportunidades de negocios, segmentando la oferta y la demanda, que en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos y la protección social. La desregulación y flexibilidad laboral se mostraron más útiles en reducir costos laborales y precarizar a los asalariados que en promover el crecimiento del empleo y la mejora de los ingresos de la población. La prioridad sobre programas sociales y proyectos asociativos de economía social se mostró más efectiva en la creación de “economías de la pobreza”, insostenibles sin protección pública masiva e intensa, que en la restauración de la ciudadanía social, la empleabilidad y la autonomía socioeconómica de individuos y grupos en riesgo. Si algo muestran los últimos veinte años de política social latinoamericana, es que estrategias exclusivamente dirigidas a la compensación de la extrema pobreza yerran la comprensión de la gravedad de la cuestión social regional⁷.

Las reformas de segunda generación, asociadas a los procesos de cambio en la institucionalidad de los espacios públicos, siguieron un proceso semejante. Los años '90 habían dejado al descubierto que un conjunto de lineamientos de política era una base insuficiente para una intervención efectiva sobre los problemas públicos latinoamericanos. Debía trabajarse sobre la dinámica de las burocracias públicas y las relaciones entre actores clave, generando entornos propicios a la gobernabilidad democrática, sobre las “tramas político-institucionales”, como condición de éxito de las propias reformas de fondo. Detrás del *oikos* de las reformas se perfiló la sombra del *ethos* de lo público. En las formas de gestión, se percibió, se jugaban la eficacia y eficiencia de la política pública, los alcances efectivos de la participación ciudadana, la articulación virtuosa o perversa entre niveles nacionales y subnacionales del Estado, entre otras cosas.

Con la misma perplejidad que impregnaba los diarios de viaje de Tocqueville, América Latina identificó conjuntos de reglas y costumbres constituidas como interjuego de actores e instituciones que se hallan en la base de los procesos políticos modernos. Así, en el mismo proceso de cambio socioeconómico profundo que la región encaró, se hicieron evidentes las necesidades de crear culturas de concertación entre actores y Estado, organizaciones públicas permeables a la participación y el control ciudadano, tramas de actores conscientes de su poder y capaces de utilizarlo en relaciones sinérgicas que abandonaran los tradicionales juegos de suma cero, tan

⁶ Ver, en este volumen, el trabajo de ÁLVAREZ, Sonia.

⁷ Ver, entre otros, MOLINA, Carlos: “Modelo de Protección para Pobres -alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región” (inédito).

característicos de la política regional⁸. La cuestión de las capacidades estatales se constituyó así en un elemento clave de la llamada “segunda generación de reformas”, forma eufemística del descubrimiento de la importancia de tramas y reglas institucionales que excedieran las visiones restringidas a la capacidad burocrática de los aparatos de gobierno⁹.

Durante varios años las reformas de primera y de segunda generación fueron el horizonte indiscutido y el punto de referencia de todas las intervenciones en el complejo de políticas sociales y en sus formas de gestión. Las vicisitudes económicas, políticas y sociales de los años '90 fueron mostrando, sin embargo, la complejidad de estos objetivos, así como la ambigüedad de sus efectos. A poco de andar las reformas, resultó evidente que las grandes líneas de cambio –en las fronteras entre público y privado, en el diseño de políticas públicas, en las pautas redistributivas del gasto público– no podían ser llevadas adelante por cualquier burocracia pública. La cuestión de las “capacidades del Estado” se inscribió así en el progresivo descubrimiento, en el contexto de la construcción de sistemas políticos democráticos representativos en América Latina, de la necesidad de contar con instrumentos eficaces para gestionar procesos complejos de cambio socioeconómico¹⁰. Como ya habían identificado los primeros teóricos de la gobernabilidad de los sistemas democráticos en los países centrales en los años '60 y '70, procesar demandas sociales fuertes en el marco de reglas de juego poliárquicas¹¹ requiere de equilibrios cambiantes, muchas veces precarios. América Latina descubrió, en el proceso de transición democrática combinada con crisis socioeconómica, que los requisitos de funcionamiento político de la democracia representativa tiene raíces mucho más profundas que los marcos jurídicos constitucionales.

Deben resaltarse, en ese sentido, el modo en que la iniciativa de actores representativos de los sectores peor posicionados en la distribución de ganancias y pérdidas del modelo económico neoclásico, combinada con nuevos actores constituidos al calor de la degradación de las condiciones de vida, plantearon oposiciones difíciles de negociar para los portadores de la teoría del goteo. Los sectores socioeconómicos medios abandonaron el apoyo a las reformas a medida que las promesas de mejora en la calidad de vida se restringieron a fracciones demasiado aisladas. Los partidos políticos más importantes, que habían abrazado las reformas como fuentes inéditas de respetabilidad externa y legitimidad popular, enfrentaron disensos y cismas. Los propios organismos multilaterales pasaron sutilmente de la insistencia sobre los aspectos inacabados de las reformas a la perplejidad respecto de la esencia y los objetivos de las mismas.

La preocupación creciente por la construcción y/o reconstrucción de las instancias habilitadas para gobernar procesos complejos como los que ha vivido y sin duda seguirá viviendo la región, por el rediseño de la acción pública, hizo volver al Estado por la puerta trasera, luego de su ruidosa expulsión por la puerta principal. Claro que se trata de un Estado entendido como agente de organización del espacio público, irremisiblemente distinto al del mundo desarrollista y

⁸ Ver CALDERÓN, Fernando: *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*; La Paz, ILDIS / Friedrich Ebert / Nueva Sociedad, 2002.

⁹ La idea de “segunda generación de reformas” apunta a acompañar el proceso iniciado de reestructuración del papel del Estado en la economía (la denominada “primera generación de reformas”), apuntalando entre otras acciones una serie de medidas administrativas al interior del mismo. Indicado esto, vale remarcar que es ya muy reconocida en la literatura reciente la crítica a esta idea secuencial de reformas, toda vez que aquellos que idearon y promovieron los ajustes estructurales (proceso que hoy se denomina “reforma de primera generación”) difundían la ilusión de que la misma sería suficiente para solucionar los problemas económicos y sociales que se visualizaban como obstáculos al desarrollo (ver ACUÑA y TOMMASI, 1999).

¹⁰ Ver REPETTO, Fabián: *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*; Buenos Aires, Prometeo, 2002.

¹¹ En términos de la ciencia política, “poliarquía” implica un esquema de rotación de élites según un conjunto de reglas de juego que garantizan rotación y libertad de asociación y expresión. Es un concepto más específico para calificar sistemas de gobierno que el más vago y polisémico de “democracia”. Ver DAHL, Robert: *Polyarchy. Participation and Opposition*; New Haven-London, Yale University Press, 1971.

estadocéntrico previo a las reformas. Es este sin embargo un cambio importante de percepción, en abierta disidencia con las posturas en boga hasta años atrás, cuando se proponía la extrema reducción del Estado como objetivo en sí mismo, con la promesa de que el mercado y las asociaciones civiles generarían por sí solas las condiciones de crecimiento e integración social.

¿Es este panorama común a *toda* la región latinoamericana? Difícilmente. Como en otras etapas de su historia, sobre coyunturas generalizadas y posiciones semejantes, la región tuvo en los '90 sus ganadores, sus perdedores y sus resultados de ambigua valoración. La homología en la diversidad es lo que históricamente hace posible hablar de “América Latina”, toda vez que la heterogeneidad que la constituye sea seriamente tenida en cuenta. ¿Qué lugar ocupa Argentina en esa diversidad?

Fue históricamente el único país “grande” en lograr una integración social amplia, por la vía de una economía capitalista relativamente incluyente, y una política social decididamente dirigida a garantizar la incorporación de todos los sectores a un mínimo de condiciones de vida, legitimada como tal por el grueso de los actores políticos y sociales, a pesar de las enormes convulsiones políticas de los años '40 a los '80. La crisis de los modelos económicos desarrollistas argentinos fue larga, y sus consecuencias fueron haciéndose perceptibles muy lentamente. Esa crisis fue paralela a una fuerte dificultad para establecer la legitimidad democrática en el régimen político. Las reformas políticas de los '80; y las económicas y sociales de los '90 fueron particularmente rápidas y profundas.

La grave crisis política, económica y social con que Argentina cerró el ciclo de unas reformas que prometían un mundo más feliz, abre al menos dos tipos de posiciones. Cuáles de esos interrogantes se transforman en elementos clave de la agenda estatal de nuestro país, es materia de discusión; y se perfilan dos puntos de vista¹². Desde un punto de vista “pro-reformas”, el argumento central es que no se llegó al hueso en la intervención quirúrgica. Que las reformas se detuvieron a las puertas de la segunda generación, por incapacidad o falta de voluntad política, o por el entorno global desfavorable. Que la crisis fue mayoritariamente endógena, en la medida en que fue producto del manejo de la cosa pública. Que es necesario retomar el rumbo de las reformas con coaliciones técnico-políticas más decididamente comprometidas con ellas, y más inteligentes en el manejo de política pública.

Desde un punto de vista más escéptico o crítico respecto de las reformas, la crisis de cambio de siglo dejó una serie de aprendizajes y abrió una serie de cuestionamientos a la lógica de la política pública de los años '90 que adquirieron una dimensión regional. ¿Puede un país periférico dejar librado a las fuerzas “automáticas” del mercado la regulación de sus formas de integración social? ¿Alcanza con un conjunto de cuasimercados de servicios públicos y sociales, combinado con programas focalizados de lucha contra la pobreza, como expedientes únicos de política social? ¿Puede un Estado reducido a una mínima expresión institucional, carente de márgenes económicos y sin recursos administrativos y humanos, garantizar la regulación del conjunto y la legitimidad democrático-representativa? ¿Son las formas de ciudadanía consecuentes con este nuevo mundo compatibles con una “democracia”?

Pensamos que la paulatina salida de crisis de la Argentina a partir del año 2003 es un momento apropiado para volver a plantear estos problemas. Es tentador asociar conjuntos ideológicos más neoconservadores o neoliberales al primer hato de preguntas; y conjuntos ideológicos más socialdemócratas o neosocialistas al segundo conjunto. Quizás incluso sea ésta la médula de las nuevas distinciones político-partidarias de una Argentina de poscrisis. Pero el objeto

¹² Que a pesar de que las prioridades eran otras, estuvieron presentes en los discursos de las dos coaliciones más apoyadas por el electorado, las que sustentaron las candidaturas de Néstor Kirchner y Ricardo López Murphy en el año 2003.

de este trabajo es contribuir a informar la discusión de estos temas a la luz de lo ocurrido, haciendo énfasis en la necesidad de volver a colocar a la política social en la agenda pública como problema y la necesidad de reconstruir la política social argentina como complejo estratégico de políticas públicas con un horizonte diseñado a partir de un diagnóstico más efectivo de los problemas sociales del país.

Abordamos entonces estas cuestiones en dos etapas. En la primera parte se exploran las principales transformaciones acontecidas en la relación existente entre lo que propondremos denominar *la nueva institucionalidad* de la política social argentina y las principales características que el escenario tiene en términos de *ciudadanía*. En la segunda parte se reflexiona sobre los desafíos, en términos de *capacidad estatal*, que implicaría la voluntad de reconstrucción de una política social pública capaz de recuperar, en un contexto democrático, objetivos de integración social. Por último, y a modo de reflexiones finales, se sugiere una agenda de estrategias y alternativas de políticas que podrían tenerse en cuenta si la tendencia fuese revisar la institucionalidad social y fortalecer capacidad estatal.

1. Modelos de política social, institucionalidad social y ciudadanía en la Argentina contemporánea

No se pretende aquí hacer una nueva reseña de los cambios en el complejo de política social de la Argentina reciente¹³. Lo que nos interesa es más bien ofrecer un modo de ver la relación entre estos cambios, los modelos de institucionalidad social y las formas de ciudadanía, cuando ya es evidente que esos cambios han decantado lo suficiente como para que esa lectura no sea sólo hipotética. Luego de una breve puesta en común conceptual, abordaremos esa relación.

Institucionalidad social y ciudadanía

Se interpretará a la “institucionalidad social” como *el conjunto de reglas de juego formales e informales (incluyendo las rutinas y costumbres organizacionales) que enmarcan el contenido y la dinámica administrativa y política de las políticas sociales*. Para todos los involucrados, la institucionalidad social representa un entramado de incentivos que estructura sus límites y oportunidades de negociación y acción, lo cual sin embargo no clausura las posibilidades para que se avance en transformaciones más o menos amplias de dicha institucionalidad.

La “ciudadanía” es más compleja de definir por su inherente polisemia. Por una parte, en sentido lato, es la piedra angular del orden jurídico de las sociedades contemporáneas. Su “posesión”, como titularidad plena, implica para un individuo la calidad de *sujeto ciudadano*: un conjunto de derechos y deberes que comparte con todos los otros ciudadanos; y que configura además una suerte de umbral mínimo común de prerrogativas, reglas de convivencia y obligaciones que le dan contenido sustantivo a la pertenencia geográfica a un Estado-nación. El individuo es ciudadano-sujeto en tanto miembro del cuerpo político del Estado-nación. Principios de representación regulan el derecho (a veces la obligación) de los ciudadanos a participar directamente (en calidad de gobernantes) o indirectamente (en calidad de electores) en la sanción y aplicación de las leyes y las medidas de gobierno. El individuo es ciudadano-objeto del derecho porque debe aceptar someterse al conjunto de reglas que establece el cuerpo de ciudadanos.

El sistema de derechos y deberes tiene efectos materiales de variable intensidad que tienden a consolidar una posición del individuo-ciudadano en su formación social. *La ciudadanía es, así,*

¹³ Ver, en este volumen, el trabajo de SOLDANO y ANDRENACCI.

una forma de codificación de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. El ciudadano es una suerte de deudor y acreedor del Estado: deudor en la medida en que debe contribuir a su protección y sostén; acreedor en la medida en que puede exigirle protección y respeto, además de una serie de garantías materiales de diverso tipo generalmente expresadas en constituciones escritas. *La ciudadanía termina materializando, desde este punto de vista, una suerte de estatus jurídico, político, socioeconómico.*

La relación entre institucionalidad social y ciudadanía es doble, y tiene el problema de no poder ser reducida a uno de sus dos “movimientos”, a riesgo de caer en una visión peligrosamente esquemática. El movimiento más evidente es el que *refleja los entramados institucionales y el modelo de ciudadanía como el resultado de la estructura económica y de la dinámica política.* El otro, menos evidente pero no menos importante, es el que *refleja en las políticas públicas, en particular en las sociales, los imaginarios de los ciudadanos y sus organizaciones.*

Una serie de cambios se han sucedido en esta relación entre institucionalidad y ciudadanía, modificando parcial o totalmente (según los espacios y complejos institucionales) el patrón de relación que las caracterizaba (y caracterizaba por lo tanto a la política social) desde la segunda posguerra hasta los años ochenta¹⁴. Simplificando, tres grandes procesos afectaron al complejo institucional de la política social: la **desestatización**, la **descentralización** y la **focalización**. La **desestatización** implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias). La **descentralización** produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los estados subnacionales. La **focalización**, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico.

Esos tres procesos produjeron consecuencias en términos de ciudadanía según dos grandes ejes: la **(re)mercantilización** o *(re)asimilación de los clivajes de la integración social al lugar que ocupan los ciudadanos respecto del mercado*, y la **desuniversalización** de la política social, que implica en términos de ciudadanía, una creciente desigualdad geográfica según clivajes mayormente provinciales; así como una fragmentación de derechos sociales, desde una perspectiva de ciudadanía plena hacia una de *titularidades coyunturales para sectores determinados sobre servicios condicionados.*

La desestatización

La *desestatización* implicó la transferencia de complejos institucionales completos, y/o de aspectos específicos de su gestión y regulación, desde el Estado hacia actores privados y asociativos. Un aspecto esencial de esta desestatización provino de las estrategias de privatización y/o desregulación del sistema de seguros sociales y del de servicios públicos. El otro fue el creciente recurso a organizaciones no gubernamentales y comunitarias para la ejecución directa o el control y regulación de programas sociales, a través de mecanismos de gestión asociada.

Según los sectores, su modo de organización previa, las relaciones de poder que le eran propias y su facilidad para transformarse en cuasimercados de gestión privada y regulación pública (capitales disponibles y rentabilidad relativa), algunos servicios públicos y sistemas de seguros avanzaron más que otros en el proceso de privatización. Los servicios públicos fueron transferidos a actores privados en su totalidad: comunicaciones, transporte, energía y sanidad. En la institucionalidad previa, el costo, cobertura y calidad de los servicios públicos eran resultados de una trama política en la que participaba fundamentalmente el Estado como planificador, financiador

¹⁴ Ver, en este mismo volumen, SOLDANO Y ANDRENACCI; Y ÁLVAREZ.

y proveedor, y los (masivos) sindicatos de asalariados de esos servicios, con los ciudadanos usuarios cumpliendo un rol relativamente pasivo. Aunque la cobertura y accesibilidad de esos servicios fue bastante amplia, en relación con la región, la crisis del modelo desarrollista implicó una fuerte desinversión, y la subordinación de objetivos de cobertura y calidad a objetivos de más corto plazo, de sostén de precios para usuarios y de condiciones salariales y de trabajo para los empleados.

En la nueva institucionalidad, el Estado regula el funcionamiento de un servicio a través de contratos de concesión. Mientras que el actor privado es el financiador (o cofinanciador junto al Estado) y el prestador del servicio, los sindicatos de asalariados del sector perdieron peso cuantitativo y armas de negociación. Las organizaciones de usuarios, otrora marginales (si acaso existentes) adquirieron un rol central de (tentativas de) control de los servicios. La evolución de la nueva trama mostró a un Estado esencialmente cortoplacista: interesado en el impacto fiscal de la privatización, y escasamente interesado en el uso de las concesiones y el cofinanciamiento como armas de negociación para garantizar cobertura y calidad a través de inversiones estratégicas. Los concesionarios, por su parte, utilizan todo el margen que el Estado y la ley les deja para garantizar tasa de ganancia, invirtiendo lo mínimo necesario para garantizar la continuidad del servicio. Los usuarios, a través de organizaciones autónomas con tímido y fragmentario apoyo estatal, se transformaron en el principal actor de control del sistema, utilizando armas de deslegitimación pública, estrategias de direccionamiento del consumo o de castigo, como los boicots o el no pago organizado de las tasas correspondientes. El ámbito judicial, por último, se transformó en uno de los principales espacios públicos en donde se dirimen la calidad y cobertura de los servicios.

Los seguros sociales siguieron procesos más complejos. La Argentina se había caracterizado por desarrollar un sistema de seguros sociales extendido, paralelo a una salarización formal muy alta para el contexto latinoamericano, que había alcanzado en los años '70 a las tres cuartas partes del total de asalariados, con picos cercanos a la universalidad en áreas urbanas. La lógica del sistema implicaba una cobertura de vejez-retiro y riesgos de salud, con asignaciones familiares adicionales, en base a cajas corporativas y/o sectoriales alimentadas por cotizaciones de patrones y empleados. Los seguros de vejez y retiros habían sido unificados y estatizados en los años '50 (a través del Instituto Nacional de Previsión Social, luego Administración Nacional del Seguro Social (ANSeS), mientras que los de salud habían crecido bajo la órbita de asociaciones sindicales (las distintas cajas denominadas comúnmente Obras Sociales), aunque su regulación estatal fue importante desde los años '60, incluyendo largos períodos de "intervención" o estatización coyuntural. La caja de seguros de salud más grande (el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, INSSJP, conocido como PAMI, por la sigla del Programa de Asistencia Médica Integral de dicho Instituto) estaba a mitad de camino de ambos regímenes, cubriendo los gastos de salud de los beneficiarios de seguros de retiro.

Los principales actores del sistema eran el Estado, las organizaciones sindicales (las de jubilados en el caso del INSSJP), los empleadores (organizados o no), y prestadores privados de servicios a los actores del sistema. Los conflictos y alianzas principales tenían lugar alrededor de los beneficios y costos, es decir la estructura actuarial del sistema. El sistema jubilatorio atravesó muy rápido la etapa de superávit propia de los sistemas nuevos (muchos activos aportantes para pocos retirados), y ya en los años '60 mostraba déficits que la ley obligaba al Estado a cubrir. La fuente de financiamiento que las cajas significaron para el Estado en los años '50 y '60 se transformó así en necesidades de subsidios públicos al sistema. Mientras que el Estado buscó modos de cambiar las funciones actuariales aumentando los aportes, alargando la cantidad de años de los mismos, o restringiendo los beneficios a los asegurados, las organizaciones de asalariados y empleadores fueron aliados intermitentes de cada iniciativa, apoyando respectivamente el aumento o la disminución de los aportes patronales. Las condiciones del sistema llegaron a fines de los años '80

sustancialmente inalteradas. Las vicisitudes de los seguros de salud fueron parecidas, aunque más dependientes de la suerte económica de los asegurados por sector, y con el agregado importante en la trama de actores de los prestadores privados de servicios contratados por dichas instituciones.

Entre las reformas de los '90, el caso más marcado de desestatización fue el de seguros de retiro o de vejez. Estos sistemas ya funcionaban en la mayor parte de América Latina según una doble lógica: un sistema básico obligatorio, público o estatal o semipúblico (gestionado asociativamente con regulación estatal), con cobertura sobre el universo de asalariados formales; y un sistema de seguros privados voluntarios que cubría a los sectores de mayores ingresos relativos. El cambio más importante fue la extensión parcial (como sistema paralelo) o total (como sistema obligatorio) de la lógica del sistema de seguros privados a la totalidad de los asalariados formales. El Estado quedó a cargo de desarrollar mecanismos de cobertura de informales o de formales inestables y de bajos ingresos. El objetivo principal de este tipo de reformas, que se iniciaron con el modelo chileno, fue el aumento del ahorro interno nacional con estrategias que promovieran la capitalización individual y redujeran la dependencia de las cajas de seguros de retiro respecto de las finanzas estatales.

El caso argentino fue particularmente poco exitoso en este aspecto. La reforma, que debió negociarse con instituciones sindicales aún fuertes, culminó en un sistema doble paralelo, mitad público, con subsistencia de las cajas tradicionales bajo la órbita del ANSeS, y mitad privado, en fondos de capitalización individual (las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, AFJPs). A pesar de los importantes cambios en la composición de los aportes y las edades y condiciones de retiro, al cabo de diez años de funcionamiento ni el Estado había podido prescindir de los subsidios al sistema, ni las AFJPs habían generado un aumento sustancial del ahorro interno. La inestabilidad macroeconómica y la absorción de recursos por un persistente déficit fiscal garantizaron, a su vez, que el cambio no representara ganancias para sus beneficiarios, tampoco.

El mapa de actores del sistema jubilatorio y las características de su crisis muestran dos horizontes posibles: o una desestatización definitiva del sistema que transfiera al menos una parte de los costos a las inversoras privadas; o una reestatización completa del sistema que reincorpore los fondos privatizados de capitalización individual para buscar nuevos equilibrios actuariales.

Bastante más complejo ha sido el proceso de cambio en los seguros de salud. Hasta fines de los '80, la estrategia organizacional predominante en Argentina segmentaba los sistemas de salud en tres: una esfera de la medicina privada, voluntaria, concentrada en los sectores de mayores recursos; una esfera de seguros de salud obligatorios para asalariados formales (la más extensa por la composición salarial del país); y una esfera de la "salud pública", gestionada por hospitales y otros establecimientos especializados estatales, en parte integrada a través de las prestaciones a los seguros de salud, tendencialmente especializada en sectores de bajos ingresos. Durante un primer período de reformas (en los '80) se estudió la creación de seguros nacionales de salud capaces de integrar los recursos y el gasto de las tres esferas y racionalizar su uso. Los '90 presenciaron, sin embargo, el abandono o el cambio de esas estrategias por otras de más decidida desestatización e integración estratégica más relativa.

La alternativa, motorizada por el peso creciente de los prestadores privados, ya sin la capacidad de freno y/o veto de las organizaciones sindicales (incluso con la decidida colaboración de algunas), fue la apertura del sistema de seguros para asalariados a la participación de prestadores privados o asociativos, flexibilizando los mecanismos de asociación y aproximándolo a la lógica de salud del estrato superior voluntario. El contexto de fuerte caída de ingresos promedio y de cantidad de asalariados formales produjo por su parte un aumento sustancial del sector de asegurados directamente por prestadores privados. El nuevo "mercado de salud", asimilable en algunos aspectos al sistema de firmas privadas chilenas, aceleró la integración estratégica de Obras Sociales más impermeables a la degradación del ingreso de sus asociados con los prestadores privados de

servicios de salud. El antiguo estrato intermedio de seguros de salud asociativos disminuyó así su cobertura y aumentó sus costos. La creciente masa de ciudadanos con ingresos irregulares e informales quedó en manos de una serie de proyectos de creación de mecanismos de subvención estatal a las prestaciones de salud, por medio de erráticos “subsidios a la demanda”.

La complejidad de la nueva trama del sistema de salud es alta. La transfiguración de las Obras Sociales en la conjunción de la nueva lógica sistémica y la degradación de la situación de los asalariados y sus organizaciones es completa. La creciente importancia de los prestadores privados los convierte en una pieza ineludible del sistema, particularmente reacia a cualquier redistribución de costos y responsabilidades. Las posibilidades económicas del Estado de sostener con la inversión y el gasto apropiado las demandas de los no asegurados, sea a través de los establecimientos públicos (en su mayoría provinciales y municipales, por otro lado) o a través de esquemas de subsidios a la demanda, parece bien baja.

Este proceso adquiere toda su dimensión cuando se presta atención a otro elemento de la desestatización: la descentralización y semiprivatización de los hospitales públicos. A través del sorprendente expediente de reglamentar una ley de veinte años de antigüedad, nunca antes operativizada, un conjunto de decretos abrió la posibilidad a los hospitales públicos de convertirse al sistema de Hospitales Públicos de Autogestión (HPA). Los HPA continúan funcionando en la jurisdicción originaria, pero con administraciones autárquicas capaces de gestionar los aportes presupuestarios que les asigne su jurisdicción y los ingresos que el propio hospital genere por facturación de servicios. Dadas las dificultades de pago de las Obras Sociales, la baja capacidad contributiva voluntaria de los usuarios y el crecimiento de la población sin cobertura de salud, los hospitales acogidos al nuevo régimen deben administrar la tensión más fuerte del nuevo sistema de salud.

Una de las principales novedades en materia de institucionalidad social de América Latina surge de la creciente importancia que fue adquiriendo la participación ciudadana, a través de acciones comunitarias o de organizaciones no gubernamentales. La participación y la gestión asociada han tomado vigor a través de dos conjuntos de problemas: la desburocratización, apertura y acercamiento de los servicios sociales a sus receptores-beneficiarios, con sus efectos en términos de revitalización de capital social y de los componentes efectivos de la ciudadanía; y la fuerte crítica a la “politización” (en sentido estricto: partidización o electoralización) de su gestión en el contexto de la consolidación democrática; con sus efectos en términos de desvinculamiento de la gestión de política social de imperativos de reproducción político-partidaria. En esta dirección, el otro componente central del proceso de desestatización de la política social argentina provino de la transferencia de responsabilidades a sectores civiles asociativos: el recurso a (o la receptividad a las demandas de) organizaciones no gubernamentales, religiosas y comunitarias para la ejecución directa o el control y regulación de programas sociales, a través de mecanismos formales e informales de gestión asociada, particularmente en el nivel local.

Si bien la participación ha ido en aumento en materia de política social argentina, las características del proceso muestran la ambigüedad de sus imperativos. Conviven en su seno dos conjuntos de tendencias de signo dispar. En primer lugar, a una concepción expansiva de lo público que rompa con la tradición de autonomización perversa del Estado respecto de su estructura social, se contrapone una noción dualista y maniquea de la relación Estado – Sociedad Civil proveniente de otras tradiciones histórico-culturales. Al rol articulador de un gobierno capaz de crear consensos básicos sobre problemas claves se le opone una “corporatización por debajo”, por la cual son las organizaciones civiles las que imponen sus respectivos intereses particulares en la gestión de lo público. Estas organizaciones, cuya importancia es nueva y creciente, sobre todo en la política de los gobiernos locales, se transformaron en actores ineludibles, capaces de garantizar, tanto como impedir, la gobernabilidad democrática de los sistemas de gobierno local.

En segundo lugar, a un genuino imperativo de canalizar formas de participación y representación nuevas en la gestión de lo público, se le contraponen un participacionismo como coartada de legitimación de la desresponsabilización pública. Así, lo que se transfiere a las organizaciones es, como estas mismas suelen aducir, la “gestión de la pobreza”. Semejante desestatización de la política social, que en la Argentina llegó al extremo de proponer seriamente que una organización religiosa tomara el control del seguimiento y la auditoría de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, es cuanto menos susceptible de cuestionamiento por la dimensión de sus implicancias.

Otra consecuencia importante para el mapa de actores, y por ende para “la política de las políticas sociales” provino del crecimiento y radicalización de una parte de estas organizaciones, en particular las más directamente constituidas por víctimas de la fortísima degradación socioeconómica que sufrió el país, en particular desde 1995-97. Una parte de esas organizaciones tiende a reconstituirse como actores del tablero político, mientras que otra es reacia a abandonar una estrategia de manifestación pública al calor de la cual se constituyó. Puesto que esa historia se está escribiendo en este momento, es prematuro prever su desenlace.

La descentralización

La *descentralización de responsabilidades*, o transferencia de responsabilidades a gobiernos subnacionales, se constituyó en una idea-fuerza dominante de las reformas sociales durante los años ‘90, proponiéndose como solución al centralismo que había caracterizado los sistemas de política social latinoamericanos durante la segunda posguerra, en particular en lo que refiere a los servicios de educación y salud. A veces combinada pero siempre en tensión con ellas, la descentralización de los servicios sociales se ligó a otras descentralizaciones que han ido cobrando forma en la región en tiempos recientes: de la estructura de representación política, de la base fiscal y de las responsabilidades administrativas.

La tradición centralista en la captación y asignación de recursos constituyó Estados nacionales a menudo “colonialistas” sobre los propios territorios regionales. Complementariamente, predominó (salvo en casos históricos y geográficamente particulares) una tradición administrativista pasiva de los gobiernos locales. La crisis del Estado y de su capacidad de articulación y distribución, por lo demás, han hecho de la descentralización en un gran número de casos un expediente de solución fiscal más que un proceso de transformación de las lógicas organizativas del ámbito público.

En los países de tradición federal como la Argentina esto implicó una revisión, cuestionamiento y rediseño del pacto entre gobierno central y gobiernos provinciales. En los países de tradición unitaria esto ha desencadenado profundos procesos de reestructuración de la matriz organizativa de las relaciones entre niveles nacionales y subnacionales.

Como proceso global, la descentralización de la política social argentina no es reciente. Una parte de él es constitutiva de la matriz de la política social moderna del país desde los años ‘40. Otra parte remonta a los años ‘70. Y la última etapa se inicia en una coyuntura singular y sobre una estructura histórica que multiplican los obstáculos y desafíos.

Los seguros sociales argentinos, a pesar de su unificación relativa y regulación desde el Estado central, siempre siguieron lógicas de estructuración geográfica. Así, los asalariados de los sectores públicos provinciales (en muchos casos esto implicó cerca de la mitad de los asalariados formales de la provincia) contaron históricamente con sus propios esquemas de retiro y sus propias Obras Sociales. Muchos servicios públicos básicos fueron de base provincial, siendo los Estados provinciales hoy los concesionarios de los procesos de privatización. El sistema de salud pública siempre tuvo una impronta provincial, desde el fracaso relativo de su estatización en el contexto del

impulso sanitarista del primer peronismo en los años '40. Así, los establecimientos hospitalarios del país son en su mayoría provinciales y municipales. La educación pública, tradicionalmente centralizada por las características de su génesis, pasó por la provincialización de la instrucción básica en los años '70. Puede afirmarse, en suma, que los Estados provinciales y las organizaciones sindicales de base provincial siempre han sido actores importantes de la política social argentina.

La descentralización de política social en los '90 tuvo al menos tres rasgos centrales. El cambio más contundente lo representó la transferencia del complejo de educación media a las provincias. Un cambio que viene a consolidar una historia larga en la ya más decidida provincialización de la salud pública. Un segundo proceso es el que consolida la gestión local de programas sociales, a pesar de que, salvo en el caso de provincias con mayor autonomía presupuestaria (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, básicamente), el grueso de los programas sociales es diseñado, financiado y conducido desde el centro. El tercero es una continuidad: la difícil revisión del complejo de pactos fiscales entre Nación, provincias y municipios complejiza la distribución de responsabilidades de política pública.

En educación, la tendencia es transferir la responsabilidad completa del complejo educativo inicial y medio a gobiernos subnacionales, reservando al nivel central el poder de policía curricular, de respaldo del sistema de acreditaciones, y la jurisdicción sobre el sistema terciario y/o universitario. En salud, la tendencia es la transferencia de la responsabilidad sistémica (conjunto de hospitales, establecimientos especializados y red de atención primaria) a unos niveles subnacionales transformados en organismos coordinadores de establecimientos autárquicos y relativamente autónomos, con fuentes diversificadas de financiamiento. En el sistema asistencial, es la ejecución o implementación la que se desconcentra hacia el nivel local, reservando al nivel central la gestión del financiamiento, los grandes objetivos y los instrumentos de monitoreo y evaluación. Si bien no es un proceso directamente descentralizador, los vínculos con este eje son evidentes.

Dos conjuntos de problemas se perfilan en esta estrategia de descentralización. Uno, básico, es de recursos. La no resolución de los abiertos cuestionamientos a los pactos fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales corre el riesgo de agravar el desfinanciamiento de los servicios sociales transferidos. El otro es de modelo. Las formas, tiempos y características de la descentralización no parecen tomar en cuenta el riesgo de fragmentación y diferenciación de servicios sociales entre jurisdicciones, y las consecuencias en términos de ciudadanía que esto podría tener (o está teniendo).

En efecto, no está claro qué instrumentos habrán de resolver los habituales déficits de capacidad financiera y técnica que agobian a las provincias –más aún a los municipios y comunas– de forma tal que la recepción por parte de estas jurisdicciones de servicios sociales complejos como los mencionados no conduzcan a degradaciones relativas, generándose mayores desigualdades interregionales a las previamente existentes. Ciertamente, muchos de estos déficits son responsabilidad de manejos rentísticos e irresponsables de la cosa pública en los ámbitos provinciales. La aparente “tregua política” que se generó cuando el Estado nacional dejó de presentarse frente a las provincias como el auditor del ajuste de sus sectores públicos es precaria; y la ilegitimidad de los pactos fiscales actuales no está resuelta.

No está claro tampoco cuál es el rol que debe jugar el Estado nacional, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que éste debe conservar a efectos de asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios; y efectividad en las tareas de coordinación sistémica y control.

Hay, además, una urgente necesidad de revisar –sino lisa y llanamente crear– instancias y mecanismos de coordinación a) interjurisdiccionales (Estado nacional, provincial/estadual/departamental y municipal); b) intersectoriales a nivel nacional o subnacional y local en forma separada (educación, salud, seguridad social, vivienda, desarrollo social); c) y otros que combinen interjurisdiccionalidad e intersectorialidad.

Este problema, presente en la regulación de servicios públicos, es similar para los servicios sociales descentralizados, y se resume a la pregunta: ¿qué es lo que el Estado argentino asegura en común al conjunto de sus ciudadanos en términos de condiciones de vida y acceso a servicios? De manera indirecta, ponen en debate los mínimos de homogeneidad e integración que caracterizarán a la construcción de los Estados nacionales, en épocas críticas respecto al futuro de los mismos.

La focalización

La *focalización de intervenciones* de programas en los sectores más pobres resultó también, en los últimos años, una de las estrategias dominantes de la política social latinoamericana y, en particular, en el caso argentino. En función de ello, un alto número de intervenciones sobre lo social se crearon o se resistemizaron a través de la lógica de programas y proyectos con estructuras de costos y matrices tiempo-objetivo. De acuerdo a los países y sus estructuras sociales e institucionales, esta lógica siguió el patrón de multiplicación de programas paralelos o parcialmente integrados a las instituciones y organismos de política social ya existentes, o de concentración en agencias planificadoras y ejecutoras de fondos sociales. En Argentina, los programas tuvieron un principio de concentración en la Presidencia de la Nación, y una estrategia abortada de creación de agencias autónomas diseñadoras e implementadoras. Muy pronto la lógica fue de multiplicación de programas paralelos o parcialmente integrados a las instituciones y organismos de política social ya existentes.

En todos los casos, el modo de funcionamiento implicó la selección de poblaciones, territorios o problemas específicos a transformar en objeto de intervención. Aunque inicialmente programas y proyectos estaban predominantemente dirigidos a satisfacer déficits básicos de alimentación, salud y vivienda, pronto adoptaron (al menos en el discurso) modalidades de promoción de capacidades grupales e individuales, incorporando modalidades de revitalización de capital humano y social, o “incubadoras” de tejidos productivos locales o sectoriales. La dinámica histórica de la focalización fue una función compleja de las condicionalidades de los organismos financiadores y el paulatino descubrimiento de la profundidad y complejidad de los problemas sociales.

El financiamiento de programas y proyectos provino, en general, de fuentes multilaterales de crédito, con fondos nacionales complementarios; y con mecanismos de cofinanciamiento local denominados “fondos de contraparte”, generalmente pensados para funcionar como creadores de corresponsabilidad. El objetivo explícito de estas estrategias fue de impulsar un gasto social más “equitativo”, entendiéndose por ello la concentración de los gastos asistenciales en la población con necesidades más agudas. Se supuso que esto reduciría proporcionalmente la captura de gastos sociales universales que tradicionalmente han ejercido los sectores medios e incluso altos. Un objetivo implícito de la focalización fue, también, el de realizar un esfuerzo estratégico de moderación de los efectos socialmente indeseados que las reconversiones económicas iban a producir (se suponía) sólo coyunturalmente.

La focalización trajo consigo, también, un creciente énfasis en el monitoreo y la evaluación de las intervenciones. En tanto los cambios en la institucionalidad fueron promoviendo en los años recientes que la acción pública en materia de política social se orientase en esencia a la dinámica de programas y proyectos, cobró fuerza la necesidad de un seguimiento más o menos constante y apropiado técnicamente de ese tipo de intervenciones¹⁵. Los aparatos técnico-administrativos responsables de la gestión social fueron en consecuencia incorporando (muchas veces a través del mismo financiamiento externo) organismos especializados para monitorear y evaluar. Al mismo

¹⁵ Ver, en este volumen, el trabajo de Hintze, para una aproximación a las luces y sombras de este proceso en Argentina.

tiempo, la dirigencia política y la opinión pública fueron aceptando en sus análisis y debates la necesidad de una mayor profesionalización y capacitación de aquellos funcionarios con responsabilidades directas en la política social.

La focalización tiene, al menos, dos consecuencias problemáticas de distinto nivel que han sido insuficientemente discutidas: la desarticulación de la lógica de conjunto de la política social y la profundización de la fragmentación social. La proliferación de programas que superponen estrategias, poblaciones-objetivo y áreas geográficas, cada uno con su financiamiento, diseño y su pequeña burocracia (altamente tecnocratizada, en general), muestra una sorprendente ausencia de estrategia de conjunto. Esto traduce una ausencia de diagnóstico global sobre los problemas sociales de Argentina, al mismo tiempo que desnuda cierta habilidad pragmática y heterodoxa del Estado nacional y algunos provinciales para conseguir fondos y realizar intervenciones sociales. Los réditos políticos de corto plazo que proporciona esta última habilidad, sin embargo, no podrían ocultar la carencia de una visión estratégica y de la voluntad por llevarla adelante.

Una radiografía reciente y apenas superficial del complejo de programas muestra, en el nivel nacional, un conjunto de *programas de subsidios monetarios a cambio de trabajo* dependiendo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (el Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y las versiones sedimentarias del Programa de Emergencia Laboral y el Programa Trabajar); un *conjunto de programas de salud con focalizaciones diversas* (materno-infantiles, medicamentos, inmunoprevención, geriátricos-tercera edad, control epidemiológico, etc.) a cargo del Ministerio de Salud; un conjunto de *programas de subsidios en bienes e infraestructura escolar* (comedores escolares, becas, materiales didácticos, etc.) a cargo del Ministerio de Educación; un *conjunto de programas destinados a grupos de riesgo en área rural* a cargo del Ministerio de la Producción; y un conjunto de *transferencias directas de Nación a Provincias de recursos para consolidar programas provinciales alimentarios y/o de infraestructura social* (POSOCO, PROSONU, etc.).

Todos estos funcionan de manera frecuentemente independiente entre sí; y en términos sistémicos, de manera independiente al Ministerio de Desarrollo Social, que hubiera podido ser (¿debería ser?) un ámbito de concentración y coordinación estratégica de intervenciones asistenciales. En este último ámbito funcionan programas alimentarios, programas de infraestructura social; programas de niñez y programas para grupos especiales, entre otros. Cada uno de estos programas tiene una lógica proyectual (metas, tiempos, costos) independiente, en parte por las características de su financiamiento, en parte por las características de su diseño. Esa lógica se complejiza por el sistema de Secretarías y Direcciones que organizan a los programas, cuya lógica no es *estratégica* (organización en torno a fines) sino *sedimentaria* (organización en torno a sucesiones históricas, posibilidades de financiamiento, distribuciones de cuotas de influencia, incluso sensibilidades profesionales de las especializaciones).

Si a esto le sumamos el nivel provincial, particularmente el caso de la Provincia de Buenos Aires, encontramos además programas alimentarios (en general de subsidios a comedores), programas de salud (focalizados en grupos de riesgo o en centros de salud), programas para grupos especiales, programas de empleo, programas de subsidios a cambio de trabajo, y programas de capacitación. Jurisdiccionalmente al menos, todos ellos son dependientes de un sólo Ministerio provincial, el de Desarrollo Humano y Trabajo.

El nivel local (una vez más, en la Provincia de Buenos Aires¹⁶) funciona como *un articulador por defecto de los programas sociales*, de dos maneras. Siendo en casi todos los casos el nivel de ejecución/implementación, los municipios son los que toman en muchos casos la iniciativa de concurrir al Ministerio provincial y los Ministerios nacionales en busca de ofertas de programas que puedan “bajarse” (el uso de este término es habitual entre los funcionarios del

¹⁶ Ver también, en este volumen, Chiara y Di Virgilio.

sector). El caso más habitual es la multiplicación de las estrategias para “bajar” programas, de manera pragmática, en función del alucinante ritmo de degradación de las condiciones de vida en el Gran Buenos Aires. En algunos notables casos de gestión más estratégica de recursos y posibilidades (Moreno, Morón, Avellaneda, entre otros), los municipios tienen un margen de racionalización de los recursos en función de las problemáticas territoriales, articulando en la práctica la “bajada” de programas, muchas veces de manera colindante, con la flexibilización forzada de las reglas de juego impuestas por los Ministerios y los organismos financiadores.

La racionalización de este conjunto sólo está comenzando a ser problematizada a partir de la gestión de Kirchner iniciada en el 2003, en parte por el propio efecto de *tabula rasa* que realiza el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; en parte por las iniciativas de reorganización programática provenientes del Ministerio de Desarrollo Social¹⁷. Las consecuencias socialmente fragmentantes de los propios programas sólo están comenzando a ser interrogadas: se trata de consecuencias en términos de ciudadanía.

Las consecuencias en términos de ciudadanía

Decíamos más arriba que dos grandes ejes pueden servir para identificar las principales transformaciones de las relaciones entre institucionalidad social y ciudadanía en la política social argentina: la **(re)mercantilización** y la **desuniversalización**. Ambas conjugan los efectos, en términos de ciudadanía, que están teniendo los procesos reales de desestatización, descentralización y focalización.

Por (re)mercantilización entendemos una *(re)asimilación de los clivajes de la integración social al lugar que ocupan los ciudadanos respecto del mercado*. Siguiendo la formulación ya clásica de Esping-Andersen, a partir de los trabajos de T. H. Marshall¹⁸, la política social pública tiende a generar un conjunto de bienes y servicios que se distribuyen entre los ciudadanos según una lógica de titularidad política, no de justicia económica. Estos bienes y servicios están colocados “fuera” del mercado, desmercantilizando algunos costos de supervivencia y reproducción de individuos y grupos, creando un conjunto de condiciones de vida mínima adjudicables al carácter de ciudadano.

Esos “bienes sociales” que desmercantilizan los costos de reproducción adquieren diferentes características de acuerdo a la modalidad de la política pública. Así, hay experiencias de Estados que intervienen de manera minimalista sobre la población que presenta mayores déficits; hay Estados que distribuyen bienes sociales según pactos predominantemente particularistas y corporativos; y hay Estados que absorben una gran parte de estos costos con esquemas universales, abarcativos y de fácil acceso. Esping-Andersen elaboraba sobre esta diferenciación su conocida distinción entre Estados de Bienestar residual, corporativo y social-demócrata, respectivamente.

En Argentina, el equipo del CIEPP trabajó las reformas de política social de los '90 y los esquemas pre-reformas desde este punto de vista¹⁹. La Argentina, pese a ser un país de intervenciones sociales poderosas en términos relativos a su región del mundo, siempre tuvo un esquema en donde predominaron los pactos particulares y/o corporativos con determinados grupos y/o sectores sobre determinados bienes y servicios, que luego gradualmente se iban extendiendo al resto de la población. El carácter masivo de la población asalariada formal implicó una cuasi-universalidad de la cobertura de y del acceso a los bienes sociales.

¹⁷ Sobre ambos problemas ver, en este volumen, IKEI, MECLE, CORVALÁN Y ANDRENACCI.

¹⁸ Ver al respecto, en este volumen, el trabajo de SOLDANO y ANDRENACCI.

¹⁹ Idem.

Su desaparición, relativización o parcialización implican que las condiciones de vida de la población vuelven a depender en medida creciente (o incluso absoluta) del éxito de individuos y grupos en el mercado. En situaciones de recesión o de crecimiento económico restringido a pocos sectores, esto se traduce en un brutal empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más precariamente asidos a los mecanismos de mercado privilegiados. Las peores consecuencias de ambos procesos aparecen con gran claridad en la situación socioeconómica de la ciudadanía argentina de los últimos veinte años, por lo que no hace falta que ensayemos una nueva descripción.

La (re)mercantilización vino acompañada de una nueva estrategia de **desuniversalización** de la política social, que incluyó ciertas consecuencias de la descentralización y de focalización de servicios, dispositivos e intervenciones. Tuvo como principales impactos, en términos de ciudadanía, una creciente desigualdad geográfica según clivajes mayormente territoriales; y la fragmentación de derechos sociales en titularidades coyunturales a servicios condicionados.

La desigualdad geográfica encuentra su origen en la desigualdad de desempeño económico y de capacidad de acceso a servicios y consumo de bienes de grupos, sectores y territorios, que se agudiza con la tendencia a la desaparición del “colchón” de bienes sociales provistos por los tres niveles de gobierno. El correlato es una tendencia a la fragmentación socioespacial, que aparece en toda su dimensión en la constitución física de las ciudades, fenómeno bastante estudiado en otros países del mundo y de la región²⁰ y que en Argentina está empezando a ser objeto de investigaciones, por el momento restringidas a ámbitos locales²¹.

Esta tendencia en el sistema de ciudadanía tiene correlatos en la redistribución de los ingresos. Durante la década de los noventa, el cambio de eje de política social que venimos describiendo, junto con el propio proceso de reforma estatal, produjeron una fuerte tendencia a la *redistribución del gasto público social*. Esta redistribución combinó un importante aumento del gasto social agregado; con un énfasis relativo en programas contra la pobreza; y con una creciente proporción de endeudamiento específico en el exterior. El resultado fue un cambio importante en la pauta distributiva del gasto público social, con efectos fuertemente diferenciados por sectores.

En los años ‘90 el gasto social tendió a crecer de modo más o menos significativo (variando, por supuesto, de país a país). Aún en el marco de las fuertes restricciones fiscales a las que se vio sometida la región durante esa etapa, la magnitud de los recursos destinados a las diferentes áreas sociales aumentó. Mientras se consolidaban los gastos en materia de seguros sociales (o aumentaban, como en el caso de los seguros de retiro, de acuerdo a la pauta demográfica en contextos de achicamiento del empleo formal; y a los costos de la transición entre sistemas, que quedaron a cargo del Estado), también crecían los recursos para educación y salud, generándose a la vez un espacio creciente para los gastos en programas focalizados.

De manera paralela se registra un proceso de cambio en la base financiera de los recursos para gasto social, aún si muy heterogéneo entre los países. Los Estados latinoamericanos se financiaron, tradicionalmente, de dos modos “indirectos”, en términos tributarios: la captación de recursos del comercio exterior (por monopolio público de *commodities*, o por sistemas de punción fiscal a exportaciones e importaciones) y del comercio interior (por sistemas de punción fiscal al consumo de bienes y servicios suntuarios). La apertura comercial, la desregulación interna y la reforma del Estado obligaron a viabilizar fuentes tributarias internas. Los cambios en los regímenes de seguros sociales agudizaron el déficit de los sistemas. La competencia por la absorción y el retén

²⁰ Ver, por ejemplo, WACQANT, Loic: “Marginalidad urbana en el próximo milenio”; en *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*; Buenos Aires, Manantial, 2001. Para América Latina, una recopilación de trabajos se puede consultar en ZICCARDI, Alicia: “Las ciudades y la cuestión social”; en ZICCARDI, Alicia: *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*; Buenos Aires, CLACSO, 2001.

²¹ Ver, en este volumen, el trabajo de CATENAZZI y DI VIRGILIO.

de capitales priorizó el mantenimiento de una baja o nula presión fiscal interna a la tenencia de capital, propiedad y ganancias. La base fiscal más sólida de los Estados latinoamericanos es la imposición sobre el consumo y el valor agregado, la más regresiva de todas desde el punto de vista de la equidad tributaria. Los avances en términos de equilibrios presupuestarios, por su parte, fueron neutralizados por el creciente peso relativo del endeudamiento externo. El resultado final, en términos de equidad del sistema macroeconómico, es nulo o regresivo. O dicho de otro modo, la focalización del gasto público social para su mayor equidad, no ha sido acompañada de una adecuada redistribución más equitativa de las cargas tributarias, por lo cual el mecanismo redistributivo es un circuito cuasi-cerrado entre sectores de menores ingresos relativos. Esta tendencia latinoamericana se aplica, de un modo muy claro, en el caso de Argentina.

Si la ciudadanía es, como sugerimos, un sistema de derechos y deberes con efectos materiales que tienden a consolidar una posición del individuo-ciudadano en su formación social, la disgregación de una parte de los derechos, combinada con su particularización, producen una atenuación del propio valor de ciudadanía. La pertenencia al Estado-nación pierde gradualmente importancia e intensidad material, siendo reemplazada por un conjunto formal y simbólico de lazos detrás del cual, el asignador de posición social es, prioritaria y/o exclusivamente, el mecanismo imperfecto del mercado. Un escenario bastante parecido al que alguna vez inspirara la opinión tan aguda como cínica de Karl Marx en *La cuestión judía*.

Decíamos que la relación entre institucionalidad social y ciudadanía es doble: un movimiento refleja al modelo de ciudadanía como el resultado de la estructura económica y de la dinámica política; mientras que el otro refleja en las políticas públicas, en particular en las sociales, los imaginarios de los ciudadanos y sus organizaciones. Una pregunta que queda por responder es hasta qué punto los ciudadanos legitimarán en el largo plazo esta desaparición de los bienes sociales, que no es otra cosa que la desaparición de los mecanismos institucionales de solidaridad interclases, interterritorial e intergeneracional.

¿La coyuntura política de la Argentina actual implica acaso un reflujó de la entusiasta legitimidad otorgada por los ciudadanos a la desestatización y desuniversalización de los '90? Es imposible responder a esta pregunta con certeza, pero es posible tomar cierto partido por algunas de sus respuestas. Desde nuestro punto de vista, resulta importante encarar la construcción y/o reconstrucción de los mecanismos públicos garantes de la existencia de determinados bienes y servicios sociales que operen como mínimos de ciudadanía. Dejamos para las reflexiones finales una hipótesis de cuáles mecanismos, a manera de agenda; y nos abocamos a continuación a un prerrequisito fundamental de esta construcción – reconstrucción: las capacidades estatales.

2. Elementos fundamentales de la capacidad estatal

En esta segunda parte se reflexiona, por lo tanto, sobre los desafíos, en términos de *capacidad estatal*, que implicaría la voluntad de reconstrucción de una política social pública capaz de recuperar, en un contexto democrático, objetivos de integración social que aumenten la intensidad de la ciudadanía. Los tres ejes recién presentados han afectado, en general de modo negativo, al Estado (en sus diversos sectores y niveles) y sus capacidades de gestión.

Capacidad estatal: algunas aclaraciones básicas

Destilando un conjunto de aproximaciones conceptuales disponibles²², aquí se entenderá la capacidad estatal como *la aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados a través de políticas públicas*, dadas las restricciones contextuales y la naturaleza política de los problemas públicos, definidos y redefinidos de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes²³. La capacidad estatal se pone en juego cuando las instancias de gestión estatal reciben, generan, seleccionan, priorizan y responden a demandas que se expresan como problemas públicos, provenientes de actores constituidos en la arena política, o de grupos amplios que de modo disperso o esporádico logran expresar sus demandas.

Sobresalen al menos cinco grandes ámbitos en los cuales la capacidad estatal se despliega; y que permiten entender porqué la capacidad estatal no es algo que pueda limitarse a aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal, como entendiera ya hace tiempo la sociología weberiana: a) el mantenimiento del orden y la ley; b) el orden político-institucional (las reglas, procedimientos y rutinas que regulan el manejo de las instancias de gobierno y la relación que las mismas establecen con la ciudadanía y los grupos de interés); c) la gestión de la economía; d) el sistema de protección social; y e) el posicionamiento del país en cuestión dentro del sistema político y económico internacional.

Estos grandes ámbitos no suelen estar sujetos sino marginalmente a cuestionamientos. Es posible decir que el Estado moderno goza de un piso de legitimidad genérica para actuar en todos ellos. Pero la modalidad de intervención en cada uno de ellos es objeto del debate político y social permanente. En lo que sigue, estudiaremos los componentes de la capacidad estatal de manera independiente a ese debate, para luego retomar los fines de la capacidad estatal en relación a las modalidades de la ciudadanía.

La dimensión institucional de la capacidad estatal

A menudo se reduce el problema de la capacidad estatal a un conjunto de atributos técnicos y materiales. El enfoque neoinstitucionalista²⁴ brinda herramientas que permiten entender porqué, aunque dichos atributos son importantes, no pueden agotar la problemática de las capacidades estatales. Veamos en algunos trazos la potencialidad del enfoque, para luego abordar el problema de la reconstrucción de la capacidad estatal asociada específicamente a la política social.

Para el citado enfoque, las *instituciones* son patrones estables de comportamiento organizacional que se presentan como prácticas más o menos sistemáticas, basadas en conjuntos de reglas formales e informales, que establecen qué se discute y qué es inmutable, cuáles son los

²² Ver, por ejemplo, HILDERBRAND, Mary y GRINDLE, Marilee: “Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?”; en GRINDLE y MERILEE (editores): *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*; Boston, Harvard University Press, 1997; WEISS, Linda: *The myth of the powerless state*; New York, Cornell University Press, 1998; y MIGDAL, Joel: *Strong Societies and Weak States*; Princeton, Princeton University Press, 1988.

²³ Desde algunas perspectivas, los “resultados” pueden ser objetivables a través de categorías como “valor social” o “valor público”. Para “valor social”, ver MOKATE, Karen: *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Documento de Trabajo I-24; INDES-BID, Washington, DC., 2002; y para “valor público” ver MOORE, Mark: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*; Harvard University Press, Cambridge, 1995.

²⁴ Sobre el enfoque institucionalista o neoinstitucionalista ver MARCH, James y OLSEN, Johan: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*; Nueva York, Free Press, 1989; HALL, Peter: *El gobierno de la economía*; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993; HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary: “Political Science and the Three New Institutionalisms”; en *Political Studies*, XLIV, 1996; y PETERS, Guy: *Institutional theory in political science. The new institutionalism*; Pinter, Londres, 1999.

compromisos, procedimientos, premios y castigos. Estas prácticas y reglas provienen de convenciones sociales con densidad histórico-cultural: símbolos, ritos, costumbres. Las instituciones persisten en el tiempo, no son efímeras; y establecen restricciones, tanto como abren oportunidades²⁵.

Para los actores, constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca sus interacciones en el espacio público. Así, los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, están constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente conformados que se denominarán aquí “marco institucional”.

Actores e instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas. Este aspecto sirve para entender, por ejemplo, quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba, cómo son las prácticas micropolíticas que explican la dinámica de la política pública, entre otras cosas²⁶.

Expresado de otra manera, el marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar, a la vez que facilitará la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso²⁷ por donde se canalicen las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público, y el interjuego de las prácticas que explican éxitos y fracasos de la política pública en todos esos ámbitos. Al decir de Subirats y Gomà, las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo²⁸.

El desafío de construir y/o reconstruir capacidad estatal en materia de política social es uno de los “juegos” más complejos a los que se están enfrentando los países latinoamericanos, luego de las medidas de reformas estructurales aceleradas en las décadas pasadas. Y el tránsito hacia una nueva matriz política no sólo ha cambiado el mapa de ganadores y perdedores respecto al modelo de la segunda posguerra, sino que también ha transformado las principales reglas de juego dentro de las cuales aquellos interactúan²⁹. Estos aspectos aparecen con claridad al analizar en mayor detalle en qué consiste la capacidad estatal.

²⁵ Algunos autores suelen destacar cuatro atributos que serían comunes en cualquier acepción del término “institución”: a) las instituciones son creaciones sociales, tienen por ende un origen social; b) las instituciones son propiedades colectivas, con lo cual se puede afirmar que las mismas tienen una extensión social; c) las instituciones se asocian a ideas de estabilidad, regularidad, persistencia, recurrencia, por lo cual cabe señalar la extensión temporal de las mismas; y d) las instituciones generan efectos sobre el comportamiento, la interacción, las expectativas y las percepciones, estableciendo en tanto función social restricciones y oportunidades. Ver SCHEDLER, Andreas: “¿Qué es una institución?”, México, mimeo.

²⁶ REPETTO, Fabián: “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”;

Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo de 2000.

²⁷ Ver FOX, Jonathan: *The Politics of Food in Mexico*; Cornell University Press, Ithaca-London, 1994.

²⁸ SUBIRATS, Joan y GOMÀ, Ricard: “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”; en GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (coordinadores): *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*; Ariel, Barcelona, 1999.

²⁹ De este modo, “una matriz política, específicamente, es un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos (...). En este sentido, podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que, (a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; (b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; (c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y

Capacidad administrativa y capacidad política

El papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal es bifronte: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: *la capacidad administrativa y la capacidad política*. Para que se avance hacia grados relevantes de capacidad estatal se requiere aunar los dos subtipos de capacidades³⁰.

Esto implica tomar en consideración que el Estado es algo más que el aparato burocrático. Es también la arena política (en consonancia con el régimen político) en la cual se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal³¹. En efecto, una versión parcial del concepto de capacidad estatal lo limita a su aparato organizacional, enfatizando en ese caso el aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos respecto a los grupos de interés, el entorno y la ciudadanía en general³². Con argumentos similares, agencias multilaterales de crédito como el Banco Mundial han comenzado a reconocer en tiempos recientes la importancia de contar con un aparato estatal de calidad, apropiado a los desafíos a los cuales tiene que hacer frente el mismo en una etapa de profundos cambios políticos, socioeconómicos y culturales de escala global³³.

realización de intereses”; en ACUÑA, Carlos: “Introducción”, en Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*; Nueva Visión, Buenos Aires, 1995: pp. 15-16.

³⁰ El modo en que administración y política se retroalimentan es un tema clásico de los estudios del Estado y sus vínculos con la sociedad. Para una panorámica en ese sentido, ver OSZLAK, Oscar: “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”; en OSZLAK, Oscar (compilador): *Teoría de la burocracia estatal*; Paidós, Buenos Aires, 1984; y PETERS, Guy: *La política de la burocracia*; Fondo de Cultura Económica, México, DF., 1999. Vale sólo señalar que la separación entre administración y política aquí esbozada tiene como único objetivo una estilización analítica, toda vez que en la práctica ambas esferas están mutuamente interrelacionadas.

³¹ Para una visión amplia de las diversas teorías del Estado, a partir de las cuales se pueden encontrar fundamentos que ayuden a no limitar el Estado a su aparato organizacional, véase MANN, Michael: *Las fuentes del poder social II*; Alianza Universidad, Madrid, 1997.

³² Así Sikkink le da un alcance determinado en esa dirección, al entenderla como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Ver SIKKINK, Kathryn: “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”; en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 128, Buenos Aires, 1993. Geddes la asocia también a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Ver GEDDES, Barbara: *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*; Berkeley, University of California Press, 1994. Grindle, por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. Ver GRINDLE, Merilee: “The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions”; en GRINDLE, Merilee (editora): *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*; Boston, Harvard University Press, 1997. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna”, enfatizando que para lograr la eficacia burocrática resulta decisivo la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo. Ver EVANS, Peter: “El Estado como problema y como solución”; en *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.

³³ En un trabajo reciente, se señala que “en el presente, los actores y las concepciones teóricas a través de las que opera la cooperación internacional han sufrido cambios perceptibles. Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel central en la promoción de las innovaciones organizacionales a través de las condicionalidades de sus operaciones. El auge del institucionalismo en sus diferentes variantes ha impactado sobre los discursos y las aspiraciones, con una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo y una mejor percepción de la importancia de incentivos, restricciones y valores. Ello explica que el énfasis retórico esté colocado en la “construcción de capacidades” y en el “fortalecimiento institucional”, aún cuando en la operacionalización de estos conceptos no se

En términos de **capacidad administrativa**, es claro que la política social latinoamericana tiene marcados déficits de profesionalización y conformación de equipos meritocráticos, sea en los planos nacional, subnacional o local, pese a los esfuerzos realizados por diversas instancias para avanzar en la capacitación de los recursos humanos con algún grado de responsabilidad en materia de gestión social. Asimismo, aún queda mucho por hacer en términos de ajustar funciones y procedimientos de aquellas instancias destinadas a promover la coordinación, sea a nivel sectorial, jurisdiccional o de la relación entre Estado y grupos socioeconómicos. Las nuevas demandas regulatorias en materia de política social (principal pero no exclusivamente en la seguridad social) también requieren de organizaciones burocráticas más sólidas y menos “politizadas” (aunque no por eso menos políticas), con normas de funcionamiento acorde a los desafíos actuales de la problemática social. Muchos avances restan por venir, por último, en el reflejo a nivel programático y proyectual de los avances hechos en la comprensión de la complejidad de la pobreza, de los procesos de empobrecimiento, de las nuevas y viejas fuentes de desigualdad y de exclusión social.

Pero tanto desde el plano analítico como en vista de los complejos desafíos ligados a fortalecer las prácticas democráticas, el desarrollo económico y la integración social, la perspectiva de la capacidad estatal no puede restringirse al problema de las capacidades administrativas. Se requiere incorporar con énfasis la cuestión de la *capacidad política*, como un subtipo de capacidad estatal que debe ser abordado al mismo tiempo que la dimensión técnico-administrativa. Por **capacidad política** se interpreta aquí la capacidad de problematizar *las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública*.

La capacidad estatal constituye, así, un bien escaso que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establezcan los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y aquellos que operan en el contexto internacional. Un modo de profundizar en esta materia ha venido de los estudios acerca de la cuestión de la gobernabilidad. Para Camou, por ejemplo, un “paradigma de gobernabilidad” depende de “una serie de ‘acuerdos’ básicos entre las elites dirigentes³⁴. Otro aspecto clave de la relación entre capacidad política y gobernabilidad está asociado a lo que podríamos denominar “afluencia sistémica”; es decir, al grado de receptividad y adaptabilidad del sistema

perciban modificaciones sustanciales con respecto a las viejas modalidades de intervención”; en MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto: “Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales”; en *Reforma y Democracia*, N° 24; Caracas, noviembre de 2002: p. 172.

³⁴ Estos acuerdos “logran un grado significativo de aceptación social, en torno a tres ámbitos principales de la vida social: el nivel de la cultura política (esto es, el nivel de esa compleja amalgama de ideas y valores que conforman “modelos” de orientación política); el nivel de las reglas e instituciones del juego político que configuran “fórmulas institucionales” (es decir, mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que en su nivel más amplio configuran el régimen político); y finalmente (...) en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la “agenda” pública (pienso especialmente en las políticas económicas y las políticas sociales). Estos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida que otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales. Se podrá argüir que esta posición pone un énfasis excesivo en el papel de las “elites dirigentes”, y es cierto; pero lo que quiero remarcar es que esos acuerdos cupulares constituyen una condición necesaria, más no suficiente, para lograr adecuados niveles de gobernabilidad”. Ver CAMOU, Antonio: “Estudio preliminar”; en CAMOU, Antonio (compilador): *Los desafíos de la gobernabilidad*; FLACSO México/UNAM/Plaza y Valdés, 2001: p. 11.

político-institucional respecto de grupos relativamente nuevos en la arena de actores; o al modo en que se procesan demandas o acciones disruptivas respecto de la institucionalidad existente³⁵.

Capacidad administrativa y capacidad política constituyen entonces, sugerimos, los pilares sobre los cuales se estructura la capacidad estatal. Pero para una mejor comprensión de la misma conviene dar un paso más y presentar una serie de atributos que expresan el modo en que el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de la agenda pública y gubernamental.

Atributos de capacidad administrativa y política

De modo esquemático, a efectos de ponderarlos como parámetros del aporte que pueden realizar al logro de objetivos públicos, es posible organizar a los atributos de capacidad estatal en dos niveles. En un primer nivel es posible identificar tres grandes atributos: *la coherencia, la flexibilidad y la responsabilidad*, y se trata de atributos del propio diseño sistémico, en la medida en que definen la calidad del complejo institucional. En un segundo nivel, más próximo a las prácticas y reglas operativas, es posible identificar atributos cuya dimensión es tan importante en el análisis micropolítico como en los análisis meso y macro: *sostenibilidad, eficacia y eficiencia*.

Por **coherencia** se puede entender un atributo del modo en que se vinculan los diversos actores y organismos estatales, tanto a nivel intersectorial como interjurisdiccional. En la Argentina este aspecto es clave, porque la política social del país depende de un conjunto de actores, instituciones y niveles del Estado que recortan operativa, sectorial y jurisdiccionalmente sus objetivos. Este conjunto, además, se ha complejizado con las reformas de los años '90.

Si este complejo institucional interactúa de modo coordinado y/o complementario, a través de relacionamientos guiados por estrategias conjuntas y enmarcados en leyes que regulen apropiadamente los pluralismos institucionales, se pueden generar sinergias en función de las tareas asignadas y externalidades o ventajas comparativas respecto de los objetivos públicos previstos. Si no lo hace, se impone gradualmente una concurrencia entre niveles y sectores que, frente a recursos escasos y blancos de creciente dimensión y movilidad, tiene consecuencias perversas.

Constituye la coherencia un atributo escaso en la política social de la Argentina, en por lo menos dos ámbitos: (1) la coordinación de las diferentes áreas públicas que cruzan transversalmente la problemática social; y (2) las instancias de regulación de las relaciones interjurisdiccionales. Ciertamente, hay aspectos técnico-administrativos en juego que explican parte de estos déficits: así el propio ordenamiento jurídico, las capacidades técnicas, los recursos financieros. Los aspectos de la capacidad política parecen ser aquí, sin embargo, bastante centrales.

En el primer ámbito, la matriz proyectual y focalizada que se ha impuesto tan efectiva como indiscriminadamente a la política pública (una matriz que juega exclusivamente en recortes de objetivos-tiempos-costos) complica hasta la imposibilidad la combinación de intervenciones en

³⁵ Coppedge, por ejemplo, brinda ciertas claves para entender esta cuestión, a partir de jerarquizar aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización: a) *inclusión*: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?; b) *lucha de poder*: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?; c) *negociación*: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de que puedan ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?; y d) *formalización*: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública? El modo en que se resuelvan estos aspectos esencialmente políticos tendrá clara incidencia en los grados de capacidad institucional que se alcancen en ámbitos específicos de la acción pública. Ver COPPEDGE, Michael: "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en CAMOU (op. cit.).

función de la complejidad de los problemas. Es el caso del grueso de los programas asistenciales que dependen del Ministerio de Desarrollo Social, y algunos módulos de programas insertos en las estructuras de servicios de los Ministerios de Salud y Educación. El hecho de que una parte importante del financiamiento de dichas intervenciones provenga de fuentes de cooperación externa (y que no exista ni capacidad ni voluntad de reemplazarlas) inviabiliza prácticamente su transformación. Los intentos iniciales del gobierno de Kirchner de remodelar la estrategia asistencial del Estado nacional en tres ejes se enfrentan, por ejemplo, con este inconveniente. En el nivel provincial y local esto es más grave aún, en la medida en que los programas están mayoritariamente financiados por el nivel nacional o por fuentes externas mediadas por este último. El resultado es que los programas funcionan como cápsulas autónomas “protegidas” de lógicas locales supuestamente “peligrosas”. En este ámbito, pues, es importante pensar en una sustitución de mediano plazo de fuentes de financiamiento, o bien buscar estrategias diferentes de negociación de dicho financiamiento.

En el ámbito interjurisdiccional, los marcos jurídicos y constitucionales no son los más apropiados para facilitar la cooperación entre los niveles nacional, provincial y municipal. En las relaciones entre Nación y Provincias, así como en la relación entre Provincias y Municipalidades en muchos casos, siguen sin crearse instrumentos capaces de establecer una racionalidad *legítima* en la distribución de obligaciones y derechos fiscales. En la medida en que hay en marcha un proceso de transferencia de responsabilidades en política social hacia los niveles provincial y municipal, en un contexto de fuertes desigualdades relativas de recursos de las instancias gubernamentales, la falta de estos instrumentos reviste mucha gravedad.

El mismo proceso de transferencia, por su parte, carece de una lógica de conjunto que permita prever el tipo de recursos y capacidades con que deberían contar los Estados subnacionales para cumplir nuevas responsabilidades. Excepto en el caso (cuestionado por otras razones) de la reforma educativa, la “descentralización” sigue asemejándose más a una desordenada corrida por bajar el gasto público social nacional que a una reorganización de responsabilidades públicas en política social. En programas asistenciales, la combinación entre control central y ejecución descentralizada ha generado un escenario en el cual Estado nacional funciona como un singular supermercado mayorista de productos nacionales e importados, en el cual provincias y municipios “eligen” programas para “bajar”, de acuerdo a las características de su focalización, el costo de contrapartida, o la velocidad estimativa de sus resultados concretos.

El caos institucional de la salud pública, sin embargo, es el más marcado caso de incoherencia sistémica de la política social argentina. El grueso de los hospitales públicos pertenecen a los niveles provinciales y municipales. La degradación sistemática provocada por el doble juego de aumento de demandas y congelamiento o disminución de recursos lleva a los niveles locales a dos tipos de estrategias. Por un lado se adopta la autarquía de los establecimientos provista por la reforma hospitalaria de los años '90 como un modo de drenar la falta de recursos, con poca atención por las consecuencias en términos de arancelamiento y semiprivatización apenas encubierta que esto implica. Por otro lado, muchos municipios transfieren los establecimientos a las provincias para alivianar la carga sobre sus presupuestos y concentran sus esfuerzos en la creación de centros de atención primaria, más fácilmente manejables de todo punto de vista. Ni el Estado nacional (qué sólo cumple funciones de policía general del no-sistema) ni los Estados provinciales (los principales responsables de la política de salud pública del país) se han comprometido seriamente (excepto en casos provinciales excepcionales) en cooperar para integrar los servicios públicos de salud en lógicas de expansión de la cobertura y complementariedad entre niveles de atención.

Otra de las raíces de la descoordinación existente proviene de prácticas (“culturas”) políticas marcadas por el patrimonialismo (estructuras burocráticas usadas como botín electoral), la colusión

de intereses o la captura de agencias públicas por intereses privados, o la concurrencia electoral cortoplacista no proclive al diseño de “políticas de Estado”, de mediano o largo plazo, asentadas sobre diagnósticos compartidos y estrategias consensuadas. El surgimiento de microburocracias altamente tecnificadas y políticamente aisladas, generado por la focalización, consolida circuitos paralelos reacios también a estrategias de coordinación intersectoriales e interjurisdiccionales.

Por **flexibilidad** se puede entender la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias que les dieran origen o a la complejidad de los procesos de implementación en tramas sociales cambiantes y conflictivas. Para esto es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad relativa y potencialidad de innovar; es decir la posibilidad de avanzar en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción públicas existentes, y/o en la creación de nuevas.

En Argentina las áreas más tradicionales de política social (educación y salud) suelen carecer de este atributo, por diferentes razones. En educación, el sistema público (por falta de recursos corrientes e inversión, por inercias burocráticas y presión corporativa) no parece en condiciones, con su estructura y funcionamiento actual, de dar cuenta al mismo tiempo de los desafíos en la instrucción cívica que plantea el proceso de fragmentación y degradación social; ni de los desafíos de calidad en saberes y capacidades que implican los cambios en la matriz tecnológica y en el funcionamiento del mercado de trabajo. En estas circunstancias, la latinoamericanización (la desarticulación en esferas privadas de calidad variable y esferas públicas vaciadas de contenido y calidad) de la educación argentina parece inevitable.

El sistema de salud, por su parte, debe sostener lo insostenible: un aumento tendencial de las demandas de la población sin capacidad de pago muy superior a los aumentos de recursos públicos se combina con la migración de la población con recursos hacia alternativas privadas. Estas últimas, no sólo no son solidarias de los gastos sistémicos, sino que contribuyen a elevarlos en la medida en que han consolidado su rol de subcontratados para servicios, en general de alto costo. En estas circunstancias, la salud pública no está en condiciones de pensar en mejoras estratégicas en la calidad o la cobertura de la atención, sino más bien en cómo sostener lo poco que queda.

En las áreas más intensamente sujetas a cambios del último tiempo (el complejo asistencial) el avance es ambiguo. La matriz de programas-proyectos de la política social focalizada flexibiliza las lógicas de intervención al introducir mayor inteligencia estratégica en la detección de problemas clave y el dimensionamiento de las intervenciones. Pero las endurece en la medida en que somete la política social a paradigmas estandarizados que deben ser adoptados por las dificultades o imposibilidades de emprender un financiamiento más autónomo del combate a la pobreza.

La **responsabilidad** (a menudo se refiere a ella como *accountability*, como transparencia o como responsabilización³⁶) es la serie de mecanismos que hacen factible y efectiva la rendición de cuentas de los actos de gobierno ante la sociedad. Si bien se ha avanzado en poner en evidencia los déficits de los mecanismos de control intraestatal y también público de los actos de gobierno en materia de política social, todavía no se han instalado los procedimientos y las actitudes que

³⁶ Como ha sido señalado, "la responsabilización es aquí entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad. La *accountability* forma parte de un sistema más amplio, el régimen democrático, cuyo objetivo supremo es el de garantizar la soberanía popular (el poder emana del pueblo) y que se estructura, básicamente, a través de las elecciones, el control vertical de la población sobre los gobernantes, que ocurre de tiempo en tiempo. Por su parte, en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el intervalo entre las elecciones, que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen las leyes, incurrir en actos de corrupción e, incluso, en el caso que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los gobiernos". Ver CLAD: *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD/BID/Eudeba, Buenos Aires, 2000, p. 19.

aseguren una rutina, una nueva “regla del juego” por la cual los individuos y grupos a cargo de funciones públicas den cuenta de sus decisiones y acciones. La institucionalidad de la política argentina es, en este aspecto, un obstáculo duro de erosionar.

La “cultura política” (conjunto de prácticas dominantes entre los actores del sistema político dentro y fuera de la organización estatal) ha estado definida por largos años, en Argentina como en la enorme mayoría de las democracias representativas modernas, por determinadas modalidades de acumulación de poder electoral: *el patrimonialismo* (el ejercicio del poder público como atributo propio del individuo, el grupo o la coalición que ejerce el/los cargos) y *el clientelismo* (el tejido de lealtades grupales, personales o intersectoriales por medio del intercambio asimétrico de bienes y servicios). Dichas modalidades han servido para constituir y mantener en el tiempo eficaces (y a menudo eficientes) dispositivos políticos y maquinarias electorales que se consolidaron como estrategias ineludibles del ejercicio de la actividad política, penetrando en el sentido común de los actores como “reglas de juego informales” de la política democrática.

Estos mecanismos son comprensibles, en la medida en que han sido estrategias pragmáticas de construcción y sostén de organizaciones mediadoras de intereses políticos capaces de perdurar en el tiempo. Su endurecimiento y su notoria resistencia al cambio no son menos responsables, sin embargo, de las cíclicas crisis políticas de la Argentina posterior a las dictaduras militares. La secuela de estas modalidades ha sido la apropiación privada de los espacios públicos, a través de la captura del Estado por intereses privados y culturas patrimonialistas de administración de lo público, con sus secuelas típicas de discrecionalidad y corrupción. Con el tiempo, han contribuido al vaciamiento ideológico del sistema político y a la neutralización de la dinámica de la gestión pública, elementos esenciales de la crisis de representatividad.

La construcción de mecanismos de responsabilización en la gestión de políticas públicas tiene el objetivo de restaurar el valor del servicio público, a través de tres herramientas importantes: los procedimientos garantes de *transparencia*; los procedimientos garantes de la *rendición de cuentas*; y los mecanismos de *evaluabilidad*. Por los primeros se busca garantizar la visibilidad pública efectiva de la gestión (como algo esencialmente diferentes del *marketing* político), neutralizando la gestión patrimonial y la colonización de la burocracia estatal, o por lo menos someténdolas a juicios públicos informados. Por los segundos se trata de construir instancias de control ciudadano ex post de las características de la gestión y los resultados del (en)cargo público. Por los últimos se trata de determinar en forma fehaciente si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas que se había propuesto.

Respecto de los primeros y de los segundos, los avances han sido significativos, en parte gracias a la consolidación de la libertad de prensa y la existencia de un núcleo variable pero efectivo de prensa independiente. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas, no obstante, parecen depender más de la voluntad política de determinados sectores que de un acuerdo generalizado respecto a cómo hacer política pública. En torno a la evaluabilidad, los avances metodológicos y logísticos ligados a este atributo se deben a la incorporación masiva de la cooperación internacional en la gestión de programas sociales. En la práctica, sin embargo, los mecanismos de monitoreo y evaluación están incorporados sólo formal o superficialmente a la práctica de la gestión. No existen aún acuerdos generalizados y de implicancia práctica sobre el valor que generan las evaluaciones (incluyendo monitoreos) de las decisiones y acciones en materia de política social³⁷.

Por **sostenibilidad** entendemos la perdurabilidad relativa en el tiempo de los efectos de las intervenciones públicas. El binomio eficacia-eficiencia, por su parte, es un modo útil de pensar la relación entre objetivos y recursos. La **eficacia** mide el grado en que se logran los objetivos buscados, mientras que la **eficiencia** mide la racionalidad en las modalidades de asignación de

³⁷ Ver, en este volumen, el capítulo de HINTZE.

recursos en el logro de dichos objetivos. Ponerlos en relación implica la búsqueda de mayores rendimientos entre impactos y recursos, potenciando la utilidad del gasto público social. Este punto de vista de la inseparabilidad entre eficacia y eficiencia ha producido un número de textos que refieren a la idea de “efectividad”.

La sensibilidad por la sostenibilidad de las políticas sociales es poco común en el país, toda vez que la volatilidad política y económica suele fomentar estrategias de “empezar todo de nuevo” ante cambios de gobierno o equipos, o ante crisis coyunturales en las variables económicas fundamentales. La inestabilidad política y la crisis de representatividad de los partidos fomenta también la preferencia por iniciativas de impacto visible e inmediato. La extrema dependencia de préstamos multilaterales para sostener intervenciones en política social sesga a éstas, por lo demás, hacia estrategias de corto plazo, en donde la lógica bancaria se combina con los oportunismos de los gobiernos nacional y locales, en vez de hacia estrategias de largo plazo acordes con los desafíos existentes.

La recurrente crisis fiscal y el predominio de manejos cortoplacistas de las finanzas públicas, por su parte, han sesgado la preocupación por la eficacia y eficiencia hacia la búsqueda de impactos de corto plazo a bajo precio. Se conjugan aquí también el cortoplacismo electoral de niveles estatales en fuerte crisis de legitimidad, con la propensión técnica a un enfoque micro de los atributos de eficacia y eficiencia.

Atributos de capacidad estatal y fines de la política pública

El conjunto de atributos de capacidad estatal al que hacíamos mención tiene valor propio, en la medida en que un Estado carente de los mismos es una organización incapaz de garantizar resultados relevantes, o demasiado permeable a la apropiación parcial por intereses particulares deseosos de fragmentar o reducir la intensidad de los efectos de política pública.

Sin embargo, estos atributos no pueden ser separados, al mismo tiempo de una serie de fines u objetivos de la política pública en general y la política social en particular. La *legitimidad*, en primer lugar, se refiere a la existencia de consensos básicos que los actores relevantes involucrados, la ciudadanía en general y los propios receptores de políticas públicas en particular establecen en torno al modo en que se enfrenta la problemática a abordar. La *equidad*, en segundo lugar, tiene que ver con la percepción ciudadana de justicia e injusticia en las intervenciones públicas, así como con las concepciones de igualdad que esas percepciones de justo e injusto permiten inferir.

En términos sistémicos, América Latina ha ido avanzando lentamente, en los últimos años, hacia el logro de un alto consenso relativo respecto de la institucionalidad y los procedimientos de la democracia representativa: una *legitimidad democrática*. Esta legitimidad democrática implica una valoración positiva de los consensos estratégicos que están en la base de modalidades de intervención pública acordadas entre la mayoría de los actores clave, o “políticas de Estado”. Estos consensos estratégicos demandan altas dosis de capacidad política de parte del Estado, así como la disponibilidad y efectividad de mecanismos de mediación y participación pública, a la vez que proclividad al control ciudadano, a los que hacíamos referencia con el atributo de responsabilidad.

En términos de la equidad de las intervenciones sobre la cuestión social, resalta sin embargo la ambigüedad derivada de un cierto consenso sobre la necesidad de enfrentar los graves problemas sociales de la región y la ausencia de acuerdos sustantivos sobre qué tipo de reasignación de recursos debe realizarse, así como qué modalidades deben utilizarse para hacer frente a semejante tarea. Los disensos respecto de estos temas son muy heterogéneos según los países en cuestión; y están íntimamente relacionados con nociones socialmente construidas de justicia social, igualdad y equidad, eventualmente con el poder relativo de instituciones y actores portadores de estas nociones. Es posible, sin embargo, construir una hipótesis generalizable a partir del proceso

histórico de la propia cuestión social, la forma en que la política social la constituye e interviene sobre ella, y las formas por las cuales estas nociones y estas intervenciones adquieren o pierden legitimidad.

Durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX América Latina subordinó su visión de la pobreza y la desigualdad a la idea-fuerza del desarrollo económico. Este desarrollo era percibido como capaz de producir una serie de efectos de cambio social, “la modernización”, que al incorporar grupos sociales y regiones a la dinámica socioeconómica del capitalismo acabaría con situaciones concebidas como de “atraso”, creando niveles aceptables de igualdad social mínima. La crisis de los años ’80 puso en tela de juicio estas visiones, al mismo tiempo que redujo la capacidad estratégica de intervención del Estado, llegando incluso a cuestionar a este último como agente central de la política económica y social. Consecuentemente con este diagnóstico que construyó un cierto consenso (“de Washington”) a su alrededor, se atribuyó a las fuerzas económicas civiles nacionales y transnacionales la responsabilidad de recrear un crecimiento económico capaz de reactivar la modernización, ya redefinida respecto al paradigma dominante en la inmediata posguerra. Al Estado se le reasignó la tarea de disminuir su peso global sobre la economía, al mismo tiempo que redistribuía sus intervenciones sociales priorizando la pobreza extrema, con estrategias de focalización guiadas desde el punto de vista de una cierta interpretación de la *equidad*.

La marcha de la economía y la cuestión social durante los ’90 mostró con inocultable claridad los límites y déficits de este diagnóstico, erosionando gradualmente la legitimidad de los arreglos de política económica y social propios de esa década. Mientras se torna evidente que está lejos de lograrse una situación calificable como de “igualdad de oportunidades”, es evidente que existe una brecha entre la magnitud y características de los problemas sociales y el tipo y alcance de intervenciones públicas en torno a las mismas. Ni el componente compensatorio de la política social cubre la magnitud de los déficits relevantes, ni su componente estratégico-preventivo logra impactos sensibles en la creación o restauración de capacidades y autonomía de grupos y sujetos de riesgo. Mientras tanto, la dinámica fragmentaria e intermitente del mercado de trabajo y la trama de oportunidades productivas arroja nuevos grupos y sujetos a situaciones de empobrecimiento de la calidad de vida, o lisa y llana exclusión del consumo y la participación social.

Frente a esta situación, el debate latinoamericano ha vuelto los ojos al rol del Estado en política económica y social, poniendo en tela de juicio tanto su residualidad como una noción de equidad tan limitada que es susceptible de ser confundida con estrategias de control social a bajo costo. Por detrás del objetivo parcial de combate a la pobreza y a la revisión crítica del Consenso de Washington, resurge (aún sin toda la fuerza política necesaria) la idea-fuerza de una *integración social* que implique la construcción de igualdades ciudadanas mínimas, por medio de la reducción de las desigualdades relativas de posición entre individuos y grupos, y la neutralización y reversión del proceso de fragmentación y segmentación social característico de la década pasada.

Dicha integración social, sostenemos, debe pensarse con estrategias de equidad que aumenten la igualdad relativa de accesos y la igualdad relativa de efectos de las políticas públicas instrumentadas. Una *equidad inseparable de objetivos de igualdad*, en este sentido, implica estrategias capaces de adecuar la oferta de políticas públicas a las necesidades que establece la situación problemática sobre la que se intenta operar, así como priorizar las causas y no sólo los efectos de los problemas en cuestión.

Reflexiones finales: un borrador de agenda estratégica para el modelo de política social argentino

Para concluir este trabajo, que contiene hasta aquí enfoques descriptivos y críticos de la política social argentina y en la calidad ciudadana correspondiente, es necesario no huir de la responsabilidad de adoptar enfoques propositivos. Y aunque muchas de estas ideas pueden ser leídas como el reverso de las críticas sugeridas, no está de más, a manera de reflexión final, recapitular un poco. Al mismo tiempo, los últimos dos años han sido ricos en principios de cambio, que en la medida de lo provisorio que pueden resultar sólo serán citados en sentido general.

Se deducía de lo dicho más arriba que cualquier estrategia de cambio en la institucionalidad social argentina depende de la reconstrucción/desarrollo de capacidades estatales. Esto implica, de acuerdo a lo expresado, una problematización de los obstáculos identificados en términos de capacidad administrativa, capacidad política y atributos de capacidad estatal.

Desde el punto de vista de la **capacidad administrativa**, por lo menos dos conjuntos de problemas aparecen como claves para reconstruir capacidad estatal. Los *recursos humanos y técnicos* permiten obtener niveles variables de calidad de la intervención social. Probablemente, uno de los déficits mayores que presenta el Estado nacional proviene de la necesidad de grados crecientes de profesionalismo técnico y planificación estratégica, que en particular en el ámbito de la política social están reemplazados por altos niveles de discrecionalismo y posibilismo de corto plazo. El problema de los *recursos humanos* es en este aspecto insoslayable. El Estado debe tender a reconstruir su *capacidad de captación de recursos humanos calificados* (con una reproblematicación de la carrera de funcionario público y su efectiva aplicación al reclutamiento y a las prácticas internas de trabajo, así como de las escalas salariales y de la relación entre contratados y nombrados) y su *capacidad de aprovechamiento de esos recursos* (maximizando su influencia en el diseño y la gestión, y reduciendo los aspectos negativos del uso de los cargos públicos como botín electoral o portafolio de bienes y servicios para mantener lealtades clientelares). Los conflictos con sordina que ocurren en la actualidad en las áreas sociales entre los que pretenden una profesionalización y optimización de las intervenciones sociales, y los que prefieren seguir utilizando las instancias de política pública exclusivamente como canales de consolidación de lealtad electoral, demuestran que los avances en este campo no serán sencillos en nuestro país.

Son los *recursos materiales* los que brindan margen para lo que podríamos denominar una nueva “economía” de la intervención social. El Estado argentino tiene ante sí la compleja tarea de estabilizar sus fuentes de recursos, al mismo tiempo que rediseña las responsabilidades fiscales. Los avances del año 2004 son cautelosamente alentadores, aunque no permiten aún establecer hipótesis de cambio consolidado. La estabilización de las fuentes de recursos depende de una adecuada solución de largo plazo a la estructura de las finanzas públicas, uno de cuyos elementos es sin duda la renegociación de las deudas externa e interna del Estado facilitando su pagabilidad y reduciendo su peso en los presupuestos anuales. Al mismo tiempo, la problematización de la evasión fiscal es un avance importante que reduce regresividad y aumenta la legitimidad del sistema impositivo. Pero queda aún por delante la revisión de la relación entre el peso de las cargas directas e indirectas, y de la distribución de los recursos públicos en los tres niveles del Estado, acorde a la nueva composición de gastos que implica el proceso de transferencia de responsabilidades de política pública a los niveles provincial y municipal. La legitimidad necesaria para abordar este problema clave sólo puede provenir de una neutralización, *al menos parcial*, de los vínculos político-partidarios entre el nivel central, los niveles intermedios y locales y los grupos de interés económico. Esa neutralización es una condición *sine qua non* de la futura estabilidad que pueda tener un nuevo pacto fiscal.

Desde el punto de vista de la **capacidad política**, mucho se juega en la aptitud del Estado nacional para producir y/o imprimir coherencia estratégica a sus modalidades de intervención, aumentando la integración interagencias e interniveles (siendo la “articulación” un objetivo de mínima bastante insuficiente) y disminuyendo los conflictos entre ellos. Una parte importante de

esto depende de una ruptura gradual (en la medida de lo económicamente posible) con la lógica de financiamiento externo de las intervenciones sociales, financiamiento que tiende a crear, para “blindar políticamente” su racionalidad, microburocracias de difícil coordinación estratégica. En este sentido es difícil identificar avances recientes.

El otro componente, quizá el esencial, de la capacidad política, depende de restaurar la calidad del Estado como principal agente del interés público, rompiendo tanto la lógica residual de los últimos años, como la lógica de pactos particularistas con intereses corporativos que revistieron otras épocas del Estado nacional. Las prácticas de gestión “externa” necesarias para esta recreación dependen de hacer de la creación de consensos estratégicos o “políticas de Estado” un objetivo central de la gestión pública, reduciendo gradualmente el espacio para los relacionamientos posibilistas y particularistas. El retorno de la negociación tripartita entre empresarios y trabajadores, con la mediación del Estado, es auspicioso. La conflictividad inicial que esto tiene es inherente a la tragedia socioeconómica de los últimos años, y debe ser entendida como una etapa inevitable en la reconstrucción del diálogo social. La generalización de la planificación estratégica en el nivel local es otro signo positivo, en una escala diferente, en este aspecto. En este punto cabe formular dos preguntas de carácter más general, íntimamente vinculadas entre sí: ¿puede el Estado ayudar a generar “poder compensador” a favor de los grupos más débiles? ¿puede el Estado, en suma, afectar a través de sus mecanismos de intervención la redistribución del poder para lograr políticas sociales que promuevan otra ciudadanía?

Esta reconstrucción de la capacidad estatal, por último, puede estar más estratégicamente orientada a la consolidación de los atributos a los que hacíamos referencia. Los atributos de coherencia, flexibilidad y responsabilidad pueden ser pensados como objetivos de largo plazo que inspiren tanto los cambios microburocráticos como las orientaciones generales de la política pública.

Queda sin embargo un asunto que, en el ámbito de la reconstrucción de la capacidad estatal, resulta inevitable. Cambios de la magnitud de los sugeridos aquí dependen de la existencia de una voluntad política relativamente fuerte y homogénea que, en el escenario actual de la Argentina, implica acuerdos políticos que atraviesen las fronteras partidarias y sectoriales. No se trata sólo de “acuerdos de gobernabilidad” que garanticen un margen mínimo de movimientos al Estado, sino de acuerdos de mediano y largo plazo que garanticen un terreno de consensos estratégicos sobre el cual reconstruir al propio Estado. En este sentido ¿quiénes están dispuestos a invertir a largo plazo para lograr ciertos grados de capacidad estatal? Y luego, en caso de que sí haya (o potencialmente se puedan constituir) actores y coaliciones con esa agenda entre sus prioridades ¿se trata de un horizonte de capacidad estatal asociado a qué tipo de objetivos y prioridades?

La primera pregunta es naturalmente difícil de responder. Algunos signos alentadores permitirían sin embargo aducir que, al menos, existe un terreno propicio para que algo parecido a esta voluntad política interpartidaria e intersectorial se pueda constituir. Por ejemplo, a pesar de la continuidad de un relativamente fuerte apoyo público al gobierno nacional, esto no ha redundado (por el momento) en tentaciones hegemónicas por parte del mismo. Los principales actores del mapa político, económico y social, quizá a consecuencia de lo dramático de la crisis reciente, están claramente privilegiando los niveles de diálogo, concertación y discusión de metas. La conflictividad de algunos sectores es, repetimos, inevitable frente a la magnitud de la degradación de las condiciones de vida de los últimos años. La atenuación de la lealtad electoral de los ciudadanos y la fuerte crisis de representatividad han empujado a los partidos políticos a más cautelosos posicionamientos en la arena pública. Los elementos más folklóricos del autoritarismo argentino parecen haber perdido capacidad de convocatoria masiva o poder de interferencia macropolítica. La relativamente alta libertad de prensa y la desconfianza ciudadana se combinan para reducir el margen de los extremos, en una etapa

tan delicada de la consolidación democrática. Los actores económicos y sociales tienen aún una memoria viva de la reciente crisis que facilita cierta flexibilidad en las mesas de negociación.

Por último, las alianzas estratégicas que el proceso de integración regional podría permitir, inteligentemente mantenidas y reforzadas, avanzar hacia la galvanización de ciertos acuerdos en el futuro próximo. A diferencia de lo que se suele argumentar, los procesos de integración multinacional que se observan con admiración desde nuestras latitudes, como el de la Unión Europea, tuvieron una alta dosis de voluntad política detrás, a pesar de que la estrategia de integración haya pasado por la construcción de mercados comunes. Y su principal ganancia, el aumento del margen de autonomía política regional en el concierto internacional con un único centro hegemónico, no es nada desdeñable.

La cuestión que estas reflexiones abordan conduce al problema de la relación entre institucionalidad social y ciudadanía en la Argentina de los próximos años. Las reformas de los '90 crearon un escenario de política pública en el cual, como sugeríamos, en situaciones de crecimiento económico hay tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que se traducen en fuertes aumentos de las desigualdades. Mientras que en situaciones de recesión o de crecimiento económico restringido a pocos sectores, esto se traduce en un brutal empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más precariamente asidos a los mecanismos de mercado privilegiados.

El modelo de política social argentino es corresponsable o, al menos neutral, respecto de esta situación. De modo que la pregunta es, no sólo si existe la posibilidad de crear consensos estratégicos entre coaliciones para reconstruir la capacidad estatal, sino *si estos consensos contemplarán una rediscusión del modelo de política social que vuelva a poner a las intervenciones sociales del Estado como garantes del proceso de integración social y ampliación/intensificación de la ciudadanía*. Estas líneas, además de constituir una toma de partido en esa dirección, sólo pretenden reseñar algunos ámbitos en los cuales deberían producirse cambios de sentido y contenido del modelo de política social.

Respecto de la **desestatización**, creemos que la agenda es menos una hipotética "reestatización", que una evaluación de cuáles aspectos de la privatización y la transferencia de responsabilidades a otras instancias civiles tienen consecuencias negativas en términos de fragmentación y aumento de las desigualdades. A partir de esta evaluación, el camino más razonable parece ser cierta heterodoxia en las soluciones propuestas, y el tipo de mix público-privado el resultado secundario respecto del objetivo primario de garantizar la construcción de una ciudadanía más igualitaria.

Así, los *seguros previsionales* convertidos en sistemas de ahorro/capitalización individual pueden ser útiles para aumentar el ahorro nacional y fomentar el crecimiento de fuentes internas de financiamiento, pero destruyen toda noción de equidad y solidaridad intergeneracional al suprimir la socialización del riesgo que los antiguos sistemas comportaban. Al mismo tiempo, la reconstrucción de un sistema público único no es una opción, si esto implica volver a un fondo de uso discrecional del Estado sin racionalidad actuarial. Que en este momento la reactivación económica y la tendencia al crecimiento de la formalidad estén disminuyendo el peso del déficit previsional no debe sacar el tema de la agenda.

En el caso de la *salud*, la situación es propicia para volver a poner en discusión la relación entre los tres estratos de atención y sus agentes (prestadores privados, Obras Sociales y hospitales). Una vez más, el problema central no parece ser aquí el de las fronteras internas al *mix* público-privado o las características de los subsidios de oferta y demanda, sino más bien el modo en que los sectores están relacionados y en que los mencionados subsidios cubren realmente (en cantidad y calidad) a la población. El gasto en salud debe ser abordado en su racionalidad global, encontrando modos de redistribución de costos y gastos que incluyan dentro del circuito la atención a la

población de menores recursos, tanto a través de las redes de atención primaria y los hospitales públicos, como a través de los agentes prestadores de seguros de salud.

Los *servicios públicos* privatizados deberían ser objeto de una profunda renegociación, cuyo objetivo sea ahora, menos el de garantizar acceso rápido del Estado a fondos frescos a cambio de alta tasas de rentabilidad relativa, sino a garantizar rentabilidad razonable a cambio de cobertura universal y calidad mínima alta y accesible. En algunos casos esto dependerá de adecuados contratos de concesión, en otros de adecuados mecanismos de regulación, y en otros, estratégicos por diferentes razones, de reestatizaciones selectivas. La coyuntura actual de pedido de renegociación por parte de los prestadores es una situación inmejorable para emprender este camino.

Respecto de la **descentralización**, o transferencia de responsabilidades a gobiernos subnacionales, el problema central se puede ubicar, al igual que en el caso de la desestatización, en qué punto la aproximación del Estado a los ciudadanos por la vía de su redistribución territorial corre el riesgo de transformarse en una pulverización de las igualdades mínimas que corresponden al estatus de ciudadanía de un Estado-nación.

Aquí, la transferencia de responsabilidades de gestión de sistemas complejos de política social, como por ejemplo el educativo y el sanitario, debe tomar en cuenta la disparidad de recursos entre distritos, encontrando fórmulas políticas y fiscales que la neutralicen, al mismo tiempo que permitan blindar los recursos respecto a la tentación de su utilización discrecional en otros ámbitos de gestión pública. Reconociendo que la descentralización no resulta *per se* la solución a todos los problemas sociales de la Argentina, es importante construir los consensos necesarios para que este proceso resulte en lo que realmente es: un cambio en las relaciones de poder, no sólo entre el centro y los ámbitos provincial y municipal, sino también entre los propios actores socio-económicos involucrados.

El desafío mayor, desde un prisma propositivo, se asocia a cómo generar apropiadas relaciones intergubernamentales, que aprovechen las ventajas comparativas de cada jurisdicción al mismo tiempo que fortalezca un sistema integrado y coherente. En ese sentido, cobra particular importancia reconocer la necesidad de fortalecer el rol del Estado nacional, ahora en un sentido bastante diferente a la etapa donde éste era el proveedor directo de ciertos bienes y servicios sociales. Un Estado central que ejerza realmente rectoría y regulación de estándares mínimos en todo el territorio nacional aún no está plenamente presente, pese a los avances que se han realizado en los últimos años en Educación (ya desde los años '90) y de Salud (desde el 2002 en adelante).

De lo que se trata, en síntesis, es de aprovechar el proceso de descentralización para reconstruir intervenciones públicas que favorezcan la igualdad social y territorial. En tal sentido, habrá de requerirse una fuerte voluntad política (y de gerencia de procesos) para ligar virtuosamente la descentralización de la política social con la muy compleja descentralización fiscal y los heterogéneos rasgos de la descentralización política vigente desde los orígenes mismos de la conformación nacional.

Respecto de la **focalización**, la cuestión pasa por ver hasta qué punto la exacerbación de sus mecanismos no sólo ha derivado en algunos casos en nuevas formas de estigmatización de los receptores, sino en la constitución de una sociedad de segmentos estancos asistidos, sin ninguna perspectiva de integración social ampliada, sea por los mecanismos de mercado, sea por los mecanismos de la protección social.

Lo que está claro es que la focalización se torna impropio cuando se pretende como única forma de asignación de recursos sociales. Lo que comienza a quedar aún más en evidencia es la necesidad de combinar instrumentos de focalización con concepciones más amplias de asignación de recursos, donde las sinergias positivas entre las diversas áreas con responsabilidad en lo social pudieran ayudar a brindar una mejor y mayor cobertura a las poblaciones con carencias básicas.

Puesto que la pobreza y la desigualdad no son conceptos simples ni de interpretaciones uniformes, aumenta la importancia de actuar combinando selectividad estratégica con “pisos” de universalismo fundados en principios de integración social que eviten la segmentación de la sociedad, en función de la calidad y el alcance de la cobertura que los diversos sectores tengan de los servicios y programas sociales en operación.

En Argentina sabemos mejor que en otros países que la pobreza es una *situación* por la que pasan sectores geográfica y funcionalmente variables de la población, más que la característica inherente a un grupo de población. Esta situación *debe ser interrogada como déficit de capacidades, de activos y de oportunidades al mismo tiempo*. Razón por la cual, la fragmentación de las intervenciones focalizadas oculta, bajo su aspecto profesionalizante, una renuncia a comprender la problemática estructural que explica las situaciones de pobreza. La garantía de infraestructura social y de servicios debe combinarse con intervenciones dirigidas a resolver coyunturalmente necesidades básicas, y otras destinadas a recrear articulación con el mercado con estrategias de desarrollo local, sectorial o modalidades de economía social.

A modo de cierre del argumento, *el objetivo central del complejo público de política social debe ser la construcción mínimos de ciudadanía, como conjunto básico de condiciones y oportunidades de vida que el Estado argentino, como agente central del espacio público y responsable de la coordinación interniveles e interagencias, ofrece a sus ciudadanos*. Es este poco menos que un *pacto*, en el sentido más político de la palabra, entre los ciudadanos y las agencias públicas; un pacto por el cual los ciudadanos otorgan legitimidad a las políticas públicas en función de su grado de cumplimiento de objetivos que trascienden en parte las disputas interpartidarias e intersectoriales. Este pacto es, en el fondo, un pacto de ciudadanía, que traduce imaginarios y voluntades a escenarios de posibilidad en política pública.

Estos pactos, la historia muestra, son más fáciles de realizar en etapas en que el pasado inmediato muestra las peores caras de la desigualdad y sus consecuencias en términos de fragmentación social. Hacia finales de la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental, un pacto de estas características habilitó políticas que luego la historiografía identificó como Estado de Bienestar o Estado Social. La variabilidad de la naturaleza de estos pactos dependen de escenarios macroeconómicos e imaginarios ciudadanos. Por un pacto similar, el Chile posdictatorial rediseña su política social en términos de mínimos de ciudadanía que se constituyeron en el objetivo principal de política pública de los partidos de la Concertación. El Brasil de los últimos tres períodos constitucionales muestra características similares, respecto de cuál debe ser el objeto central de la política pública.

Estos pactos constituyen acuerdos mínimos respecto del modo en que se procesan y distribuyen los frutos del crecimiento económico; así como acuerdos mínimos respecto de cuáles son los pisos de tolerancia ciudadana a la desintegración y fragmentación social: qué es lo que los ciudadanos desean tener como elementos inherentes a su condición común. La intervención del Estado como garante y regulador de esos pactos no es una preferencia ideológica, sino la forma en que los países de América Latina se ponen a la altura de sus condicionantes y desafíos históricos. Claro está que en la Argentina no habrá pactos que realmente produzcan efectos pro-igualdad y pro-ciudadanía si antes no se afectan las relaciones de poder imperantes.

Estas reflexiones recogen percepciones propias y sugerencias que muchos autores han ido haciendo a lo largo de los últimos años respecto de la política social argentina. Esperamos haber sido fieles reproductores de sus respectivos espíritus y haber contribuido, aún desde lejos, a volver a poner los pactos de ciudadanía, el modelo de política social argentino y el problema de las capacidades del Estado (en sus múltiples niveles) en la agenda contemporánea de nuestro país.

