

Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino*

Por *Héctor Santiago Mazzei***

Resumen

El objetivo del siguiente trabajo es vincular la planificación estatal a la capacidad institucional. Entendemos esta última integralmente en su forma administrativa-burocrática y gubernamental como estrategia práctica para que el Estado se alinee a principios democráticos y constitucionales, y al mismo tiempo, se abra a las demandas y al control social.

Palabras clave

Planificación estatal – capacidad institucional – demandas sociales – Argentina.

Abstract

This article aims to link state planning to institutional capacity. We understand this capacity integrally in its administrative-bureaucratic and governmental form as a practical strategy for the State to align itself with democratic and constitutional principles, and at the same time, open itself to demands and social control.

Key words

State planning – institutional capacity – social demands – Argentina.

1. Estado y capacidades

El presente artículo propone integrar diferentes visiones sobre la capacidad estatal desde un punto de vista práctico, ligando la construcción de capacidad estatal a la planificación, sea esta global —nivel estratégico del Estado— o de un organismo particular. Previamente, relevaremos distintos trabajos sobre la capacidad

* Agradezco a Oscar Oszlak que me permitiera acceder y citar un borrador de su autoría aún inédito sobre capacidades estatales y a la Mg. Rocío Moris por sus comentarios a este trabajo.

** Administrador Gubernamental. Profesor de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

institucional, a fin de enriquecer la perspectiva y ver la evolución del concepto en los diferentes autores y perspectivas, haciendo eje en aquellos que resultan complementarios.

El término *capacidad estatal* ha sido abordado desde distintos matices: unos hacen eje en la capacidad de gobierno, otros en la capacidad administrativa y también en la capacidad de enfrentar *shocks* externos y cuestiones de contexto.

Así, en un trabajo de referencia obligada, Fabián Repetto (2009) sostiene que,

... para avanzar en la concreción del macro-objetivo de lograr mejores sociedades en América Latina —entendiendo por mejores sociedades aquellas que combinan virtuosamente importantes niveles de igualdades individuales y públicas— se requiere contar con sólido y sostenible desarrollo (...) y una ciudadanía integral y efectiva. Para ello, un estado con sólidas capacidades administrativas y políticas es sin duda una condición necesaria (Repetto, 2009, p. 33).

Por su parte, el autor define el concepto en forma amplia como «la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social» (Repetto, 2009, p. 35). A los fines de este trabajo, se asimilará el concepto *valor social a valor público*, utilizado en el siguiente apartado la definición de Moore (1997). En el trabajo, se cita a Merilee Grindle, quien, en un clásico texto de 1996, delimita cuatro componentes de la capacidad estatal: a) la capacidad administrativa como la habilidad de los Estados de llevar adelante la distribución de bienes y servicios; b) la capacidad técnica como la habilidad de manejar las políticas macroeconómicas y determinar opciones de dichas políticas; c) la capacidad política para responder a demandas sociales y resolver conflictos; y d) la capacidad institucional para fortalecer las reglas de juego.

Repetto prefiere reducir sus componentes a a) capacidad política y b) capacidad administrativa, señalando que la capacidad administrativa en términos del mejoramiento tecnológico, procedimental y de recursos humanos del Estado es condición necesaria pero no suficiente para el fortalecimiento de la capacidad estatal. Por ello, debe abordarse complementariamente la capacidad política del Estado, que *define como*

... la capacidad de los gobernantes para *problematizar* las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses de y la ideología de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública (Repetto, 2009, p. 37)

Esta definición pone de manifiesto la importancia de la capacidad de relacionarse con el contexto y con *el afuera del Estado* para alcanzar los objetivos de política pública, incluyendo la capacidad de estructurar coaliciones interinstitucionales con otras fuerzas políticas, sociales, organismos internacionales o actores del mercado.

Ahora bien, en el intento por dejar en claro que las posiciones que hacen centro en la capacidad administrativa reducen una lectura comprensiva de las capacidades estatales, Repetto busca en la capacidad política esa visión más amplia y encuentra en el concepto de *conectividad externa*, de Peter Evans (1996), la relación entre ambos conceptos de capacidad. Para Evans (1996), un Estado con capacidad transformadora de la realidad requiere coherencia interna y conectividad externa con la sociedad y el contexto. A eso lo llama *autonomía enraizada*. Por supuesto que esto también requerirá de parte de los actores estatales habilidades tanto para el análisis de la realidad y la lectura del contexto cambiante como de herramientas para responder a este. Finalmente, el autor que seguimos en este punto resume las formas en que se expresa la capacidad estatal en los siguientes atributos:

- Coordinación
- Flexibilidad
- Calidad
- Innovación
- Evaluabilidad
- Legitimidad como incremento del vínculo entre la conducción y el medio social

Por su parte, Oszlak (2004), autor que más adelante retomaremos, pone el foco en los factores contextuales, dado que pueden afectar negativamente el logro de

objetivos de determinada organización. Para evitar dicho impacto, los organismos deben poseer una serie de características que el autor sintetiza en tres variables: a) que la existencia de la institución responda a una demanda real; b) que la política implementada cuente con el apoyo de actores clave; y c) que, teniendo en cuenta su naturaleza jurídica, la institución tenga libertad suficiente para que las restricciones del contexto normativo en el que opera no afecten su actividad o bien pueda sortearlos a través de la habilidad política de sus integrantes.

2. Moore y el triángulo estratégico en la gestión de organizaciones públicas

Moore (1998) propone un esquema de gestión estratégica desarrollado en el marco de la Escuela de Gobierno de Harvard, que mira la problemática desde lo político técnico o burocrático, integrando un costado poco analizado.

La metodología ha sido desarrollada teniendo en cuenta dos preguntas que, habitualmente, se manifiestan en las organizaciones públicas: ¿cómo hacer frente a mandatos políticos laxos que entran y salen de la agenda de prioridades?, ¿cuál es la mejor manera de experimentar, innovar y reposicionar a las organizaciones en un entorno tan cambiante? Claramente, es una mirada desde el interior de las organizaciones en el límite poco definido entre el funcionario político y la dirigencia estable de las organizaciones públicas.

Durante la década de los noventa, en la Argentina, se intentó estructurar una Alta Gerencia Pública en la línea administrativa de los directores generales y en la de las políticas sustantivas de las direcciones nacionales. Esos funcionarios debían ingresar por concurso abierto y duraban en su mandato 5 años, al tiempo que se los evaluaba periódicamente. Paulatinamente, esa línea fue borrándose a través de decretos de excepción por 180 días renovables, práctica generalizada hasta la actualidad. Sin embargo, la línea divisoria sigue siendo la referencia en la diferenciación entre lo *político* y lo *técnico* en la jerga profesional. Cada organismo en mayor o menor medida posee funcionarios referentes que se han mantenido durante años en esas posiciones, superando gobiernos de diferentes signos e internas partidarias de diversos matices, ya sea en posiciones similares o en el *staff*.

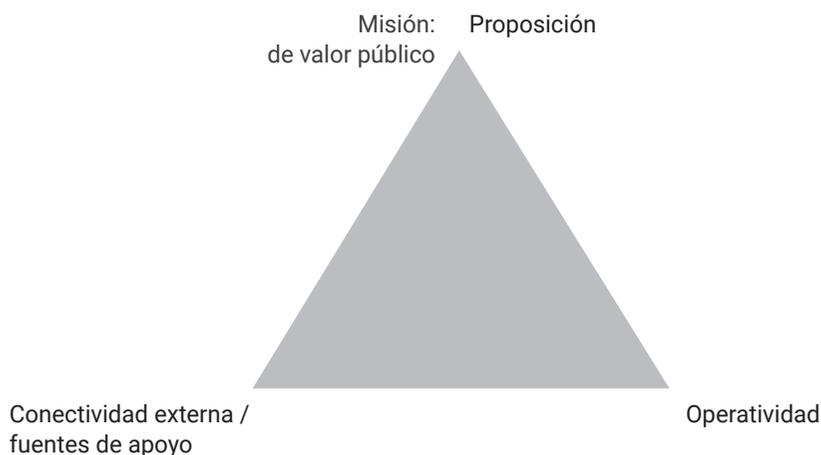
En esta concepción, la estrategia organizativa es un concepto que abarca simultáneamente las siguientes acciones: 1) declara la misión de la organización construida sobre la base de valores públicos importantes; 2) explica las fuentes de apoyo y legitimidad que se utilizarán para satisfacer dichos valores; y 3) debe ser operativa y administrativamente viable. Estas tres líneas de acción nos llevan a que la Dirección deba desarrollar un alineamiento coherente de dichos elementos.

En primer lugar, la organización debe generar valor para los supervisores y beneficiarios de las políticas desarrolladas a un costo adecuado en términos monetarios y de autoridad. Dicha misión debe aportar valor público a partir de las determinaciones de lo que se considera socialmente valioso, por la determinación del proceso democrático. En segundo lugar, la tarea debe ser capaz de atraer continuamente autoridad como presupuesto para su desarrollo. Su legitimidad está determinada porque es vista como valiosa por las autoridades —el entorno autorizante para Moore— y por la sociedad. En tercer lugar, la organización debe tener las capacidades tecnológicas, administrativas y gerenciales para ser llevadas a cabo en tiempo y forma.

El triángulo estratégico del Gráfico 1 define, además, tres miradas y tareas que, desde la gerencia, deberían analizarse:

1. Revisión de la misión sustantiva de las acciones ahora enfocadas a obtener creciente valor público.
2. Gestión política, el trabajo aguas arriba de la organización. Comienza por un análisis del entorno autorizante y las acciones para conseguir el apoyo de las autoridades y el flujo de fondos que permita sostener los objetivos.
3. Gestión administrativa, el trabajo aguas abajo de la organización con los medios organizacionales, administrativos, tecnológicos que lo hagan viable.

Gráfico 1. Triángulo estratégico de Moore



Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1998)

3. Los procesos intraburocráticos

En los períodos de emergencia, en medio de la crisis, es posible verificar con nitidez cómo el Estado «se manifiesta como un actor social diferenciado y complejo» (Oszlak, 1997, p. 20). Allí, las unidades aparecen sin coordinación, y, en el interior de cada una, se desata, como un espejo de la puja verificada en la sociedad, una lucha por imponer la agenda, las soluciones y el sentido de las mismas. Como sostiene Oszlak (1984), también aquí el elemento homogeneizante es la invocación al interés general como modo de sostener la autoridad pública. Y es en estos momentos de crisis generalizada donde se puede distinguir más claramente cómo la burocracia pone en acción sus tres roles diferenciados: a) rol sectorial, representando sus propios intereses; b) rol mediador, por el cual expresa, agrega, neutraliza, o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominantes; y c) rol infraestructural, promoviendo conocimientos y recursos necesarios para el cumplimiento de fines de interés general expresados en los objetivos formales del Estado.

Estos roles separados analíticamente, en la práctica, se configuran en forma concomitantes y conflictivas siendo el Estado la arena donde se dirimen las cuestiones socialmente vigentes. En esa puja interna, juegan, por una parte, la cultura organizacional, la procedencia de las autoridades de los mandos medios, los proyectos internos de la línea burocrática y, por supuesto, la voluntad política de las autoridades que están al frente de la crisis.

Oszlak y Orellana (2001) han propuesto una metodología de análisis de *inconsistencias normativas y brechas institucionales* que afectan las reglas de juego impactando sobre las capacidades institucionales que se resumen en el Cuadro 1.

En un referencial trabajo, Martínez Nogueira (2013) se acerca aún más a la perspectiva que se pretende abordar haciendo eje en las vinculaciones entre la institución presidencial y las organizaciones estatales en sentido amplio, no solo las correspondientes a la administración central. En su trabajo, analiza «la naturaleza de sus estructuras, de las relaciones en que interviene y en los procesos efectivos en que participan» (Martínez Nogueira, 2013, p. 71), donde las capacidades estatales están en el centro de la escena. A la vez, el autor explicita las formas diferenciales del aparato estatal como actores institucionales por su participación en las diferentes fases de las políticas públicas, en la morfología y dinámica de su creación y de sus desempeños. Destaca, asimismo, el hecho de que las instituciones, lejos de ser conformaciones estables y permanentes, son moldeadas por los actores, los arreglos institucionales y las políticas públicas que ejecutan en forma dinámica. La mayor o menor capacidad organizacional se reflejará en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas que se pretenden implementar y en la coordinación de las acciones con diversos organismos que requieran intervención a partir de la complejidad y múltiples abordajes que las problemáticas actuales requieren. La vinculación con actores sociales relevantes y su influencia en la organización pública va a dar cuenta de la porosidad de esas organizaciones a las presiones de los diferentes grupos de interés que el autor denomina *formas del capitalismo asistido* (Martínez Nogueira, 2013, p. 72), y que, sin duda, son verificables en la amplia geografía del aparato estatal manifestado en sus múltiples formas y estructuraciones.

Cuadro 1. Inconsistencias normativas y brechas institucionales que impactan en el Desarrollo de Capacidades Institucionales (DCI)

DCI-1 Reglas de juego	Conflictos entre las leyes de fondo entre sí y las de procedimiento
DCI-2 Coordinación	Déficit de coordinación interinstitucional
DCI-3 Organización	Creación de unidades funcionales nuevas para la implementación sin información previa relevante Problemas de coordinación intrainstitucional
DCI-4 RR.HH. y materiales	Sistemas de información no integrados, tecnología obsoleta, incompatibilidades y superposiciones en las misiones y funciones de las distintas dependencias. Problemas en la seguridad informática
DCI-5 Políticas de RR.HH.	Flexibilización laboral, conflictos gremiales y terciarización de trabajos sensibles, como calificaciones de riesgos, auditoría y manejo de información relevante
DCI-6 Habilidades	Sistemas de capacitación interna no estructurados para las nuevas reglamentaciones, integración de las nuevas dependencias con personal preexistente, pero sin conocimiento de las nuevas políticas

Fuente: Elaboración a partir de Oszlak y Orellana (2001)

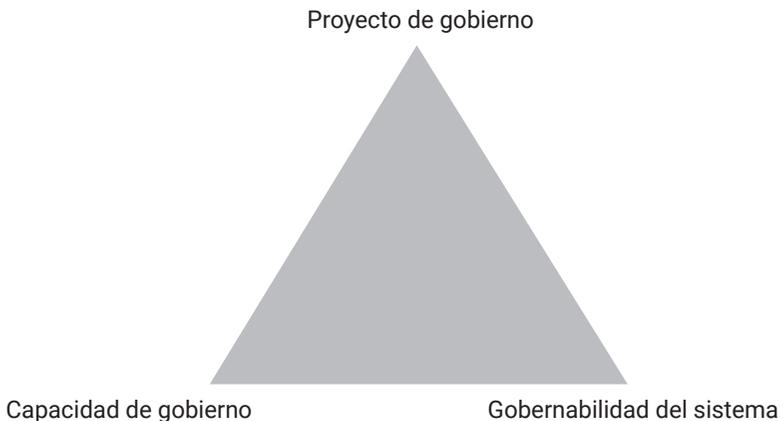
Es destacable aquí la tensión entre la agenda del Ejecutivo, que busca, desde ese aparato disponible, su implementación y la lógica burocrática, con las organizaciones públicas sectorizadas, especializadas y con serios problemas de capacidad organizacional. En este punto, conviene volver sobre las ideas ya clásicas de Matus (2007) respecto de la planificación estratégica situacional: ordenar estas múltiples lógicas, priorizar la agenda relevante y buscar puntos de apoyo para llevar adelante un programa de gobierno.

Es precisamente a través de los análisis de este autor donde se visualiza la conexión entre los ejes del presente trabajo: la planificación y la capacidad estatal. Para el autor, el Gobierno debe producir resultados coherentes con la expectativa social. Dichos resultados son más previsible en la medida en que se cumplan cinco condiciones:

1. alta capacidad de gobierno;
2. buen diseño organizativo del aparato público;
3. proyecto de gobierno compatible con la capacidad personal e institucional del Gobierno, es decir, con las dos primeras condiciones;
4. contexto situacional coherente con el proyecto de gobierno;
5. buena suerte.

Sin embargo, reduce a tres los componentes que deben articularse en la acción de gobierno: a) el proyecto de gobierno, entendido como la propuesta de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; b) la capacidad de gobierno, que expresa la pericia para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto; y c) la gobernabilidad del sistema, que sintetiza el grado de dificultad de la propuesta, la aceptabilidad y la capacidad de captar el apoyo de los actores sociales. A estos tres elementos los denomina el *triángulo de gobierno*, presentado en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Triángulo de gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de Matus (2007)

Para Matus (2007), la capacidad de gobierno apunta a las capacidades para la acción. Distingue la capacidad personal de gobierno, en cabeza del líder y su equipo, de la capacidad institucional, donde confluyen la calidad de los sistemas de trabajo y la estructura del sistema organizativo. Por consiguiente, concluye, «elevar la capacidad de gobierno requiere actuar sobre la pericia de los gobernantes y de las instituciones, sobre sus sistemas de trabajo —especialmente en los sistemas de la alta dirección— y sobre el sistema organizativo» (Matus, 2007, p. 24).

Esta propuesta tiene en cuenta diversos factores políticos y organizativos, incluso el papel del liderazgo, que es una capacidad de conducción en la persona del líder y su equipo de gobierno. Exige atributos que van más allá de lo carismático y que se complementan con la experiencia y los conocimientos técnicos, que aportan destrezas y habilidades para conducir el proceso social. Sin embargo, se centra demasiado en el gobierno y su equipo gubernamental.

4. Capacidad estatal: otras miradas

En un trabajo de Bernazza y Longo (2014), los autores hacen una completa reseña de las diferentes posiciones acerca del alcance y matices de esta problemática. Allí, dividen el campo entre posturas gerencialistas y no gerencialistas, de acuerdo con el énfasis que los diferentes autores ponen en la importancia con que se detienen en analizar los factores organizacionales puertas adentro del Estado. En el último grupo, se ubican los analistas que se preguntan por los fines del Estado. En este punto, algunas posiciones hacen foco en la promoción de los derechos humanos, la ampliación de la democracia como sistema político y el desarrollo económico. Dentro de ese grupo, reseñan el pensamiento de Daniel García Delgado en cuanto a que el Estado debe «dejar de ser observado como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política» (Bernazza y Longo, 2014, p. 110). Esta idea de finalidad de transformación está íntimamente ligada a la acción de los nuevos liderazgos en la Argentina y en Latinoamérica, donde la agenda definida como prioritaria busca su implementación a través de mecanismos formales e informales en el seno del aparato burocrático y donde la idea de *eficacia* prima por sobre las de *eficiencia*, *economía* y *transparencia*. La idea de establecer una

finalidad o un para qué de la capacidad estatal introduce el elemento normativo, por un lado, y el ideológico político, por el otro. La idea de lo *instituyente* y *transformador* que insinúa García Delgado requiere de precisiones en una sociedad pluralista y democrática. Como se verá en el último punto, se entiende que el neoconstitucionalismo, al anclar las finalidades del Estado en el proyecto constitucional, fija metas precisas que no están libradas a liderazgos pasajeros ni a mayorías circunstanciales.

Esta posición desde el derecho es complementaria, sin duda, con los trabajos de O'Donnell (1978) y Mazzuca (2015) sobre la asimilación de la calidad institucional como capacidad de promover el buen gobierno democrático y el Estado de derecho. Para Acuña y Chudnovsky (2013), dicha capacidad consiste en «la habilidad que tienen las reglas para incentivar comportamientos y generar horizontes que trasciendan el corto plazo, mediante la resolución de problemas de coordinación y la estructuración, absorción y regulación de conflictos en un ámbito y un momento dados» (Acuña y Chudnovsky, 2013, p. 42). Ambos autores desvinculan los conceptos de *capacidad* y *recursos*: el primero lo definen como la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea o alcanzar un objetivo; mientras que entienden el segundo como los bienes materiales, simbólicos organizacionales, políticos y humanos que son necesarios para generar capacidades.

La ventaja de esta concepción es que permite montar la capacidad institucional sobre dos ejes: uno denominado *de la dinámica institucional intrínseca*, que corresponde a la estructura jurídica institucional estática; y el segundo eje, que verifica el cumplimiento efectivo de las reglas a partir de la matriz política, donde los actores despliegan sus estrategias sobre la base de su poder relativo de movilizar recursos e influir sobre el andamiaje institucional articulando las instituciones dinámicamente con el juego de los actores estratégicos.

5. Manifestaciones y componentes de la capacidad estatal

Otro de los trabajos de relevamiento de esta temática a destacar es el de Bertranou (2015). El autor realiza una distinción entre manifestaciones y componentes de la capacidad estatal.

Alguna dimensión constitutiva de capacidad que pueda ser observable para los analistas organizacionales o de política pública y que incluso pueda ser aprehendida a través de indicadores cuantitativos o cualitativos (...) Estos componentes son los factores que describen y explican la capacidad y el nivel de la misma en función de las finalidades a cumplir (Bertranou, 2015, p. 38).

En cuanto al abordaje del estudio y análisis de los componentes, el autor complementa los trabajos sobre análisis de brechas (Grindle, 1996; Oszlak y Orellana, 2001) con su propia clasificación, que determina de la siguiente forma:

- vínculo actor estatal-otros actores para abordar los grados de autonomía y sinergia;
- legitimidad del actor estatal, determinada por el grado de aceptación por parte de la ciudadanía (elemento subjetivo);
- arreglos institucionales y estructura burocrática, que explican las funciones críticas y son el núcleo duro del análisis organizacional;
- Capacidad de acción interorganizacional, que implica el capital social de la organización (Bertranou, 2015, p. 45).

Finalmente, el autor entiende por *manifestaciones de la capacidad estatal* las desagregaciones o expresiones de esta capacidad según algún criterio analítico, por lo cual no se tratan de factores explicativos como los componentes. La relevancia en esta distinción radica en que permite salir de cierta circularidad en las definiciones y abordajes para ingresar en el estadio analítico y de gestión en forma clara y apuntando a los diversos niveles de abordaje.

6. Hacia una nueva propuesta: doble triángulo de la planificación

Tal como se adelantó, la propuesta desarrollada en el presente trabajo se propone integrar la planificación, ya sea para el conjunto de la actividad estatal como para organismos particulares, de modo que dicha tarea tenga en cuenta los actores relevantes de la organización estatal alineada con los principios democráticos y constitucionales, a la vez relacionadas con los representantes de los tres poderes del Estado.

Para esta propuesta, se tuvo en cuenta el triángulo estratégico de la gerencia pública, de Moore (1997), porque integra el factor político en su análisis. A su vez, el triángulo de gobierno, de Matus (2007), dado que integra dentro de su análisis el factor capacidad de gobierno y le otorga un valor fundamental a la burocracia tanto en la gobernabilidad del sistema como en el aporte de conocimientos para llevar adelante el programa de gobierno.

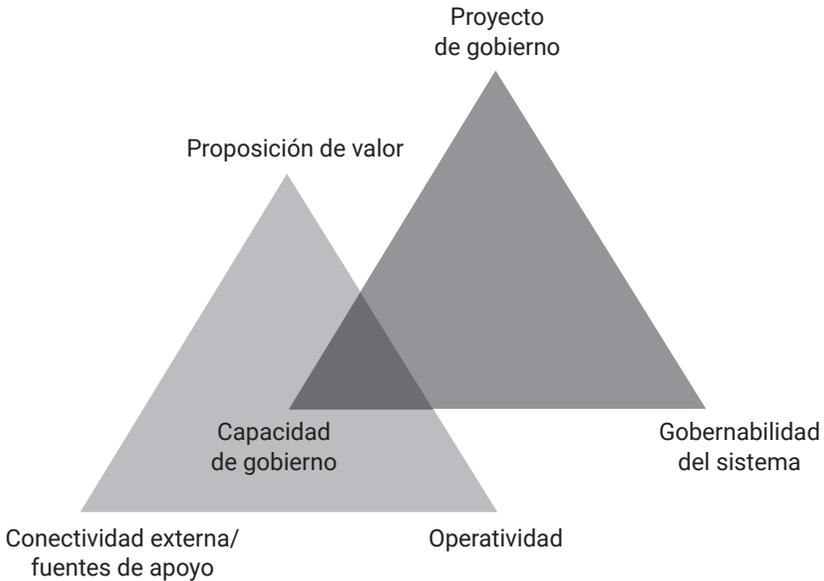
El planteo propuesto también tiene en cuenta las características de los nuevos liderazgos democráticos en cuanto al acotamiento de la agenda y el *spam de control* limitado a aquellas cuestiones signadas por las emergencias que les dieron origen, pero permite que se abran ventanas de oportunidad para aquellos sectores de la administración pública que cuenten con grados de autonomía para ejecutar programas por razones de disponibilidad presupuestaria, iniciativa de los funcionarios políticos o de los directivos medios estables que buscan imponer su agenda.

Ahora bien, se plantean dos cuestiones que involucran a actores presentes tanto en la tarea de gobernabilidad como en la gestión diaria del aparato del Estado, que se encuentran significativamente ausentes de los diferentes análisis reseñados. La primera cuestión es la participación de los diferentes agrupamientos gremiales en las áreas sensibles del *paquete administrativo* del Estado —Direcciones generales de administración, Direcciones generales de RR.HH., Direcciones de presupuesto, paritarias e incentivos—, como en la vinculación política que estos actores estructuran con las cambiantes gestiones, ya sea de diferentes signos políticos en lo macro, como en las diferentes líneas internas en los organismos particulares. La segunda, siempre dentro de la estructura estatal, es la presencia de cuerpos especializados, como los abogados del Estado, los Administradores

Gubernamentales, el Servicio Exterior y los funcionarios profesionales con funciones ejecutivas, quienes, además de cumplir una función meramente burocrática, se involucran en la puja presupuestaria, poseen la memoria institucional de un Estado con registros deficientes o directamente ausentes, la agenda prioritaria histórica de las organizaciones y hacen valer la asimetría informativa para actuar con sentido político en el juego institucional.

La estrategia del doble triángulo propuesto en el Gráfico 3 permite trabajar, por un lado, en las zonas superpuestas y abrir el juego a actores que aparecen invisibilizados de la discusión, pero que sí operan activamente en el sistema. Por otra parte, abre la agenda de temas estratégicos para el fortalecimiento de la capacidad institucional y estatal.

Gráfico 3. Doble triángulo de la planificación



Fuente: Elaboración propia a partir de Matus (2007) y de Moore (1997)

La metodología propuesta debe ser complementada con el estudio de brechas institucionales y organizacionales, y con el análisis de componentes propuesto por Bertranou (2015) como instrumentos de recopilación de información y estudio relevante tanto puertas adentro de la organización como de su *capilaridad* y sensibilidad a los cambios de contexto.

Guillermo Alonso (2007) nos recuerda que debe distinguirse la capacidad de gobierno de la capacidad estatal. La primera como la capacidad del elenco gobernante de llevar adelantes las agendas para las que fue elegido y que, en esta línea, «constituyen recursos de poder situacionales, emergentes de la interacción estratégica entre los actores en determinadas coyunturas; por lo tanto, pueden ser efímeras, volátiles y están disponibles solo periódicamente». Por el contrario, las capacidades estatales

... son recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el estado desarrolla en el largo plazo. Este aspecto es lo que remite a la dimensión de las capacidades estatales como proceso de institucionalización; es decir, al desarrollo y consolidación de habilidades y rutinas por parte de las agencias estatales que, al mismo tiempo, operan como marcos estables y predecibles para la interacción estratégica entre actores.

En este sentido, la propuesta integra ambas capacidades y permite que la capacidad estatal pueda fortalecer coordinadamente la capacidad de gobierno.

Reflexiones finales

En cuanto a las capacidades estatales, resulta importante recuperar la idea de Oszlak (2004), quien asegura que el análisis de dichas capacidades es situacional, es decir, debe realizarse a la luz de cada momento histórico. El autor sostiene que, en la actualidad, asistimos a la concreción de una matriz sociocéntrica, dado que el Estado regresó de la mano de la sociedad civil, cuyo rol tiene cada vez mayor preponderancia en el proceso de la gestión pública. En este contexto,

tanto el gobierno nacional como los provinciales y municipales están admitiendo, al menos discursivamente, que el Estado debe abrirse a la sociedad,

eliminar el secreto, hacer pública toda la información disponible, escuchar al ciudadano y promover su rol en la formulación de políticas, la coproducción de bienes y servicios, y el monitoreo, control de gestión y evaluación de los resultados de la gestión estatal. Aceptar a la ciudadanía y las organizaciones sociales en este triple rol supone una profunda modificación del estilo de gestión estatal y, por lo tanto, nuevos desafíos desde el punto de vista de la construcción de capacidades. Capacidad de escuchar, de aceptar la crítica, de co-construir, de rendir cuentas, además de promover activamente la apertura de nuevos canales de comunicación y participación ciudadana (Oszlak, 2004, p. 5).

Este regreso del Estado junto con la sociedad civil que describe Oszlak se ha manifestado con elocuencia con la irrupción de la pandemia del COVID-19: el mercado por sí solo no ha podido liderar ni conducir los problemas de todo tipo provocados por los cierres de servicios no esenciales, cuarentenas y demás medidas sanitarias. Los Estados debieron tomar el control de la dirección de la emergencia reorganizando sus presupuestos y orientándolos a salud, salvataje de empresas, subsidios extraordinarios a las familias y políticas monetarias expansivas aceptadas por todas las vertientes económicas, incluso las monetaristas.

En esta emergencia, los Estados demostraron capacidad de adaptación y aceleración de sus reconfiguraciones administrativas internas a fin de garantizar los servicios civiles mínimos y atender la emergencia sanitaria como prioridad. En el camino, aceleraron su modernización tecnológica y la utilización de los medios digitales y virtuales disponibles en forma impensable meses antes de la emergencia sanitaria. En su desarrollo, los gobiernos mantuvieron, en general, índices aceptables de acompañamiento de la sociedad, a pesar de las dolorosas pérdidas en vidas humanas que la pandemia está significando.

Los Estados y, en especial, los latinoamericanos, han manifestado una gran capacidad de reacción para adecuarse y reforzar la capacidad estatal. Analizar y reflexionar sobre los aprendizajes que dejará este período histórico será esencial para dar un salto de calidad en términos de capacidad estatal como un ingreso acelerado a la era exponencial, tal como la define Oszlak (2020).

Los países encararán el futuro con grandes deterioros sociales producto de la desocupación, mayores niveles de pobreza e indigencia, endeudamientos extraordinarios para enfrentar la pandemia y caídas del PBI inimaginables. Planificar una salida ordenada de regreso a la nueva normalidad requerirá de un Estado que planifique sus políticas públicas en un sentido inclusivo e igualitario que atienda los efectos, pero también las enseñanzas de la pandemia que puso al descubierto las falencias en los sistemas sanitarios, educativos, de vivienda y distribución geográfica de alimentos y productos básicos. No caer en la tentación de las soluciones financieristas y promercado que dejan en segundo plano a la sociedad, y demuestran la debilidad y colonización interna del Estado por parte de los sectores estratégicos económicos.

La salida de este período de incertidumbre debe ser en el sentido de profundización de la democracia: las medidas excepcionales de control social deberán ser removidas profundizando el juego constitucional y la plena garantía de los derechos en un Estado abierto y participativo.

El desafío de la época en América Latina es lograr gobiernos que tomen decisiones y, a la vez, se sometan al Estado de derecho ampliando incesantemente el acceso a esos derechos por parte de los sectores excluidos, de modo que puedan entrar en el sistema, y la democratización sea una realidad. La perspectiva del neoconstitucionalismo latinoamericano tiene cuestiones para aportar desde un enfoque del derecho, que tiene en cuenta una lectura política de nuestras realidades, con una interpretación pluralista y dinámica de las constituciones. Tal como sostiene Fabbrini (2009), «una democracia es sólida si logra garantizar al mismo tiempo, una doble exigencia: la toma de decisiones y el control de quien las toma. De hecho, una buena democracia exige un liderazgo institucional eficaz, pero también instituciones independientes para controlarlo» (Fabbrini, 2009, p. 16).

Una planificación situacional efectiva debe contemplar los aspectos institucionales que amplíen y fortalezcan el Estado de derecho, a la vez que atiendan las demandas sociales, y se abran a su control y escrutinio. La capacidad interna de Estado no debe soslayar la experiencia acumulada y la memoria institucional de los trabajadores y personal jerárquico estatal, que, a su vez, deben contar con capacitación permanente en la tarea y en el ejercicio de su conectividad con las demandas externa de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política. En C. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Siglo XXI-Fundación OSDE.
- Alonso, G. (2007, 22-25 de agosto). Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. Ponencia presentada en el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4).
- Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, R. (2013). La presidencia y las organizaciones estatales como constructoras de institucionalidad en la Argentina. En C. Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones?* Siglo XXI Editores.
- Matus, C. (2007). *Los tres cinturones del Gobierno*. Universidad Nacional de La Matanza.
- O'Donnell, G. (1978, octubre-diciembre). Apuntes para una teoría del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, XL(4).
- Oszlak, O. (1984). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Paidós.
- (1997). Estado y Sociedad. ¿Nuevas reglas de juego? *Revista Reforma y Democracia*, (9).
- y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>
- Oszlak, O. (2004). Políticas públicas y capacidades estatales. *Revista Forjando*, 3(5).
- Repetto, F. (2009). El Estado y sus capacidades. Notas en clave de América Latina. *Revista de ASAAP*, (43), octubre.

Cómo citar este artículo

Mazzei, H. S. (2020). Capacidad institucional y planificación en el Estado argentino. *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(3), 43-61.