

CUINAP | Argentina

Año 1 • 2020 Cuadernos del INAP

**“Más Estado”, “Menos Estado”,
¿de qué hablamos?**

Diego Martín Raus

20

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

CUINAP | Argentina

**“Más Estado”, “Menos Estado”,
¿de qué hablamos?**

Diego Martín Raus

20

AUTORIDADES

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Dr. Alejandro Miguel Estévez

Subsecretario del INAP

Índice

Prólogo	6
Exposición	8
Preguntas	21

Transcripción de la disertación hecha por el autor para el INAP.
5 de mayo del 2020.

Desgrabación realizada por María Laura Lencinas.

Prólogo

Los científicos sociales suelen preguntarse por la incidencia de su conocimiento experto en el sentido común cuando los medios de comunicación se hacen eco de debates presentes en la sociedad referidos a la política, las relaciones internacionales o la administración pública. La relación del discurso científico y la doxa es muy compleja, y suele ocurrir que los aportes sociológicos queden excluidos del debate. Sin embargo, este texto de Diego Raus se destaca por evadir los peligros, para las ciencias sociales, de aislarse del sentido común o de subsumirse a él.

Ante lo que denomina un “runrún” sobre las respuestas gubernamentales a la pandemia de COVID-19, y específicamente la variable “más o menos Estado”, Raus tercia con un artículo que sitúa coordenadas precisas a partir de las cuales se puede pensar con mayor claridad el rol del Estado. El abordaje de la cuestión es integral, comenzando por indagar sobre la definición misma de Estado, lo que es complejizado, en un segundo apartado, por la introducción de la dimensión histórica. Una tercera parte busca determinar qué significa “más Estado” o “menos Estado” a través de un estudio de sus configuraciones internas. Finalmente, el artículo lleva la discusión a la situación en Argentina, concretando el recorrido teórico en su aplicación específica.

Luego de reflexionar sobre los modos de existencia del Estado y su dimensión institucional, Raus hace un recorrido histórico por distintas formas tomadas por el Estado luego de la Segunda Guerra Mundial y por el desarrollo mismo de la pregunta “¿más o menos Estado?”. Resulta de particular interés la articulación de esta

dimensión histórica con el momento presente, que pone en evidencia la absoluta actualidad del tema tratado.

Con el objetivo de profundizar en estas cuestiones, el concepto de Estado es analíticamente escindido en tres ejes: la dimensión institucional, el financiamiento público y la decisión política. El estudio de estas variables es lo que permite comprender el verdadero sentido de la pregunta por más o menos Estado.

La claridad plena del análisis y el lenguaje conciso utilizado a lo largo del texto no distraen de la complejidad con que el tema es trabajado, y es en este mismo sentido en el que Raus expone, ejemplarmente, cómo la ciencia social puede partir de preguntas realizadas en el debate público y producir resultados de alta calidad teórica. Esto se nota particularmente en el modo en que el autor esquiva aquello que Bourdieu llamó la “tentación del profetismo” y se dedica no a pronosticar el futuro del Estado, sino a dar cuenta de las condiciones de posibilidad de este futuro.

Dr. Alejandro Miguel Estévez
Subsecretario del INAP

1

Exposición

Diego Martín Raus, Sociólogo, MG Ciencia Política. Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús. Docente regular de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

La exposición puede referenciarse en la pandemia actual, pero en realidad abarca al Estado en sí mismo y en relación a lo público. Es usual hoy, comunicacionalmente y en la opinión pública, referir la evolución de la pandemia en los distintos países al hecho de que haya más o menos Estado. ¿Cuál es el real significado de esta aparentemente fácil definición?

Cuando me convocó Alejandro Estévez (Director Institucional del INAP) para esta conferencia con la idea de que propusiera, libremente, un tema vinculado con las actividades del INAP, se me ocurrió trabajar sobre una cuestión muy comentada en el marco de la pandemia del coronavirus.

Hay un “runrún” muy común hoy en día, y sobre todo en los medios de comunicación, respecto a los distintos resultados que los países están logrando para controlar la pandemia, referido al número de infectados y el número de muertos. Dentro de ese “runrún”, hay una variable que se está expresando muy concretamente: es la variable “más Estado/menos Estado”. Una idea muy genérica, sin demasiado fundamento, de que aquellos países que tienen menor número de infectados y menor número de muertos por el coronavirus son los que, previamente

a esta pandemia, tenían “más Estado”. Mientras que los que más están sufriendo en términos cuantitativos, las infecciones y los muertos, son aquellos que previamente tenían “menos Estado”.

Parece una cosa simple y de sentido común. Es un buen momento entonces para reflexionar acerca de qué quiere decir “más Estado” o “menos Estado”, para retomar las reflexiones que se vienen planteando hace varias décadas al respecto del virtuosismo o no de una mayor actividad estatal en la sociedad.

La exposición se divide en cuatro partes. La primera tiene el objetivo de entender un poco más en profundidad qué significa Estado, ¿qué es el Estado realmente? En la segunda parte introduzco la discusión histórica de “más Estado, menos Estado” a partir de la perspectiva política que el Estado ha adquirido, sobre todo desde la segunda posguerra. En una tercera intervención la idea es trabajar sobre las dimensiones estatales que nos permiten hablar de “más o menos Estado”. La cuarta parte se orienta a enfocar esta cuestión en la situación actual de nuestro país, el Estado argentino en el marco la pandemia y cómo evaluar la cuestión de “más o menos Estado”.

Por supuesto que todas estas referencias implican el modelo estatal que se fue desplegando, sobre todo después la segunda guerra mundial, en el mundo occidental. No es el único modelo estatal que se adoptó en el mundo, lo sabemos. Hoy en día sigue habiendo diferencias fundamentales entre la concepción y la organización de los estados. Por lo tanto, el marco general en que se desenvolverá esta comunicación referirá al modelo estatal occidental.

Primera cuestión entonces, decimos Estado y ya con esto entendemos todo, y por eso decimos “más Estado, menos Estado”, el Estado es eso simple, de claro y rápido entendimiento. Quedémonos simplemente en este marco de reflexión ¿qué es el Estado? Yo a veces, en los cursos de la universidad les pregunto a los estudiantes ¿qué es el Estado? Porque usualmente decimos Estado y estamos de acuerdo en lo que decimos y entendemos a la vez que tenemos una imagen muy precisa. Pero ¿qué es el Estado? ¿Quién ha visto al Estado argentino en algún lugar? ¿alguien vio por ahí al Estado argentino? Y, sobre esta frase media risueña, lo que les quie-

ro decir es que en realidad el Estado en sí mismo es un concepto. Es un concepto abstracto. Uno podría decir un poco provocativamente que el Estado no existe. Entonces, ¿Qué es lo que realmente existe?, ¿Qué es en la realidad histórica el Estado?

Respuesta rápida: existen instituciones estatales. El Estado en su realidad histórica material es un conjunto de instituciones. Un entramado institucional organizado verticalmente (jerarquía y decisión política) y horizontalmente (capacidad de gestión y de articulación de políticas públicas). Un conjunto interrelacionado de instituciones públicas.

Para empezar a apreciar y mensurar la realidad de esta cuestión que estamos discutiendo hoy –“Más Estado, Menos Estado”–, precisemos esta primera cuestión: el Estado son sus instituciones. Esa frase risueña que yo les decía a los estudiantes, “¿Quién vio al Estado argentino?” se respondía sencillamente: no lo vio a nadie, es imposible visualizarlo. Pero sí vemos la Casa Rosada, los tribunales, las universidades, las escuelas públicas, los hospitales públicos, los ministerios, las fuerzas de seguridad, los cuarteles militares, los organismos provinciales y municipales, empresas estatales, es decir, un conjunto muy grande de instituciones. Y ahí está el Estado argentino, como está cualquier otro Estado, en sus instituciones.

Esta percepción es muy importante, no sólo en términos teóricos sino en términos prácticos, ya que, si uno tiene la capacidad de visualizar al Estado en su entramado institucional, puede ver y analizar dos cosas: por un lado, la sustantiva diferencia entre Estado y gobierno, aspectos que tienden a asimilarse y no, el Estado argentino es una cosa, el Gobierno argentino es otra cosa. Por otro lado, los programas políticos de los gobiernos a través de su organización institucional.

En la reconfiguración institucional que lleva adelante un gobierno cuando asume (nuevos ministerios, secretarías, direcciones, o ministerios que desaparecen o se transforman en secretarías, etc.) se deja traslucir, agudizando la mirada, el programa que ese gobierno quiere implementar. Un programa de gobierno hecho políticas públicas necesita de una específica organización institucional y a la vez que de un organigrama decisional que le dé eficiencia a la gestión. Entonces, en-

tender al Estado como un conjunto institucional nos permite comenzar a entender el programa político del gobierno.

¿Por qué cuando un Gobierno asume, en especial si cambia el signo político, modifica la institucionalidad declarada? Por ejemplo, el gobierno de Macri había desarticulado el Ministerio de Economía y formado seis ministerios que abordaban las cuestiones económicas. Ahí estaba parte de su programa de gobierno. Este nuevo gobierno en cambio formó un nuevo Ministerio de Economía ¿Por qué? Porque tenemos serios problemas económicos: se sabía el problema de la deuda, se necesitaba un Ministerio de Economía fuerte, centralizado. Se modificó la institucionalidad estatal en función de las decisiones del programa del nuevo gobierno. Esta es la primera cuestión importante: entender al Estado como instituciones nos permite entender los cambios de gobierno, avizorar cuál va a ser la política de un gobierno en sus áreas fundamentales.

Otro elemento fundamental es entender una cuestión de la que también se habla muy livianamente: las reformas del Estado. ¿Qué son las reformas del Estado? Se piensa en este aspecto rememorando modificaciones drásticas, por ejemplo, las de los noventa en la época de Menem, pero cambiar la institucionalidad estatal es reformar el Estado. En términos verticales, por ejemplo, el gobierno anterior bajó el Ministerio de Salud a Secretaría de Salud. Fue una reforma vertical en el orden de las decisiones políticas. Las reformas horizontales se expresan en la articulación de las distintas instituciones estatales para coordinar el diseño y la implementación de políticas públicas. Entonces uno puede hablar de reformas estatales si entiende al Estado como un conjunto de instituciones. Primer elemento de esta cuestión del Estado.

La cuestión “más Estado/menos Estado” es un tema muy importante del que se empieza a hablar a partir de la segunda guerra mundial en el mundo occidental. Y ¿Por qué se empieza a hablar a partir de ese momento? Porque por primera vez en el mundo occidental, capitalista, democrático liberal, el Estado asume una perspectiva política fundamental. Hasta la crisis de los treinta, el Estado se desempeñaba, básicamente, como el administrador de ciertos asuntos públicos, no más

de eso. Administraba el conjunto territorial en las áreas fundamentales: seguridad, economía, justicia, nada más. El Estado de posguerra, el llamado también rápidamente Estado de Bienestar, por primera vez establece un compromiso político a partir de las instituciones estatales. Ese compromiso de “alta política” consistió en garantizar una nueva relación entre las clases sociales a partir de la propuesta de la economía política keynesiana que la necesitó como elemento innegociable para salir de la crisis de acumulación de 1929. La crisis del treinta requirió, necesariamente, de nuevas instituciones estatales.

La economía política keynesiana permitió el resurgimiento de las economías capitalistas entre 1945 y fines de los setenta. Para eso requirió, obligatoriamente, de instituciones estatales. Piensen en la función de los bancos centrales, en los convenios colectivos de trabajo, en los ministerios de trabajo, en las empresas públicas dada la intervención del estado en economía, en la articulación de las relaciones sociales a partir de las políticas sociales y sus consecuentes instituciones de seguridad social. Por eso entendemos al Estado de Bienestar Social como un Estado proveedor de bienes sociales, porque también lo fue. Pero, básicamente, ese llamado Estado de Bienestar se caracterizó por ser la garantía política de una nueva relación entre las clases sociales. De allí el auge o el dinamismo que toman las organizaciones de trabajadores, desde los sindicatos hasta los partidos que representaron básicamente a los trabajadores –socialistas, socialdemócratas, laboristas, populares, comunistas–. El Estado definitivamente se había metido en la política. ¿En qué sentido?, en la regulación de las relaciones sociales dentro del esquema en el que emergen los conflictos en una economía capitalista.

Ese modelo de Estado de Bienestar que se despliega en los países centrales, a partir del aceleramiento del desarrollo industrial capitalista luego de la crisis del '30 se asemeja –aunque de otra forma, dado un grado de desarrollo económico de menor densidad– a los llamados Estados nacionales populares, luego los estados desarrollistas, en América Latina. Más allá de los diferentes grados de desarrollo en uno y otro continente, y por ende de la diferente complejidad económica y social, la función fue la misma: la garantía del compromiso político estatal de sostener una

nueva relación entre las clases sociales. ¿Qué quería decir esto? Básicamente, atenuar de alguna manera las relaciones de dominación social propias del capitalismo.

Entonces, a la manera de los estados centrales, en América Latina tenemos el desarrollo del sindicalismo, y después de los partidos nacionales populares: el peronismo, el varguismo, el cardenismo, Velasco Ibarra, más tarde Velasco Alvarado en Perú, Torres en Bolivia, Torrijos en Panamá. Es el mismo modelo de organización y gestión estatal orientado a desarrollar, generar y conducir instituciones estatales con la misión de gestionar, de administrar los asuntos públicos, pero también de garantizar una nueva forma político social en la sociedad. Pensemos un ejemplo de lo que estoy diciendo: cuando Perón asume en el gobierno y entiende que el Estado tiene que regular la economía, intervenir en ella, generar inversiones en áreas donde el capital privado no puede llegar, etcétera, es decir, desplegar empresas estatales. Se crea el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el gran edificio que hoy está en la 9 de Julio, donde actualmente funcionan los ministerios de Desarrollo Social y Salud.

Por supuesto había que crear instituciones para esa propuesta política que tenía que ver con un modelo de desarrollo económico que iba a alterar la estructura social y las relaciones sociales y políticas en Argentina. En el mismo sentido, cuando en los noventa el gobierno de turno entendió que había que abrirse a el mundo, que había que competir con lo que sea y había que abrir el comercio, como proponía el canon neoliberal dominante, ese Ministerio de Obras y Servicios Públicos se redujo a una Secretaría de Obras y Servicios Públicos dentro del Ministerio de Economía. Tenemos entonces ahí nuevamente instituciones estatales, reformas estatales desde esta perspectiva político institucional.

En este mismo registro se pueden entender las reformas estatales que se despliegan en gran parte del mundo occidental a partir de las décadas de 1980 y 1990, dentro del marco de lo que se denominó globalización neoliberal. Sin adentrarnos en el terreno de la economía, desde lo político institucional se impulsaron reformas de los estados, leídas genéricamente como un achicamiento de los estados. En la Argentina esto había empezado en la época de la dictadura por otros motivos,

pero en los noventa se puso muy de moda el slogan “menos Estado, más Nación”. El argumento era que el Estado era burocrático, no precisamente en el sentido weberiano, gastaba mal e intervenía demasiado en la vida económica y social. Pero el verdadero objetivo y fundamento de esas reformas estatales era diluir ese papel político que los Estados habían asumido a partir de la segunda posguerra, dado que el nuevo marco económico –neoliberalismo, globalización, apertura económica, vuelta a la economía del mercado– no requería precisamente de esa fortaleza de los sectores trabajadores. Por lo tanto, una forma de debilitar el compromiso de clase de la posguerra fue reformar las instituciones estatales. Diluir, sobre todo, aquellas instituciones estatales cuya función proveía al fortalecimiento o al sostenimiento y la estabilidad política de las clases trabajadoras. Entonces este elemento también es fundamental, entender la perspectiva política que se desarrolla alrededor del Estado.

Por otra parte, está la perspectiva funcional respecto de “más Estado, menos Estado”, entendiendo “más Estado” cuando el Estado tiene que regular, intervenir en las relaciones de clases sociales y “menos Estado” cuando el Estado tiene que dejar las relaciones sociales básicamente sujetas al mercado. Esto es importante, esta perspectiva política no es menor. En esta discusión actual en el marco de la pandemia “más Estado, menos Estado”, un análisis un poco más genérico, pero no desacertado dice que aquellos países donde primó demasiado esta idea de “menos Estado” –el caso ejemplar es Estados Unidos– en el marco de una crisis que puede ser una pandemia, una guerra, una catástrofe como el famoso huracán Katrina, sufren exponencialmente los efectos de la crisis. El hecho de no tener instituciones estatales para dar respuesta a una crisis que implica inmediatez, trae como consecuencia que la sociedad quede inerte. Queda claro que no se pueden crear instituciones y funciones estatales en el marco de una crisis que exige respuestas inmediatas. O las tenés o no las tenés, y si no las tenés las respuestas son más leves y los efectos y los resultados negativos de la crisis son mayores.

Esta perspectiva política ideológica que lleva al “menos Estado” funciona, también, para explicar los resultados de una crisis. Qué calidad y qué densidad e institucionalidad estatal previa se puede poner en juego ante una crisis sorpresiva cuando

esa institucionalidad estatal vigente es, precisamente, la que te permite desarrollar más o menos políticas. Este primer eje, que hace a la perspectiva funcional de los estados, tiene que ver con su estructura institucional.

El segundo eje, que también es sumamente importante, tiene que ver con el financiamiento del Estado. Por supuesto, la estructura institucional de los estados tiene un costo y no es solo el sostenimiento de sus burocracias en el sentido weberiano, sino también el funcionamiento del Estado que desde el gobierno de turno tiene que financiar el diseño e implementación de políticas públicas. Todo eso exige un financiamiento y ahí se juega este segundo eje en la perspectiva funcional del Estado: la capacidad de los gobiernos que asumen, sucesivamente, la institucionalidad estatal de lograr los recursos necesarios para financiar, desde las instituciones estatales, las políticas públicas que estaban en el marco de sus programas de gobierno.

La capacidad de financiamiento es una de las cosas más complejas de las sociedades contemporáneas, ya que es claro que los estados, sobre todo los “más estados”, cuando asumen esta onerosa función de regular también las relaciones sociales que emanan de la economía política, necesitan mucho financiamiento. El eje central de esta cuestión son las estructuras tributarias con las que se financia a los distintos estados.

Voy a poner un ejemplo que es un poco volver atrás, pero para que entendamos de lo que estamos hablando. En una de las grandes críticas demoledoras del modelo estatal de bienestar, que empiezan a tomar auge al final de la década de 1960, cuando los establishment económicos, críticos, ideológicos, culturales ya no soportaban a ese Estado tan interventor y regulador de la vida social, uno de sus ideólogos intelectuales más lúcidos, Samuel Huntington, en el famoso Documento Trilateral, traza un cuadro muy concreto de lo que significa la intervención estatal. Sobre todo, el tema del financiamiento estatal o la relación entre recursos económicos que necesariamente salen de la sociedad y sostienen el funcionamiento estatal.

Huntington construye un cuadro comparativo en el Documento Trilateral donde muestra que, en el año 1950, cuando recién se empezaba a desplegar esta nueva

institucionalidad estatal, en Estados Unidos el total de ingresos anual del Estado norteamericano fue de 66 mil millones de dólares, y los gastos globales del Estado norteamericano en ese año fueron de 70 mil millones de dólares. Luego, Huntington muestra que, en 1972, los ingresos del estado norteamericano fueron de 342000 mil millones de dólares, mientras que los gastos alcanzaron los 369000 mil millones de dólares. Aquí se cae uno de los famosos argumentos de las críticas neoliberales al Estado. El problema entre 1950 y 1972 –ejemplificado en el Estado norteamericano– no fue el déficit fiscal, que es el exceso de gasto por sobre los ingresos. El problema no era el exceso de gasto, el crecimiento del gasto fiscal. El problema era el engrandecimiento de las funciones estatales y, por ende, de la institucionalidad estatal. Lo que marcaba Huntington en ese cuadro no era un aumento del déficit fiscal, medido por la cantidad de ingresos y de gastos del Estado norteamericano, sino cómo había crecido la intervención estatal en la regulación de la sociedad.

Retomando entonces la mentada cuestión del déficit fiscal, volvemos al tema del financiamiento. El financiamiento de un Estado es el asunto más espinoso con que éste debe lidiar porque el mismo proviene básicamente de los impuestos, sobre todo en el mundo contemporáneo en el que el rol económico propio de los estados, empresas estatales, etc. se ha diluido mucho. A los distintos grupos sociales no les gustan los impuestos. El financiamiento estatal es central a la hora de entender la cuestión de “más Estado” o “menos Estado”

Tenemos entonces estructura institucional, financiamiento del Estado y el tercer eje, la decisión política. El Estado no es lo mismo que los gobiernos. Y, dicho muy rápidamente y casi metafóricamente, podemos decir que los gobiernos en realidad son la puesta en marcha del Estado. Los gobiernos gobiernan desde el Estado, es decir, poniendo en juego, en marcha, las instituciones estatales. Cada gobierno pone en juego sus instituciones estatales; modificándolas, creándolas, generándolas, diluyéndolas. Lo que señalábamos antes, empezando a mostrar sus programas de gobierno a partir de su legitimidad política, es decir, a partir de la capacidad que tiene ese gobierno de tomar decisiones políticas que, necesariamente, se producen o se empiezan a desarrollar desde la institucionalidad estatal. Este eje, el más

importante pero el menos a veces entendido y que para esta situación pandémica nos va a venir muy bien, es el que parece el más subjetivo si se quiere: la decisión política del gobierno que, en determinado momento, está a cargo del Estado.

Dada esta situación de crisis mundial y, en el mundo occidental y nuestra área latinoamericana, más específicamente en la Argentina, con respecto a los efectos de la pandemia del coronavirus y la relación que tiene con este “runrún” comunicacional tan fuerte de “más Estado o menos Estado”, se dice que los países donde había “más Estado” tuvieron más capacidad de controlar la expansión de la pandemia del coronavirus. En cambio, los países que tenían históricamente “menos Estado” observan el mayor número de infectados y muertos por el coronavirus.

Definimos tres ejes funcionales que nos permite analizar la variable “más o menos Estado”. Analicemos para el caso argentino, cuál de esos ejes funcionales ha coadyuvado más a un resultado, hasta ahora, de buen tratamiento sanitario, político, gubernamental de la pandemia. Un tratamiento que, aunque más no sea, quiere decir que tenemos muy bajo número de infectados y muy bajo número de muertos.

Analicemos este resultado parcial con los tres ejes funcionales del gobierno. Este gobierno ha reformado la estructura institucional en ciertos ejes fundamentales, entre ellos el que posibilitó la vuelta del Ministerio de Salud que dejó de ser Secretaría. Un Ministerio de Salud que cumple una función no exactamente igual, pero complementaria con un área social junto al Ministerio de Desarrollo Social. El hecho de haber tenido previamente, por ejemplo, un Ministerio de Salud es un tema interesante para entender la capacidad estatal de este gobierno respecto al tratamiento de la pandemia. Por supuesto, con el financiamiento correspondiente, aparece un nuevo entendimiento de la función económica en la sociedad que se explica, también, en esta absoluta falta de restricciones y de impedimentos para financiar el costo social de esta pandemia, tal como muestran todas las transferencias de ingresos que se están produciendo.

Primer eje: la estructura institucional del Estado argentino, previa a la pandemia, coadyuvó a una mejor capacidad de respuesta cuando la crisis estalló.

Segundo elemento, la capacidad de financiamiento estatal. La pandemia encuentra a este período gubernamental inmerso en una fuerte crisis económica interna producto de una recesión sostenida en los últimos dos años y alta inflación, articulado a un frente externo muy complicado por el endeudamiento. Se preveía para el primer semestre del año 2020 un déficit fiscal primario, es decir, sin contabilizar vencimientos de la deuda, de 0,5% del PBI y un costo fiscal del pago de esos vencimientos hasta junio del 2020 del 5%. Es decir, si hubiésemos empezado a pagar la deuda y no hubiese estallado la pandemia, habríamos tenido un escenario económico de un déficit fiscal del 5% del PBI. Por lo tanto, el segundo eje que es la capacidad de financiamiento del Estado era un punto muy débil, y sigue siéndolo.

Claro que, en esta crisis sanitaria producida por el coronavirus, se empezó a admitir, implícita más que explícitamente, un relajamiento relativo de la ortodoxia económica. Los países comenzaron a emitir dinero para lograr recursos para financiar el costo sanitario y social de la pandemia. Es decir, por este segundo eje funcional, la debilidad previa del Estado del gobierno argentino ha sido superada por este relajamiento absoluto de la ortodoxia económica hasta ahora inflexible dado el monitoreo del FMI bajo el influjo y la presión de los grandes capitales financieros internacionales

El tercer eje funcional es la decisión política. Es decir, la capacidad de tomar decisiones movilizándolo absolutamente a la institucionalidad estatal vigente y buscando recursos financieros para sostener las políticas públicas que demandan las distintas instituciones estatales.

Utilicemos la Política Comparada, marco de análisis que permite comprobar ciertas hipótesis en base a la comparación entre dos o más situaciones a partir de ciertas variables escogidas. Sin juicios de valor a priori. Analicemos con las variables/ejes acá presentados el tratamiento de la crisis en Brasil y Argentina y, en la comparación, tratemos de observar la variable principal para dos situaciones –tratamiento público gubernamental de la pandemia– que cuantitativamente (número de contagios y de muertos) arrojan dos resultados contrapuestos.

Brasil mostró y muestra una estructura institucional débil y cambiante ante la pandemia, que temblequea. El Ministro de Salud propone una política, pero el Presidente ordena otra y lo dimite. La coordinación con los gobiernos federales es contradictoria. El Ministro de Justicia, figura emblemática del nuevo gobierno, renuncia por disidencias internas. Sin ningún diálogo con la oposición política. Sin movilizar el Congreso. Debilidad institucional extrema del gobierno. A veces a las estructuras institucionales no hay que evaluarlas solamente en las instituciones sino en los cargos, en las elecciones de los cargos.

Con respecto al primer eje funcional, la estructura institucional de Brasil es absolutamente débil en el marco la pandemia.

Sobre el segundo tema, el financiamiento estatal, no se promovió desde la institucionalidad estatal un esfuerzo ingente para el tratamiento de esta crisis. Quiere decir que tampoco fue necesario buscar los recursos o generar los recursos financieros suficientes para poner en marcha esa institucionalidad estatal.

En el tercer eje funcional, la visión política, parece estar la gran cuestión acerca de si entendemos que la situación en Brasil, no sólo los resultados sanitarios, sino la debilidad institucional y financiera para tratar la pandemia, está en función de la decisión política. Es decir, la decisión política de un gobierno central, del presidente Bolsonaro que, si bien ya no dice que es una gripe, permanentemente actúa dando muestra de que él considera que realmente en Brasil el coronavirus no es más que una “gripecinha” y que, en todo caso, mata menos gente que las gripes u otras enfermedades. Y actúan, él y el Estado brasileño, en consecuencia.

Si la decisión política es dejar hacer, “hacer ciertas cositas” pero dejar hacer, por supuesto que no es necesario remover ni promover institucionalidad estatal y no es necesario remover ni promover financiamiento estatal. En el caso argentino, política comparada, ningún juicio de valor, la variable que se pone en juego es la decisión política. Y si tenemos mejores resultados cuantitativos respecto al tratamiento de la pandemia en la Argentina es porque se puso inmediatamente en marcha la institucionalidad estatal y el financiamiento necesario, como sea y como se consiga, para mover esa institucionalidad estatal, a partir de una fuerte decisión

pública. Con lo cual podríamos sacar simplemente una conclusión. El “más Estado” o el “menos Estado” en un mundo tan complejo e interrelacionado como el actual depende en forma importante, no digo fundamental, sino importante, del tercer eje funcional de lo que hace al Estado. La voluntad política que motoriza acciones de políticas públicas que se toman desde el Estado en general, pero más aún en el marco de una crisis como la actual.



Preguntas

P ¿Desde qué sector se promovía la mala fama del Estado, con qué fin?

R Esto tiene que ver con el momento histórico en el que el Estado asume una función también política y no sólo de gestión y administración. Es decir, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Queda claro en los ejemplos europeos y latinoamericanos donde no casualmente emergen todos estos modelos nacionales, populares y desarrollistas y, por lo tanto, generan cambios en las relaciones sociales que implican alterar las reglas del juego económico del mercado. Con lo cual, en algún momento, el mercado dada ciertas condiciones como la revolución tecnológica de fines de los setenta, etc. vuelve a reaccionar y retoma las riendas del desarrollo económico y por tanto de la estructuración de las relaciones sociales.

¿Qué necesita para eso entre otras cosas dado el modelo previo? El debilitamiento absoluto del Estado. Es decir, la disminución de las instituciones y las funciones estatales, la disminución de las capacidades estatales. El fin fue ese. Y hay una profusa bibliografía y militancia política de elites en función de debilitar las capacidades estatales. Todo eso se enmarca dentro del llamado neoliberalismo. El fuerte combate ideológico. Por eso el mundo de los ochenta hay que entenderlo también desde la Revolución Neoconservadora, esa que se expresó claramente en los gobiernos de Thatcher y Reagan. Es decir, la revolución neoconservadora tomó a su cargo el cambio ideológico y político del mundo occidental. El centro era la disolución del Estado, bajo la idea, no del mercado, eso se encargaba el neoliberalismo, sino bajo la idea de la autorres-

pensabilidad de los individuos. Cada uno es responsable de su vida y de lo que elaboró en ella y si después le pasa algo (por ejemplo, hoy en Estados Unidos el coronavirus asuela mucho más a las comunidades más empobrecidas) es una cuestión de responsabilidad individual y no de responsabilidad estatal.

P ¿Cuáles son a su criterio las ventajas y las desventajas de tener un Estado más flexible y adaptable a las necesidades de las sociedades actuales?

R Oscar Oszlak en una de estas conferencias hablaba del “Estado deforme” y enfocó el tema en la discusión “más Estado o menos Estado” pero cuidado, “más Estado” a veces no quiere decir “buen Estado”. El gasto público y el financiamiento estatal, a veces, no tienen un buen uso. Lamentablemente, en la Argentina actual, quiero decir en estos últimos años, tenemos muchos ejemplos, de más Estado, más instituciones estatales, más funciones estatales y más financiamiento estatal del gasto público, lo cual daría la imagen de que se hizo cargo eficientemente de algunas cuestiones sociales muy relevantes y no fue así. Por lo tanto, quiere decir que a veces el ensanchamiento de la funcionalidad estatal no es positiva en sí misma, sino que es buena de acuerdo a los resultados que logra ese engrandecimiento de la funcionalidad estatal.

Entonces, lo que se está trabajando mucho en los últimos tiempos es el Estado flexible que se adapta a los cambios. Es esta la cuestión, y este marco pandémico es un buen contexto de oportunidades para esto. Para entender que el Estado no tiene que ser grande per se, con una gran organización burocrática y una gran necesidad de financiamiento, sino que tiene que ser también capaz de ir dando cuenta de las sucesivas cuestiones que se presentan en la sociedad.

En esta intervención entre “más Estado” y “menos Estado” hay que poner en el medio qué tipo de Estado. A veces es necesario “más Estado”, pero un estado también eficiente, no en términos económicos sino en términos de saber adaptarse a la permanente complejidad del mundo social.

P ¿Cómo reducimos el déficit sin achicar el Estado después de corregir el problema de la coparticipación federal asimétrica?

R Por supuesto que a veces el problema no es reducir el déficit sino optimizar ese déficit. Ya estamos durante el 2020 con un terrible déficit fiscal que en el futuro incluso se irá agravando, producto de toda esta situación que ya conocemos. Ahora sí esa agudización del déficit fiscal sirve para que tengamos menos contagiados, menos muertos por el coronavirus, menos perjudicado por el parate económico y social de la cuarentena, menos dañados por esta cuestión ¿cuál es el problema del déficit fiscal? Las palabras que dijo el presidente hace un tiempo: “prefiero una economía planchada y no una gran cantidad de muertos”. Para la cuestión quiere decir esto, a veces el déficit fiscal con cierto control no es malo sí mismo, si ese déficit fiscal financió una crisis social. Puede haber déficit cuando es necesario ese déficit y por lo tanto es necesario el funcionamiento estatal, no achicar el Estado.

P ¿En la actual coyuntura económica como propone combatir la corrupción estatal?

R Esta es la gran pregunta, esta es una de las grandes cuestiones que hace a la mala fama del Estado. Al tema de la eficiencia del gasto público, al tema de la legitimidad de la política pública, que es obviamente el tema de corrupción que es otra pandemia. El Estado, hay que decirlo, es una fuente irresistible de corrupción. Hay mucho dinero, hay muchos negocios, hay muchos financiamientos, hay muchas necesidades, etc. Existen estados que han controlado mejor la corrupción, hay otros estados a los que los perjudica más la corrupción. Es un problema estatal pero también es un problema de cultura social y política de la sociedad.

¿No es momento para aumentar la institucionalidad tomando áreas privadas y volviéndolas de control estatal?

Sí, también puede ser. Así como el déficit fiscal, a veces intervenir en áreas privadas, incluso en el mercado, como se está interviniendo en el marco de esta

crisis, no es malo ni bueno en sí mismo. La capacidad estatal entendida, como señalaba Max Weber, como el monopolio legal de la fuerza. No se hablaba de la fuerza militar o de la fuerza represiva, sino que refería a la fuerza como capacidad de tomar decisiones, sobre todo cuando hay que tomar decisiones, en el marco de la legalidad y legitimidad de hacerlo.

Entonces la intervención institucional en áreas privadas que está existiendo ahora, en el marco de la crisis, no es buena ni mala en sí misma, es necesaria. Sin embargo, cuando salgamos de esta crisis, esperemos que pronto, habrá que evaluar realmente qué áreas de intervención se mantendrán y cuáles volverán a la sociedad civil o al mercado. El Estado es flexible, es decir, movió toda la institucionalidad estatal, toda la capacidad de financiamiento a partir de la decisión política de tratar de que en nuestro país los efectos pandémicos tuvieran el mejor resultado posible, es decir, el menor número de contagiados y de muertes posibles. Toda decisión política. Hizo todo para adaptar en este momento a las instituciones y al financiamiento estatal en ese objetivo y no titubeó. Estamos moviendo toda la institucionalidad posible. Fíjense en las fuerzas armadas repartiendo comida, se las movió para repartir comida. A la fuerza de seguridad para controlar los accesos, el tránsito etc., es decir, se movió toda la institucionalidad estatal y por lo tanto el financiamiento estatal en esta emergencia. Y por ahora por suerte los resultados están dando sus frutos.

P ¿En qué momento se desarma el Estado?

R En los noventa. Yo siempre cito en los cursos en la Universidad que en el año 1993/1994 el diario *Ámbito Financiero* editó una revista que copiaba la Ley de Reforma del Estado (Ley 23.696/89), cuando asume Menem. Esa revista tenía más o menos treinta páginas, a dos columnas cada carilla. Es decir, la Ley de Reforma del Estado, eso que es tan sencillo de mencionar, tenía 30 páginas a doble columna. Fíjense lo que significó, en ese ejemplo material, la reforma

del estado en la Argentina. En los noventa se empezó a desarticular profundamente el Estado argentino.

Doy otro ejemplo de esto. Una de las políticas de Menem (veníamos del tema militar, los juicios y levantamientos carapintadas), consistió en utilizar el presupuesto para desarticular de alguna manera en ese contexto el poder militar. Entonces eso es, también, reforma estatal.

P ¿A partir de esta crisis y rápida reacción del estado argentino se podrá trabajar en una nueva corriente política que trabaje y rescate el neoinstitucionalismo como postura principal?

R El neoinstitucionalismo es un tema bastante complejo y, en realidad, no es una propuesta política sino un conjunto de análisis que quiere dejar en claro el poder visible e invisible que tienen las instituciones en el juego político. Es decir, eso que creemos que pasa inadvertido, que todo es decisión política de los gobiernos, los gobiernos provinciales, los intendentes, de los diputados, de los senadores, de los grupos de presión, etc. En realidad, señala esta corriente teórico-analítica, está absolutamente tamizado por el conjunto institucional desde donde se producen esas decisiones. Entonces el neoinstitucionalismo no es tanto una propuesta política sino, en el “buen sentido”, una alerta respecto a entender dentro de que marcos institucionales se toman las decisiones en un Estado y en una sociedad. Creo que no es cuestión de volver o no al neoinstitucionalismo sino en entender algo, de eso estamos hablando, que es la necesidad y el rol de las instituciones estatales en el juego social dentro de una sociedad, pero sobre todo en el marco de crisis. Y para eso, vuelvo al comienzo, la necesidad de entender al Estado como un entramado institucional.

P ¿La decisión política de prevenir con la cuarentena desde los primeros momentos, en este marco de la pandemia mundial, genera menos costos al Estado que si no se hubiera implementado?

R Y, posiblemente sí. Lamentablemente uno dice bueno, si tenés veinte mil muertos los enterrás y se acabó el costo. Ahora, si tenés cincuenta mil contagiados vas a tener un problema sanitario de acá a un mediano plazo muy largo. Y vas a tener que destinar recursos para ese problema sanitario porque la sociedad no te va a permitir que se siga muriendo gente de algo que se puede tratar.

Entonces, obviamente prevenir esos números es primero una cuestión ético moral, no en el sentido moralista sino en el sentido de la responsabilidad política. Es primero una cuestión ético moral, segundo una decisión política y en un tercer momento es una reducción de costos. Cuánto menos se expanda esta pandemia, no solo en el término de muertos sino de contagiados y de futuros tratamientos sanitarios, obviamente que se van a atenuar un poco los costos a mediano plazo.

...

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 1 N.º 20, 2020.

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CPA: C1035AAA Tel.: 4343 9001 int.: 410

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Alejandro M. Estévez

Idea original

Carlos Desbouts

Edición y corrección

Juan Sala Clara

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en:

<http://publicaciones.inap.gob.ar/>

JULIO 2020.

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina