

La debilidad del estado en la política social. Revisión de una tesis consensuada

Matías José Iucci

(FaHCE / UNLP - CONICET)

Introducción

Nos proponemos en estas páginas presentar y discutir algunas características que se le atribuyen al estado en Argentina, a partir de debates que se presentaron durante las década del 90 y del 2000 en torno a la política social.

La bibliografía avanzó hacia un consenso sobre la debilidad del estado durante la década del 90, y se abrió una discusión sobre si se perpetúa tal debilidad o si con los cambios impulsados por los gobiernos asumidos en 2003 se promueve el fortalecimiento estatal. En estas páginas repasaremos sintéticamente algunos puntos centrales en la bibliografía sobre el tema, intentando esclarecer qué cuestiones componen ideas de “debilidad” y de “fortaleza” en cada una de las perspectivas.

Discutiremos hacia el final del texto con la idea de encerrar al estado en algún punto de los extremos “debilidad / fortaleza” y nos mostraremos a favor de abrir su caracterización a partir del estudio de procesos políticos socio-temporalmente contextualizados e interesados en prácticas, relaciones y representaciones sociales de agentes que actúan bajo la investidura estatal.

Los actores condicionan y debilitan al estado. La escasa autonomía estatal para plantear y desarrollar políticas sociales durante los 90 y el debate del 2000

Para los estudios que trabajaron sobre las políticas sociales desde perspectivas centradas en estructuras sociales (o sociocéntricas) la debilidad estatal es visible en las relaciones establecidas entre agentes estatales, organismos internacionales de crédito, ONGs y organizaciones sociales. Desde esta perspectiva aparecen fuerzas sociales que se imponen y condicionan al estado tanto en la definición como en la implementación de los programas sociales.

Las ciencias sociales ubicaron la implantación del neoliberalismo en la región principalmente en la década de los 90, y con ello, el desembarco de una profundización de una modalidad de acumulación económica que se había originado en la dictadura militar. Las reformulaciones de política social se acoplaron a los señalamientos de organismos internacionales de crédito que las orientaron hacia una menor injerencia estatal, hacia la incorporación de actores privados y la reducción del gasto público (Vilas, 1997). La “cuestión social” se elaboró con atención a diagnósticos socio-económicos y atendiendo fuertemente a los condicionamientos externos. En consecuencia, la autonomía de los ministerios nacionales para elaborar políticas se vio limitada por estos agentes.

En la implementación de los programas y en el tratamiento general de problemáticas derivadas de una situación social cada vez más conflictiva, el estado se encontró con ONGs y con los movimientos sociales. Las primeras fueron impulsadas al centro de la escena de la política social de la mano de las críticas a la burocracia estatal y alabanzas a la sociedad civil pronunciadas por los Organismos Internacionales de Crédito (De Piero, 2005). Los movimientos sociales llegaron a partir de la presencia



territorial, e interpelación y directa al estado (Svampa y Prereyra, 2003). Los múltiples y heterogéneos actores que se engloban bajo estos rótulos se fueron convirtiendo en interlocutores legítimos por las agencias estatales ocupadas en la política social.

Con el cambio de década y tras la crisis de 2001, resultaron electos gobiernos que se expresaron en contra del rumbo político y económico seguido durante la década del 90, y pretendieron recuperar la intervención estatal como instrumento de acción pública. A partir de entonces, a la caracterización en términos de debilidad se le sumaron las interpretaciones en términos de ausencia / presencia / retorno; con el interrogante puesto en si alguna vez el Estado se había retirado (Vilas, 2011), cuestión que incidió en Argentina y para la política social en una discusión sobre los grados de continuidad y/o ruptura entre una etapa y otra.

Algunos vieron en el desendeudamiento externo y la mayor autonomía con relación a Organismos Internacionales de Crédito, transformaciones que apuntaron hacia el fortalecimiento estatal (Abal Medina, 2006). Ello permitió, de acuerdo a esta visión, una salida relativamente exitosa de la etapa de la convertibilidad y el establecimiento de bases sólidas para sustentar un modelo de crecimiento económico que permitiera generación de empleo e inclusión social. En materia de seguridad social y más específicamente en políticas sociales, hubo quienes interpretaron al período en términos de una “contrarreforma” (Danani y Hintze, 2011) con relación a la década anterior, respecto a las políticas laborales y de previsión social.

Esta visión es contrarrestada por quienes observan que a pesar de los cambios, el esquema económico de posconvertibilidad no alcanzó para cristalizar una modificación de la tradicional estructura económica imperante en el país desde décadas anteriores, y en definitiva, combinar eficazmente crecimiento económico con mayor igualdad social (Svampa, 2007). Los cuestionamientos críticos se dirigen también hacia las orientaciones de política social: se sustentan las críticas en que los Ministerios continúan operando bajo la lógica de planes y programas que se aplican a poblaciones específicas, y que se desenvuelven según los esquemas focalizadores y descentralizados de políticas del período anterior. No hay tanta novedad en las nuevas orientaciones de política social centrada en la “economía solidaria” y en consecuencia el modelo “estático”, “modernista- tecnocrática” y “asistencial- represivo” imperante en la década de los 90 sugerido por las agencias internacionales de crédito mantendría su continuidad con los nuevos gobiernos (LoVuolo, 2010).

Una burocracia estatal atrofiada e incapaz

Si para la perspectiva sociocéntrica la debilidad estatal puede ser comprendida como una fortaleza de actores sociales que poseen incidencia en la planificación e implementación de políticas sociales, para los estudios que se han concentrado en procesos y estructuras desatados hacia el interior del estado (o estadocéntricos) a raíz de la política social, la debilidad se comprende con relación a las escasas y deficitarias capacidades para perseguir y lograr objetivos de políticas.

Estos temas cobraron un gran impulso a partir de la década de los '90 a raíz de la reforma y “modernización” del Estado. Uno de los tópicos en el que se concentró la bibliografía sobre el Estado y la política social a partir de la reforma estatal fue la descentralización de tareas, competencias y responsabilidades desde las áreas nacionales hacia las provinciales y/o municipales. Al respecto, se ha profundizado el estudio de las relaciones establecidas entre múltiples niveles estatales (nación, provincia y municipio) y la capacidad para articular acciones en común. Tales estudios arrojaron resultados que muestran lo dificultoso y conflictivo que puede ser tal tarea, y destacan el peso de pautas de relación entre actores fuera de normativas y reglamentaciones (Isuani, 2006) En otras explicaciones, las relaciones intergubernamentales para el desarrollo de políticas se encuentran atravesadas por el tipo de relaciones y alineamientos político / partidarias establecidas entre los gobiernos de las distintas esferas territoriales, en clara alusión a estrategias partidarias siempre abiertas, aún en momentos de gestión (Nazareno, Stokes y Brusco, 2006)

Trabajos desarrollados sobre el fin de esa década y durante los 2000 tendieron a desentrañar límites, obstáculos y potencialidades de las oficinas municipales para llevar a la práctica los objetivos establecidos en los programas sociales que habían comenzado a llegar cada vez con mayor intensidad desde la década de los 90. Las hipótesis centrales alojadas en estos trabajos plantean que la gestión municipal se desenvuelven con capacidades estatales de carácter limitado y en consecuencia, que más allá de las nuevas tareas, competencias y responsabilidades establecidas para los municipios, éstos no cuentan con los instrumentos y recursos necesarios para desarrollarlas de un modo eficiente (Ilari, 2001, Chiara y Divirgilio, 2005)

En estos estudios, capacidades estatales deficientes refiere a hechos como que las áreas municipales realizan tareas sin una clara concepción de los objetivos a desarrollar, ausencia de articulación entre agencias estatales que trabajan con programas similares, y entre el conjunto de programas sociales que se implementan, escaso personal calificado y una lógica de gestión compatible con la acumulación política del intendente y de sus punteros políticos, en clave clientelar (Torres, 2002)

En consecuencia, se continuó argumentando en torno a la debilidad de las capacidades administrativas para lograr objetivos, y al mismo tiempo, de las posibilidades abiertas para perpetuar esquemas de acumulación partidaria de tipo clientelar. Y el tema trasciende a las distintas gestiones gubernamentales.

Reflexiones finales

La noción de debilidad estatal es construida por dos senderos: para la perspectiva socio-céntrica el estado presenta escasa autonomía y se ve influenciado fuertemente por agencias internacionales ubicadas en el plano extra-nacional, como también por agentes sociales (ONGs y movimientos sociales) emplazados en distintos territorios. Para la perspectiva estado-céntrica, es débil en tanto y en cuanto no posee las capacidades suficientes, para desarrollar objetivos y decisiones en forma semejante en todo el territorio bajo dominio.

Desde nuestra perspectiva, “debilidad” y “fortaleza” encierran nociones más o menos explícitas sobre aquello que el estado debería ser y hacer. Podemos suponer asimismo, que el deber ser estatal es una construcción tipo ideal, a la luz de una imagen de un Estado racional legal burocráticamente establecido que adquiriría sólo una forma universalizante, válida para el mundo occidental. La debilidad es entendida como un punto de distancia entre ese deber ser y las realidades estatales empíricamente constatables.

Nos proponemos cuestionar las interpretaciones basadas en el binomio debilidad/fortaleza estatal y nos mostramos, para ello, a favor de caracterizar al Estado en su positividad, en tanto proyecto de construcción de relaciones perdurables de dominación social entre agentes que personifican el poder que delega y otorga su investidura, y otros agentes sociales. Se trata de “desacralizar” (Abélès, 2012) al estado y observarlo en las prácticas de actores, en las relaciones que establecen con otros, en los discursos que se pronuncian, en las representaciones que los actores estatales producen y difunden y en las formas en las que es vivenciado por los ciudadanos. Desde esta perspectiva nos proponemos desmitificar la noción según la cual existe una única modalidad de estatalidad, para pensar en las modalidades en las que las sociedades moldean la burocracia estatal.

Bibliografía

- Abélès, Marc (2008), *Antropología de la globalización*, Buenos Aires, Colihue.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005), *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo – UNGS.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras) (2011), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS.

- De Piero, Sergio (2005), *Organizaciones de la Sociedad Civil. Tensiones de una agenda en construcción*, Buenos Aires, Paidós.
- Ilari, Sergio (2001), “La gestión local de la política social. Los casos de Quilmas y Florencio Varela” en Ziccardi, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.
- Isuani, Fernando (2006), “Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales” en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 de Noviembre de 2006.
- LoVuolo, Rubén (2010) “El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”, documento de trabajo N° 75, Bs. As. CIEPP
- Nazareno, Marcelo, Susan Stokes y Valeria Brusco (2006), “Réditos y peligros electorales del gasto público en Argentina” en *Desarrollo Económico*, vol. 46 N° 181, Abril – Junio, pp 63-88
- Perelmiter, Luisina (2007) “¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social” en *Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín*, Año 1, nº 2, Buenos Aires, Diciembre.
- Repetto, Fabián (2001), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires, San Andrés–Prometeo.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra, (2003) *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, Maristella (2007) “Las fronteras del gobierno de Kirchner”, en *Cuadernos del Cendes* N° 65, Año 24, Tercera Epoca, Caracas, Mayo-Agosto 2007, pp 39-61
- Thwaites Rey, Mabel (2010), “Después de la globalización neoliberal, ¿Qué Estado en América Latina?” en *Revista OSAL*, Año XI, N° 27, abril de 2010, pp 19- 43
- Torres, Pablo José (2002), *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, Buenos Aires, Ediciones De la Campana.
- Vilas, Carlos (1997) “De ambulancias, bomberos y policías. La política social del neoliberalismo”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 144, enero- marzo, pp 931-952
- Vilas, Carlos, (2011) *Después del Neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*, Buenos Aires, EDUNLa