

Capacidades estatales, instituciones y política social



Guillermo V. Alonso
(editor)

**CAPACIDADES ESTATALES,
INSTITUCIONES Y POLÍTICA SOCIAL**

Guillermo V. Alonso
(editor)

**CAPACIDADES ESTATALES,
INSTITUCIONES Y POLÍTICA SOCIAL**

Alonso, Guillermo V.

Capacidades estatales, instituciones y política social /
Guillermo V. Alonso ; Fabián Repetto ; Alma Idiart. - 1a ed. -
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-816-380-2

1. Política Social. I. Repetto, Fabián. II. Alma Idiart. III.
Título.
CDD 320.6

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022
Pringles 521, Ciudad Autónoma de Buenos
Aires, Argentina Tel.: (54-11) 4862-6794/
Fax: (54-11) 4864-3297
e-mail: distribuidora@prometeolibros.com
<http://www.prometeoeditorial.com>

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial

Índice

Presentación. Guillermo V. Alonso	11
Capítulo 1. Elementos para el análisis de capacidades estatales Guillermo V. Alonso	17
Capítulo 2. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. Fabián Repetto.	41
Capítulo 3. Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación. Ana Laura Rodríguez Gustá	85
Capítulo 4. Argentina. Provincias, Instituciones e incertidumbre: el derrotero de la descentralización de las políticas sociales. Karina Ansolabehere.	107
Capítulo 5. La reforma del seguro de salud. Política, instituciones y capacidades regulatorias. Guillermo V. Alonso	135
Capítulo 6. Capacidades institucionales, formulación e implementación de programas sociales: Viejos y nuevos programas de salud y nutrición materno-infantil en la Argentina. Alma Idiart	207
Capítulo 7. Análisis de capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias. El caso de la CONEAU en su etapa fundacional. Marcos Novaro y Guillermo V. Alonso	233

Agradecimientos

En primer lugar, cabe reconocer el aporte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, que a través de un subsidio ha hecho posible la publicación de este libro.

Vaya también nuestro reconocimiento para todos los colegas de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín, a la que pertenecemos varios de los colaboradores de este libro, y en la cual hemos encontrado un ámbito propicio para la discusión de ideas que aparecen reflejadas en algunas de estas páginas.

Presentación

Guillermo V. Alonso

Las políticas de reforma que predominaron durante los años noventa en América Latina tuvieron como objetivo casi excluyente la reducción del rol del Estado. La confianza excesiva en el papel del mercado conllevó una visión restringida sobre el rol de aquél y, aun en terrenos donde la intervención de éste resulta menos disputada, como las políticas sociales, la visión predominante tendió a asignarle programáticamente una función residual. Dado este contexto ideológico global, la necesidad de desarrollar, fortalecer y mejorar las capacidades estatales quedaba acotada por los estrechos márgenes de los supuestos imperantes, que consideraban a los mercados con capacidad para resolver los problemas fundamentales de la vida económica y social. La necesidad de fortalecer las capacidades estatales fue reconocida y colocada en la agenda, cuando recibió una tardía consideración hacia el final de la década del noventa por recomendación, en parte, de los propios organismos financieros internacionales (Banco Mundial, 1997). No obstante, tal recuperación de la idea de algún papel para el estado no logró torcer la lógica inicial y prevaleciente del proceso de reformas, que cifraba sobre todo en la retirada de éste la clave principal.

En el caso argentino, aún la consideración de la relevancia de los nuevos roles y capacidades estatales que la propia lógica de las reformas exigía quedó subordinada a la estrategia de reducción del estado. El proceso de las reformas orientadas al mercado había alcanzado un punto sin retorno en la redefinición de una nueva frontera entre estado y mercado. Una vez lograda la redelimitación entre lo público y lo privado, se planteaba una demanda por nuevas funciones del estado; básicamente, el desarrollo de roles regulatorios. Sin embargo, la premura por privatizar volvió una cuestión secundaria el diseño de los marcos regulatorios más adecuados. En casi todos los casos, se descartaron las “mejores prácticas”, alterándose la secuencia que la experiencia internacional recomendaba en cuanto a definir, primero, el mar-

co regulatorio, para después crear el ente regulador y, finalmente, firmar los contratos de concesión (Oszlak, 2002).

La necesidad de mejorar la intervención regulatoria por parte del estado no sólo era y es necesaria en el ámbito de los servicios públicos privatizados; también, y quizás en mayor medida por la misma naturaleza de las prestaciones en juego, resultaba imprescindible el desarrollo de un eficaz estado regulador en ámbitos propios de las políticas sociales, como los seguros de salud o los nuevos sistemas jubilatorios. Ello planteaba como precondition la existencia de importantes capacidades estatales para la gestión de los sistemas reformulados, sobre todo exigentes en capacidades regulatorias y de control. Pero aquí también durante el ciclo reformador de los noventa, ya fuera por imperativo ideológico o a consecuencia de la “dinámica política de la urgencia”, cuyo *desideratum* era la sobreseñalización hacia los mercados, se subestimaron los importantes desafíos en términos de capacidad institucional estatal para gestionar, por ejemplo, sistemas previsionales más complejos que sus antecesores (Bertranou, 2004).

En el ámbito de los sistemas de salud, la irrupción de nuevos y poderosos actores privados, promovida por las reformas, reconfiguraría la economía política de los sistemas. Según Fleury (2002:37): “La importancia creciente del papel de los proveedores privados y de las compañías de seguro está cambiando la estructura de poder del sector en la región. Como esto estuvo ocurriendo simultáneamente al debilitamiento de la burocracia estatal, se puede observar la falta de experiencia y de capacidad estatal de regular el nuevo mercado de la salud”.

En general, en todos los campos de la política social sujetos a reforma el efecto paradójico sería expandir –antes que contraer– la necesidad de capacidades estatales más complejas. Por ejemplo, la estrategia de descentralización que caracterizó la reformulación en el ámbito de los servicios sociales (salud y educación públicas) complejizó aún más la trama estatal, al dejar ésta de unificarse en torno a un centro y pasar “a ser un campo de tensiones entre los niveles de la administración” (Molina, 2004). En el caso argentino, la motivación inmediata del proceso de descentralización fue la de descomprimir la carga fiscal del estado central (Bisang y Cetrángolo, 1997), al mismo tiempo que no se tomó en cuenta la lógica específicamente sectorial de las políticas. El impacto de dicha estrategia produciría una necesidad creciente por generar una gestión estatal más sofisticada en términos de funciones de coordinación y compensación, cuyo desarrollo por parte del centro impidan la fragmentación. Aquí de nuevo en el caso argentino, sin embargo, las reformas no asumieron el replanteo de las funciones estatales que su propia lógica, al menos en teoría, exigía (Repetto y Alonso, 2004).

Así también con el desarrollo de los programas focalizados fue quedando en evidencia de que éstos, antes que simplificar la acción estatal mediante la prestación “especializada” en un segmento social, eran fuertemente demandantes de capacidades de gestión e institucionalidad pública para que pudieran representar una estrategia exitosa de reformulación global de la política social, o aún para operar en su limitado alcance (Sojo, 1999). Este último aspecto nos remite a la pregunta sobre cuáles son las capacidades estatales necesarias para operar con eficacia y de manera transparente estos programas.

Como resumen puede decirse que desde distintos ámbitos de la política pública se derivaba crecientemente la necesidad de desarrollar y diseñar capacidades estatales más complejas. Pero la crítica sin matices sobre el estado administrador no pareció contemplar la inconsistencia que se planteaba al exigir a la desacreditada entidad los desafíos inherentes a funciones todavía más complejas.

Este libro trata, precisamente, acerca del desafío comprendido en la exigencia por desarrollar capacidades estatales adecuadas a la resolución de los problemas públicos, en especial en el ámbito de las políticas sociales. Y lo hace reuniendo en su desarrollo las dimensiones de la elaboración conceptual y del diagnóstico de capacidades institucionales como punto de partida para conocer las vías posibles de solución de sus déficit y vacíos. La estructura del libro presenta inicialmente una serie de capítulos de índole teórica y luego se desarrollan distintos estudios de caso en los que se analizan las dimensiones de la institucionalidad y las capacidades en la implementación de políticas.

En el capítulo 1, Guillermo Alonso plantea una aproximación conceptual tendiente a ampliar el alcance de la noción de capacidades estatales; las cuales, además de su dimensión administrativa, también deben ser consideradas desde una perspectiva relacional, como el resultado de interacciones específicas entre actores estatales y sociales en determinadas redes de política. En línea con esta premisa teórica, se presentan los pasos metodológicos necesarios para formular análisis de capacidades institucionales.

En el capítulo 2, Fabián Repetto plantea un concepto de capacidades estatales tanto institucional como relacional, buscando establecer las especificidades de éstas en el campo de las políticas sociales. En tal sentido, el autor profundiza en algunos lineamientos necesarios para abordar las mejoras en términos de capacidades administrativas y políticas en el contexto de los actuales sistemas de políticas sociales latinoamericanos.

El capítulo 3, a cargo de Ana Laura Rodríguez Gustá, representa un estado del arte de la creciente producción intelectual acerca de distintas conceptualizaciones de capacidad estatal. Del minucioso recorrido la autora concluye que, antes que buscar criterios universales, ahistóricos y estandari-

zados para evaluar capacidades estatales, es necesario abordar estudios de caso en la perspectiva de lograr una adecuada acumulación empírica y reflexión teórica.

A partir del capítulo 4 se inician las contribuciones más empíricas del libro. En dicho capítulo, Karina Ansolabehere analiza el diferente modo en que las matrices institucionales de las provincias de Córdoba y Mendoza procesaron la descentralización de programas sociales. La autora presenta situaciones en que, además de la influencia de otras variables de índole fiscal, la institucionalidad preexistente funcionó como facilitadora o a modo de restricción del desarrollo de capacidades estatales y de la forma en que éstas se imbrican con la sociedad.

En el capítulo 5, Alonso aplica el marco teórico propuesto previamente al análisis de las capacidades regulatorias disponibles en el sistema del seguro social de salud argentino. Concluye que los persistentes déficit de capacidades regulatorias, plantean al campo de política pública involucrada renovadas exigencias en términos de capacidades políticas y autonomía burocrática.

En el capítulo 6, Alma Idiart analiza los déficit de capacidades institucionales observados en la ejecución de los programas de salud y nutrición materno-infantiles a nivel nacional durante los años noventa. En la falta de coordinación y la superposición de actividades, así como en la persistente falta de cobertura de un sector significativo de la población, la autora descubre los indicios de un limitado despliegue de capacidades estatales.

Finalmente, en el capítulo 7, Marcos Novaro y Guillermo Alonso abordan el análisis de capacidades institucionales en el área de las políticas universitarias, en especial las desarrolladas por la CONEAU en su etapa fundacional. En la interrelación de los déficit del sistema de educación superior con otros alojados en la propia institucionalidad y organización del organismo, los autores descubren problemas persistentes para dotar de eficacia a las intervenciones públicas en el ámbito universitario, de un modo que permite reconocer todavía su probable vigencia.

Referencias

- Banco Mundial, 1997: *El Estado en un mundo en transformación*, Washington D. C.
- Bertranou, Fabio, 2004: "Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina", en

- OIT-Ministerio de Trabajo: *El Futuro de la Previsión Social en Argentina y el mundo: evaluación y desafíos* (Seminario Internacional, Buenos Aires.
- Bisang, Roberto y Oscar Cetrángolo, 1997: *Descentralización de los servicios de salud en Argentina*, CEPAL-Serie Reformas de Política Pública N° 47, Santiago de Chile.
- Fleury, Sonia, 2002: "¿Universal, dual o plural? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina", INDES, Washington.
- Molina, Carlos G. 2004: "Modelo de Protección para Pobres. Alcances y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región", INDES, Washington D. C., (mimeo).
- Oszlak, Oscar, 2002: "Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica", Documento de trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD.
- Repetto, Fabián y Guillermo Alonso, 2004: *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*, CEPAL-Serie Políticas Sociales N° 97, Santiago de Chile.
- Sojo, Ana, 1999: "La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas?", en Carpio, Jorge e Irene Novacovsky: *De igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, SIEMPRO-FLACSO, Buenos Aires.

Capítulo 1

Elementos para el análisis de capacidades estatales.

*Guillermo V. Alonso**

I. Los prerequisites para desarrollar poder regulatorio estatal: autonomía y capacidades institucionales.

Cuando los estados son concebidos como actores, y no sólo como espacios donde meramente se reflejan las demandas e intereses de los actores socioeconómicos, deben gozar de la suficiente autonomía para definir sus propios objetivos. Por ejemplo, esto debiera observarse en la definición de los marcos e instrumentos regulatorios con los que determinadas políticas buscan introducir mecanismos de competencia o proteger los derechos de los usuarios/beneficiarios en distintas áreas.

Pero la posibilidad de las agencias estatales de definir objetivos propios está estrechamente vinculada a la capacidad del estado para realizarlos. Si en un contexto socioeconómico donde el estado debiera ejercer control regulatorio sobre poderosos actores privados no dispusiera de sólidas capacidades administrativas, la definición de objetivos propios se volvería una cuestión meramente voluntarista. Es por eso que, por un lado, resulta necesario analizar en profundidad y particularizadamente las capacidades del estado para realizar los objetivos de sus políticas e iniciativas. Por otro, la posible brecha entre objetivos y capacidades nos alerta sobre la necesidad de incorporar el análisis político como componente indispensable para el análisis de capacidades estatales (Palermo, 1998).

A través del análisis político se obtendrá información acerca del entorno

* Escuela de Política y Gobierno, UNSAM-CONICET.

institucional y organizacional sobre el que se operará y con el cual se interactuará. Al distinguir básicamente entre las fases de formulación e implementación, el análisis de la política pública implicada en el nuevo diseño institucional proveerá información, por ejemplo, sobre la detección del problema que se constituye en objeto de la respuesta estatal, las características del objetivo de política asumido y la determinación de la agencia pública prioritariamente involucrada en cada etapa. Además, al mismo tiempo que proveerá información sobre la distribución diferencial de oportunidades de veto e influencia entre los actores involucrados en la cuestión, contribuirá a definir los principales núcleos favorables al cambio sobre los cuales movilizar energía política.

Se vuelve necesario ahora precisar más claramente qué entendemos por capacidades estatales, para lo cual cabe recoger algunos planteos que permiten acercarse a una definición del concepto. En este sentido, Hildebrand y Grindle (1997) definen la capacidad estatal desde un punto de vista instrumental, entendiéndola como la habilidad por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En un trabajo previo referido al tema, Merilee Grindle (1996, citado en Bertranou, 2001) planteó un desglose del concepto de capacidad estatal. Este concepto se despliega, según la autora, en cuatro dimensiones, vinculadas a las distintas funciones que debe ejercer el estado. Una dimensión vinculada a la capacidad institucional, en tanto competencia del estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas. Otra, que se refiere a la capacidad técnica, y que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general. En tercer lugar, la capacidad administrativa, esto es, la competencia de los estados para implementar la provisión de bienes y servicios. Por último, la capacidad política entendida como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad.

A nuestro parecer, las capacidades estatales podrían resumirse, de un modo más sintético, en dos dimensiones básicas.¹ Tanto las capacidades técnicas como las administrativas pueden ser percibidas como conceptualmente unificadas. Debido a que la adopción de políticas, así como su implementación, requieren y suponen la existencia de núcleos y patrones de funcionamiento tecnoburocráticos, a esta realidad empírica nos remiten los conceptos desglosados

¹ Sobre esta misma definición también Repetto (ver capítulo 2) propone una simplificación de las dimensiones de capacidad estatal, aunque a partir de otros énfasis diferentes de los señalados en nuestro planteo.

en ambas dimensiones. Por otra parte, lo que se entiende por capacidades institucionales y políticas son dimensiones imbricadas. En tanto, las estructuras institucionales no son neutrales con respecto a la constitución de los intereses y preferencias de los actores, ni con respecto a la fijación de probabilidades de realización de intereses/demandas provenientes de la sociedad. Asimismo, estas dimensiones remiten a lo que en este trabajo entenderemos por la dimensión relacional de las capacidades estatales.

Por otro lado, cabe señalar que las definiciones de tipo instrumental necesitan complementarse con requisitos más sustantivos o al menos procedimentales. Pues, bajo condiciones de régimen democrático estaría supuesto que los objetivos de las políticas, en función de cuyo logro se aplican las capacidades estatales, deberían resultar, en mayor o menor medida, del debate y la deliberación pública, y estar dirigidos a la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Ello es lo que se caracteriza como políticas dirigidas a la generación de valor público o social (Moore, 1998; Kelly y Muers, 2003) y a las cuales deberían adecuarse las capacidades pertinentes para su realización.²

Para el análisis de capacidades estatales deben considerarse, entonces, dos dimensiones que éstas presentan: por un lado, lo que hace a las capacidades técnico-administrativas; por otro, una dimensión relacional que se refiere a la relación del estado con el entorno socioeconómico. Desde la primera perspectiva, el análisis de capacidades priorizará una mirada desde adentro del aparato estatal, mientras que la dimensión relacional pondrá el foco en el nexo estado-sociedad.

En primer lugar, resulta fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad administrativa. El de-

² Sobre este punto es conveniente reconocer que el concepto de valor público, tal como aparece en la bibliografía citada, presupone su definición por vía de acuerdos y consensos, pero sin tomar en cuenta las condiciones de producción del consenso, el modo en que se forman las preferencias de los ciudadanos. Para que se de un auténtico debate público es necesario que quienes intervienen en él se encuentren en un pie de igualdad y dispongan de autonomía. Precisamente, las condiciones de privación socioeconómica pueden vulnerar el requisito de igualdad y autonomía para intervenir en el debate público. El concepto de formación del valor público tal como es presentado por cierta bibliografía parece tener sólo un requisito de legitimidad procedimental-formal, sin tomar en cuenta cuáles son las precondiciones sociales para el logro del consenso. Aquí podría recordarse algo observado por Offe: "el buen ciudadano no se define por las preferencias que expresa sino por el modo en que llegó a tenerlas" (tomado de Nun, José: *Democracia*, FCE, 2000). Sin embargo, una vez reconocida la relevancia de la limitación observada cabe reconocer que su tratamiento analítico excede ampliamente el marco de este trabajo.

sarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un *ethos* profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público. Además, cuando se considera esta dimensión debe atenderse a las relaciones interinstitucionales, y de los niveles técnicos con los de decisión política, que promuevan la coherencia interna del aparato estatal, de modo que no aparezcan puntos de veto a disposición de los actores no estatales.

La dimensión relacional requiere el análisis de la relación de las agencias estatales con los determinados contextos socioeconómicos que deben enfrentar, y que están conformados por actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder. Esta dimensión remite a la interrogante sobre la capacidad del estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas. La respuesta no puede encontrarse solamente en el interior de las estructuras estatales, sino sobre todo en los cambiantes equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el estado y los actores privados. Esto exige para el análisis completo de la acción estatal en una determinada área, investigar también la organización y los intereses de los actores no estatales involucrados, así como detenerse en la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre éstos y el estado (Skocpol, 1985).

La relación entre el poder del estado y el de los actores sociales no debe ser entendido como un juego de suma cero. Sin duda, la existencia de un aparato burocrático relativamente aislado y autónomo es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales. Pero también es necesario para una efectiva intervención estatal que el estado se encuentre imbricado en una red de relaciones con importantes grupos sociales. La intervención del estado en determinada arena pública es facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. El logro de un equilibrio entre las lógicas de los dos planos señalados es lo que se ha llamado autonomía enraizada (*embedded*) (Evans, 1992).

La distinción entre las dos dimensiones de las capacidades del estado se conecta con la diferenciación del poder estatal propuesta por Michael Mann (1984). Este autor distingue entre el poder despótico y el poder infraestructural del estado, enfatizando la relevancia de este último para entender la naturaleza del estado contemporáneo. El primer tipo de poder se refiere a la capacidad de actuar unilateralmente, evitando las negociaciones y la búsqueda de consensos con los actores sociales. Para este ejercicio más o menos des-

carnado de la soberanía el estado necesita sustentarse, entre otros factores, en núcleos fuertes y endógenos de capacidad burocrática.

Pero la creciente complejización de las funciones estatales a lo largo de la historia (garantía del orden interno y defensa externa, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura y comunicaciones, sostenimiento del sistema económico, faceta de estado de bienestar), junto con el desarrollo de los regímenes democráticos, en cuyos contextos la capacidad de actuar unilateralmente encuentra restricciones, promovieron la sistemática construcción de puentes entre estado y sociedad. El estado no sólo expandió su tamaño sino también su alcance, penetró fuertemente en la vida social y reforzó su capacidad de coordinarla. Pero, al mismo tiempo, el poder infraestructural incrementado, al comprometer crecientemente al estado en la sociedad civil, produce una disminución de la autonomía estatal. De ahí la necesaria complejización de este último concepto, que busca ser capturada con la idea de autonomía enraizada. Mientras el poder despótico implica el ejercicio del poder sobre la sociedad, la segunda forma de poder aludida remite a la capacidad de hacer efectivas las decisiones a través de la sociedad (Mann, 1984).

La distinción entre poder despótico e infraestructural define a su vez el espacio teórico para introducir otra diferenciación pertinente, entre capacidades de gobierno y capacidades estatales. Las primeras aluden a la capacidad de ejecución política de los gobiernos, no pocas veces de modo unilateral, y remiten, por lo tanto, a la idea de poder despótico de los estados. En muchos casos, las reformas pro-mercado dispusieron de capacidades de gobierno, sostenidas en el aislamiento tecnocrático respaldado por liderazgos decisionistas. Sin embargo, estas capacidades no pueden ser equiparadas ni dan lugar necesariamente al desarrollo de capacidades estatales. Las capacidades de gobierno 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 sólo periódicamente.

Las capacidades estatales, en cambio, 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.

II. Las capacidades estatales como construcción institucional

El desarrollo de capacidades administrativas, el logro de una adecuada coherencia interna del aparato estatal y la inducción de comportamientos entre los actores del entorno socioeconómico, que permitan cristalizar en “enraizamientos” sinérgicos de largo plazo, implica el desarrollo de incentivos que estructuren la interacción entre los diversos actores y ámbitos. Esto alude a la construcción y al desarrollo de instituciones, entendidas como las reglas de juego formales e informales que darán forma a la interacción. Las instituciones configuran códigos de resolución de complejidad por parte de los actores del juego y permiten reducir incertidumbre, de tal modo de hacer posible la interacción bajo el supuesto de las expectativas recíprocas entre los jugadores de sujetarse a las reglas en el proceso de intercambio (North, 1993).

Es necesario distinguir conceptualmente entre las reglas y los actores que jugarán el juego de acuerdo a las reglas establecidas, maximizando las oportunidades que éstas brinden. El cambio institucional resulta de la interacción dinámica entre las organizaciones configuradas por los incentivos del marco institucional vigente, y al mismo tiempo por el modo en que éstas buscan influir sobre la evolución de la reglas de juego. En el análisis de un cambio institucional el foco debe recaer sobre la interacción entre instituciones y organizaciones, entendidas estas últimas como los actores de cambio, cuando se encarnan en “jugadores” que buscan instituir nuevas reglas de juego para mejorar su posición relativa. Esta lógica de acción, a su vez, define dinámicas conflictivas con los “jugadores” de organizaciones que maximizan su interés tratando de estabilizar las reglas de juego vigentes.

Las instituciones, al menos las formales, no surgen espontáneamente ni necesariamente para alcanzar un nivel más alto de eficiencia social. Se configuran en gran medida a través de la realización de intereses de aquellos con suficiente poder de negociación para reformular el marco institucional vigente e introducir nuevas reglas de juego. A veces, los objetivos particulares de quienes detentan el poder de negociación suficiente pueden generar cambios institucionales que realizan o facilitan la evolución hacia soluciones socialmente más eficientes (North, 1993). Esta racionalidad del cambio institucional es la que define su dimensión propiamente política, y que fortalece por tanto la necesidad del análisis político como aspecto consustancial al estudio de capacidades institucionales.

La construcción institucional debe ser entendida, más que como campo de acción alternativo, como parte inherente, distinguible sólo analíticamente, de un proceso político multidimensional. Sin duda, la creación de insti-

tuciones resulta y requiere de la ingeniería institucional, pero al mismo tiempo es un emergente del conflicto de intereses y aun de la construcción de identidades. Es decir, de dinámicas políticas y relaciones de poder que están en la base de la definición de las reglas de juego. Las instituciones implican básicamente la cristalización de prácticas pasadas, y de las asimetrías y balances de poder en ellas condensadas (Goodin, 1996).

III. La nueva relación estado-sociedad: la regulación estatal como mediación.

El propósito de este trabajo no es elaborar una teoría general de las relaciones entre estado y sociedad, sino abordar el problema de la regulación estatal desde una teoría de "alcance medio" que permita un análisis históricamente situado de los procesos regulatorios que se desarrollan en ámbitos de la política social en general y de la seguridad social argentina en particular. Para cumplir con ese propósito resulta necesario una breve referencia a ciertas tendencias que modelan el contexto más general.

Al igual que en otras partes de América Latina, en la Argentina el modo en que se estructuró la relación estado-sociedad durante el modelo sustitutivo desde la posguerra llevó a que el estado se constituyera como arena de conflicto antes que como actor. La vasta intervención estatal en la economía, y en la sociedad civil en general, llevó al movimiento inversamente recíproco por el cual el estado resultó fuertemente penetrado por los actores socioeconómicos y el aparato estatal tendió a fragmentarse en múltiples agencias capturadas o en espacios de apropiación corporativa que virtualmente diluían la distinción entre lo público y lo privado. Más que una originalidad latinoamericana, esta subsumición de esferas representó una forma particularmente acentuada de la politización de la economía que caracterizara al keynesianismo; y que, en la contradictoria secuencia de un ciclo histórico, favoreciera tanto el fortalecimiento inicial del poder y la autonomía del estado, desde los años treinta, como, posteriormente, el debilitamiento y la progresiva parálisis de las capacidades estatales en las décadas más recientes (Offe, 1990; Przeworski, 1990).

Frente a las reformas orientadas al mercado, que cerraron el ciclo histórico del modelo de centralidad estatal, se postuló un supuesto general: la nueva relación entre estado y mercado implicaba el desalojo de los intereses sectoriales del propio aparato estatal y la posibilidad de éste de recuperar autonomía y ganar en coherencia interna (Heredia, 1989; Torre, 1997; Roxborough, 1997). Supuestas estas condiciones, la nueva función regulatoria que

se le exigía al estado podría desarrollarse a partir de los prerequisites necesarios de mayor autonomía y de fortalecimiento de las capacidades estatales. Surgiría, entonces, un nuevo actor estatal crecientemente autónomo con capacidad para arbitrar “desde arriba” y a distancia de las presiones sectoriales.

Es probable, sin embargo, que dicho supuesto considere que el poder de los actores socioeconómicos frente al estado sólo es función de la penetración corporativa que permite “apropiarse” de porciones de autoridad pública, y subestime que la redistribución de poder implicada en el movimiento hacia el mercado ha incrementado notablemente el impacto de los recursos de poder que pueden movilizar los actores económicos en ciertos procesos regulatorios.

El supuesto cuestionado se basa sobre una mirada teórica que concibe al estado solamente como aparato o conjunto de instituciones, y no, también, como relación social (O'Donnell, 1977). La aproximación aludida percibe al aparato burocrático como el espacio exclusivo donde se redefinen los equilibrios entre el estado y los actores socio-económicos, sin considerar una ecuación más compleja que incorpore las asimetrías de poder en el mercado y en la sociedad.³

Atento a esto es conveniente señalar que en el caso argentino una de las principales consecuencias de las reformas pro-mercado ha sido colocar en el centro del nuevo modelo de acumulación a un reducido núcleo de grupos económicos que se benefician de posiciones monopólicas u oligopólicas (Canitrot, 1994). Así como que, a pesar de la irrupción de nuevos intereses y actores desencadenada por las reformas, éstos continúan operando dentro de un sistema de relaciones entre estado y mercado que está lejos de haber planteado una clara ruptura con la lógica de un capitalismo político (Palermo y Novaro, 1996). Si bien las reformas pro-mercado tienden a “desincorporar” del aparato estatal a intereses y actores configurados por la anterior matriz, pueden darse nuevas formas de penetración y captura de las agencias estatales, o de fuerte asimetría de influencia desde nichos rentísticos colocados fuera del estado (Palermo, 1999), por parte de los intereses sociales que

³ Sobre la base de la experiencia de Occidente, Michael Mann (2004) señala como factor común a los distintos casos exitosos de poder infraestructural del estado la existencia de sociedades homogéneas, con relativamente bajos niveles de desigualdades de clase. Estableciendo este aspecto un claro contraste con América Latina, donde la mayor desigualdad social operaría, entonces, como restricción para el desarrollo de las capacidades estatales en la esfera del poder infraestructural.

⁴ A modo de ejemplo vale lo observado en un estudio dirigido a analizar el impacto de las privatizaciones en términos de equidad (Chisari, Estuche y Romero, 1997), si las regulaciones y controles hubieran funcionado eficazmente en el ámbito de las actividades privatizadas, las empresas prestatarias habrían tenido que transferir a los usuarios el equivalente

emergieron como los ganadores del nuevo ordenamiento económico.⁴

Las reformas pro-mercado no sólo implicaron cambios en el tamaño, eficacia o eficiencia del aparato burocrático, también impactaron decisivamente a nivel del estado como relación social, en los equilibrios de fuerza entre éste y los actores sociales y entre estos mismos. Las reformas estructurales neoliberales, desplegadas en el contexto más general de la globalización, alteraron significativamente los equilibrios socioeconómicos, fortaleciendo la posición tanto del capital financiero internacional como de grupos económicos domésticos. La “retirada” del estado, que permitió el desalojo de los intereses sectoriales del espacio estatal, tuvo un impacto claramente diferencial, mientras se consolidó un poder económico concentrado otros intereses sociales se atomizaron como individuos en el mercado (Acuña y Smith, 1994). Esta dimensión del problema debe atenderse más aún si asumimos la perspectiva que percibe el rediseño de los sistemas de prestaciones sociales como un proceso tendiente a la construcción de ciudadanía, que garantice el acceso equitativo a los bienes y servicios cuyo disfrute constituye una precondition básica para participar como miembro pleno de la comunidad política (Cunill Grau, 1998).

Por ello, los procesos de cambio institucional que permitan contrarrestar nuevas formas de “colonización” privada del estado dependerán: por un lado, del desarrollo de capacidades administrativas por parte de las agencias y, por otro, del fortalecimiento de capacidades estatales como función del logro de nuevos equilibrios de poder en el mercado y en la sociedad. Esto debe entenderse como un proceso de interacción dinámica entre el fortalecimiento de las agencias estatales y los usuarios/beneficiarios *vis-a-vis* los prestadores, aseguradores, etc. Desde este punto de vista, el cambio institucional de las agencias regulatorias deberá implicar una reorganización a nivel de la “autonomía enraizada” estatal.

El consenso pro-reformas predominante consideró como condición suficiente para proteger el interés de los beneficiarios de un sistema de prestacio-

hasta ese momento de casi 1.000 millones de dólares. Según los autores, esto explicaba el fuerte incentivo a oponerse por parte de las empresas privatizadas a decisiones regulatorias que pudieran forzarlos “a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía” (citado en Oszlak y Felder, 1998).

⁵ Albert Hirschman (1977) ha definido fundamentalmente dos respuestas posibles de los clientes o de los miembros frente al deterioro de la calidad de los bienes o servicios que reciben de las empresas a las que compran, o de las organizaciones a las que pertenecen. Una opción posible es la salida, por la cual los miembros/clientes, ante el deterioro creciente de los que reciben o compran, abandonan la pertenencia a la organización o la preferencia por el producto. La otra alternativa es la voz, por la cual los miembros/clientes en vez de optar por el abandono expresan su disconformidad directamente a la dirección de la organización o negocian con ésta nuevas condiciones. La salida constituye una típica solución de merca-

nes sociales el otorgarles a éstos capacidad de salida⁵, a través de la cual podrán activarse mecanismos de competencia e impedirse comportamientos rentísticos por parte de los aseguradores o prestadores. Sin embargo, los efectos de individualización y atomización que promueve la introducción de la salida fortalecen asimetrías de mercado disfuncionales al fortalecimiento de las capacidades estatales como fueron entendidas en el párrafo anterior. Por el contrario, inducir la activación del mecanismo de la voz y generar incentivos para la acción/negociación colectiva de los usuarios/beneficiarios sería funcional al objetivo de fortalecer las capacidades administrativas estatales, pues podría constituir un recurso de poder que el estado podría movilizar con objetivos regulatorios.

La solución al dilema teórico sobre las condiciones de posibilidad para una recuperación de autonomía y capacidades estatales sólo puede darse por vía de la evidencia empírica, lo que exigiría la elaboración de un conjunto de estudios de caso que analicen la estructura y funcionamiento de distintas agencias estatales de control y regulación. La pertinencia de una estrategia de estudios de caso no sólo responde a un imperativo metodológico sino también a razones teórico-sustantivas. Ni la autonomía ni las capacidades institucionales son atributos o variables que puedan predicarse sobre el conjunto del aparato estatal. Es posible que un estado pueda realizar eficazmente una política regulatoria en un área y ser totalmente impotente en otra, avanzar exitosamente en la reforma de determinado sistema de prestaciones sociales y ser totalmente vulnerable al veto de los actores socioeconómicos en otro ámbito. Sólo a través de distintos estudios de caso podrá configurarse un “mapa” que distribuya los puntos fuertes y débiles del aparato estatal para la realización de sus propios objetivos. Se impone la necesidad de elaborar análisis de capacidades institucionales desagregados por agencia estatal y su respectivo ámbito de política.

IV. La identificación de brechas de capacidad y su respectivo nivel de análisis.

De acuerdo con el marco conceptual propuesto se planteará un primer momento en que el análisis buscará identificar brechas o déficit de capacida-

do. Es la decisión privada del cliente que individualmente opta por dejar de comprar un determinado bien. La voz, en cambio, remite al intento del miembro/cliente por modificar las acciones, políticas y servicios de la organización. Su ejercicio puede ser individual o colectivo.