Globethics Repository



Capacidades estatales y enfoques alternativos [State capacity and alternative approaches]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	García Delgado, Daniel
Publisher	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-11 03:10:51
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/229282

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 13-15

Editorial

Capacidades estatales y enfoques alternativos
Capitalizando los activos

En un tiempo de inflexión en donde se juega la continuidad o discontinuidad del modelo de desarrollo con inclusión social iniciado hace ya más de una década, consideramos la necesidad de profundizar la problemática de la mejora de las capacidades estatales. O en todo caso, preguntarnos: ¿Capacidades para qué? ¿Para qué tipo de Estado? ¿Enfoques alternativos a cuáles?

La crisis del modelo neoliberal de principios de siglo dio paso a la emergencia del modelo posneoliberal de Estado y de desarrollo. Comenzó a promover una reapropiación por el Estado de roles que habían sido dejados al mercado, así como una orientación al desarrollo inclusivo –desendeudamiento, la generación de mayor demanda interna, la creación de empleo, las políticas de distribución y derechos– y el aumento de la autonomía de la política frente a las corporaciones fueron sus principales pilares (Laguado y Cao, 2015).

Algunos ejemplos nos permiten mostrar la influencia del aumento de las capacidades estatales logradas en determinadas áreas por el enfoque estatal y de gestión que parte de los activos logrados:

- En la comprensión del poder estatal y su articulación con la sociedad. Como señala Bertranou (2015) frente a la interpretación de la relación capacidad y poder como dominación (Weber-Dahl), poder sobre, o dominación respecto de otros, se erige otra interpretación que define al poder como 'interdependencia en la búsqueda de capacidad para lograr una meta' (Hochschild, 2008: 323) y que se resume en la expresión 'poder para' (Pierre, 2005). Esta última concepción de 'poder para' encuentra eco en las concepciones del poder como 'capacidad' o como 'empoderamiento' de la sociedad. Esta articulación de liderazgo posneoliberal y el pueblo (Mouffe, 2014) ha significado una repolitización de la sociedad y una articulación con movimientos sociales. La democracia es sacada tanto de 'la era del vacío' (Lipovetsky, 1990) de los '90, como 'del malestar con la democracia' (Galli, 2013), apatía y nihilismo presente en la UE, y ha generado nuevas energías de cambio, desnaturalizado esferas del poder fáctico e involucrando a parte de la juventud. Las élites gubernamentales no se separan de la sociedad, y la movilización y el debate se vuelve plural al involucrar a la izquierda y la derecha.
- El desarrollo de políticas de innovación y generación de capacidades se observa en la gestión de nuevas empresas públicas mixtas o con participación del sector privado. Un aumento de capacidades en la gestión de empresas –como YPF, de AA o las AFJP– que demostraron que lo público puede ser tan o más eficiente que lo privado, y que era posible también la estatización de multinacionales más allá del fuerte vínculo que estas tuvieran con el *establishment* financiero global.

- En lo social, una combinación de espacios de centralización con desconcentración, eficiencia, modernización y territorialidad donde las asignaciones universales proporcionales por ANSES mostraron que podían ser más transparentes, no clientelares, de mayor escala y de tramitación rápida que la que podía desarrollar el sector privado controlado por las ONG's altruistas del "Tercer sector" o por las políticas focalizadas. Diversos programas destinados a la población vulnerable como la Asignación Universal por Hijo (AUH), PROCREAR, PROGRESAR, el Nacer/Sumar, entre otros, muestran el surgimiento de un nuevo paradigma en políticas sociales (Mazzola, 2014). En este caso, de agencias estatales que hacen más fácil la llegada a la complejidad territorial. Ello se ve notablemente en el Sistema de Protección Social (ANSES, Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo, PAMI, etc.), pero también otros como es el caso de Banco Nación o el Ministerio de Justicia.
- Donde en lo productivo-tecnológico –el modelo INVAP, YPF, Ministerio de Ciencia y Tecnología–, demuestra que se puede desarrollar alta tecnología con un apoyo estatal que favorezca la autonomía y la creatividad de las empresas. También la apuesta en infraestructura pública, en su extensión y difusión en el conjunto del país –gasoductos, extensiones eléctricas, obras de saneamiento, etc.– fue favorable para el desarrollo en regiones y provincias que en el anterior modelo se consideraban inviables. Esto habla de una concepción distinta de la vinculación del Estado con lo científico-tecnológico y del incremento de las capacidades del esquema territorial que se promueve.
- Capacidades para mejorar la calidad de vida. La capacidad estatal juega un papel determinante en la mejora de las condiciones de vida de la población y eso incluye los tiempos de los trámites, la simplificación de los procedimientos y la mejora en la seguridad y en el confort de los servicios públicos, como por ejemplo, en el caso del transporte público. Porque una de las variables centrales que inciden en la calidad de vida en las megalópolis es la mejora del transporte público. Con la estatización del sistema ferroviario se trata de evitar tanto la gestión privada deficitaria (régimen de concesiones) como de gestión social (del protagonismo de algunos gremios ferroviarios) donde en ambos casos se revelaba una continua degradación del sistema.
- El impulsar la articulación público-privado. La participación de organizaciones no gubernamentales en la Ley de Medios Audiovisuales o la más reciente política de 'Precios Cuidados' muestra que la capacidad estatal se ha visto incrementada por el aporte de organizaciones sociales, asociaciones de consumidores y PyMEs. También la planificación con actores de diversos ministerios que salen del esquema piramidal y estatista tradicional weberiano, como de la no planificación del gerencial. No es una articulación con ONG´s altruistas y lo micro la que se postula, sino con actores que impactan en lo macro. Dada la importancia del sector agrario y principalmente el complejo sojero, la capacidad lograda por el Estado de articularse con representaciones de la sociedad civil de dicho sector mediante la política de retenciones segmentadas para pequeños productores hablan de ese aumento de capacidades para distribuir mejor y evitar o fragmentar el poder reactivo de la propiedad concentrada. Lo mismo puede decirse de instancias de regulación y de articulación de agencias sobre el control del lavado de dinero y de la fuga de capitales, aspectos clave para un proceso de acumulación más endógeno.
- Recientemente, se observan iniciativas de recuperar las capacidades del Estado en las áreas de inteligencia que estaban privatizadas por intereses particulares. Un Estado que quiere ser soberano no puede tener una agencia de inteligencia –como era la anterior

SIDE– colonizada por servicios extranjeros como lo revelaron los recientes acontecimientos en la Argentina. El Estado tiene que direccionalizar el sentido, los objetivos y los límites de sus agencias de inteligencia, su accionar y su vinculación con otros poderes que no puede quedar a su propio arbitrio.

No obstante, también es necesario reconocer *déficits* en la gestión y en la administración pública. O materias pendientes a reconsiderar y a modificar en lo que respecta a la planificación de mediano plazo. No bastan con las sectoriales o ministeriales por separado, sino incorporar formas más integrales y actualizadas sobre todo en materia de planificación y reindustrialización.

Por su parte, es de considerar todavía problemática la heterogeneidad de las formas de contratación que aun existen en la Administración Pública y los diferenciales salariales, de estímulo y de promoción que existen entre diversas reparticiones públicas y Ministerios.

También en la relación de los niveles nacional y subnacional, todavía es baja la capacidad de los gobiernos provinciales y locales de obtener una parte mayor de la renta que generan las actividades extractivas, como así también la autonomía de la mayoría de las jurisdicciones de la Argentina para llevar adelante políticas públicas con recursos fiscales propios ya que existe una marcada asimetría entre jurisdicciones (Herrera y Herrera, 2015). En este sentido, es necesario apuntar a que no existan tantas diferencias de eficiencia e idoneidad en la ejecución de las políticas públicas entre el Estado nacional y los Estados provinciales y municipales.

Sería necesario contar, asimismo, con una visión estratégica. Esto permitiría construir sentidos teleológicos, imágenes de significación y una planificación de mediano plazo que se articule con un relato e identidad, coherencia y orientación a las distintas agencias del Estado. Contar con agencias que identifiquen megatendencias, contar con prospectiva y capacidad de anticipación así como discernir los problemas más acuciantes del país, la región y del mundo globalizado, y por lo tanto, las posibles alianzas y opciones geopolíticas.

Por último, el aumento de capacidades también debe incorporarse en los análisis de la problemática de las resistencias que se generan, tanto internas como externas. Porque las políticas públicas que innovan o quieren transformar no operan en un vacío de poder o de ideas, sino en un mundo de enfoques controversiales que disputan la hegemonía y el control del aparato estatal y su agenda. La observación de la capacidad estatal parte de un acuerdo no exento de conflictos y de resistencias.

A partir de esto es que abordamos en este número una profundización del debate sobre el concepto y la mejora práctica de las capacidades estatales con una perspectiva más autónoma o alternativa. En esa intención presentamos diversos artículos de investigación que apuntan a esta problemática desde nuevos enfoques sobre capacidades, sin dar por terminado el tema, sino antes bien, considerándolo siempre abierto y disponible a la creatividad. Desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO, ponemos a disposición, junto con sus autores –Bernazza, Comotto y Longo–, una 'Guía de indicadores e instrumentos para la medición de las capacidades estatales' a la que puede accederse desde un *link* que se incluye en esta Revista en el Articulo de investigación de los mencionados autores y que puede ser apropiado por las diversas agencias, ministerios e instituciones.

En este tiempo de inflexión donde se juega la suerte del modelo inclusivo, queremos renovar la apuesta por una mejora del Estado, sus roles regulatorios, de articulación con la sociedad y sus capacidades generales, capitalizando sus activos para el logro del bien común y lo queremos hacer desde enfoques alternativos o posneoliberales.

Daniel García Delgado
Buenos Aires, mayo de 2015