

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

El desarrollo de capacidades estatales para asumir el tratamiento de las demandas que se le formulan desde la economía y la sociedad constituye uno de los temas prominentes en la agenda del estudio de las políticas públicas en nuestros días. La llegada al gobierno de coaliciones políticas democráticas que expresan a un amplio arco de fuerzas sociales, explicita una tensión entre unas configuraciones institucionales y de gestión pública derivadas de la década neoliberal y su paradigma de “estado mínimo”, y las aspiraciones y reclamos de las grandes mayorías sociales. Al mismo tiempo, el énfasis asignado al fortalecimiento de los procesos de coordinación e integración regional, plantea desafíos específicos y complejos a las capacidades de desempeño estatal en una variedad de cuestiones.

El tema ya había sido enunciado hace casi medio siglo, en clave conservadora, por la Comisión Trilateral –una organización creada por el empresario y político estadounidense John Rockefeller, que reunía a empresarios, académicos y políticos de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. En un informe publicado en 1975 sobre los desafíos a la “governabilidad de la democracia”, la Comisión señaló con preocupación la sobrecarga de tareas que los gobiernos debían encarar en respuesta a la ola creciente de demandas sociales, muchas de ellas contrapuestas, y al carácter crecientemente polarizado de los conflictos entre las empresas y las organizaciones sindicales, polarización que comprometía la eficacia del papel mediador del estado. El documento se inscribió en los turbulentos escenarios que desde fines de la década de 1960 daban testimonio de la crisis del “Estado de bienestar” en las tres regiones representadas en la Comisión.

Sin embargo, el informe de la Trilateral no se despegó de la lógica política de ese estado; llamó la atención sobre un problema, pero se mantuvo dentro de los términos de los procesos que habían contribuido a generarlo. La irrupción del neoliberalismo pocos años después, con la llegada de Margaret Thatcher al gobierno de Gran Bretaña y luego la de Ronald Reagan en Estados Unidos, ofreció la respuesta faltante. Lejos de preocuparse por poner a punto las capacidades estatales frente a la “sobredemanda” social, lo adecuado era ajustar esa demanda a un nivel mínimo compatible con el desmantelamiento de la amplia red de organismos, funciones, aparatos, etc. que poblaban el, a juicio de estos nuevos doctrinarios, abultado, ineficiente y deficitario sector público. El nudo de la contradicción se cortó por lo más débil, y en una sociedad capitalista siempre los más débiles son los trabajadores. Casos testigos que adquirieron carácter emblemático:

el aplastamiento de la huelga de los mineros en Inglaterra, y de los controladores aéreos en Estados Unidos.

“Ramal que para, ramal que se levanta” fue la versión criolla de la receta neoliberal de disciplinamiento social y reforma neoliberal. Como no podía ser de otra manera, al mismo tiempo que el estado se achicaba y reorientaba su desempeño, los pasivos sociales adquirieron dimensión exponencial, hasta el punto de detonar, a la vuelta de los años, masivas protestas y alzamientos populares que abrieron las puertas a la configuración de los escenarios político-institucionales que hoy caracterizan a muchas de las naciones sudamericanas.

Al contrario de su antecedente de los años setentas, la preocupación presente acerca de las capacidades estatales responde a la evidencia que el estado heredado de las décadas neoliberales carece de aptitud para asumir las responsabilidades e incumbencias que le requiere el nuevo protagonismo de los sectores mayoritarios de nuestras sociedades. La gestión estatal a cargo de coaliciones políticas que expresan y representan a los nuevos mapas sociales, reclama una compatibilidad básica entre las nuevas correlaciones de poder, los objetivos y fines que proponen, y las capacidades de gestión pública. El debate sobre las competencias estatales puede ser así interpretado como expresión del conflicto entre el compromiso político de los gobiernos con las demandas y expectativas del bloque de fuerzas sobre el que se sustentan, y las limitaciones de los recursos, herramientas y formatos institucionales de los diseños y prácticas estatales subsistentes del neoliberalismo.

Varios de los textos que integran el presente número de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** se ocupan, con variados enfoques, de esta cuestión, en otros tantos estudios de caso: la creación de agencias públicas dedicadas a asuntos específicos (Bertranou), la aplicación del enfoque de redes de políticas (*policy networks*) en la reglamentación de la ley de migraciones (Nejamkis), la celebración de acuerdos entre agencias estatales y actores de la agricultura familiar para impulsar un desarrollo rural con inclusión social (Sislíán). Las capacidades no existen en el vacío. Para ser efectivamente tales deben ajustar con los objetivos de las políticas que deben implementar; por tal motivo los debates en torno a los objetivos y las políticas se proyectan a la cuestión de las capacidades, articulando en consecuencia razonamientos técnicos tanto como políticos. Los tres trabajos aportan interesantes evidencias sobre esas articulaciones.

Las políticas públicas constituyen a sus sujetos, tanto a aquellos que integran el universo de referencia de sus objetivos e implementación, como a quienes tienen a cargo esa implementación, en sus variados niveles de aproximación a terreno. El texto de Fabián Sislíán parte del debate acerca de la conceptualización de la agricultura familiar como sujeto de una política de desarrollo con inclusión social, como también de la conside-

ración que en esa política se asigna a la dimensión territorial. A su vez, el artículo de Candela de la Vega destaca los modos en que diversas configuraciones gubernamentales constituyeron específicas conceptualizaciones del territorio y el ambiente, dotándolas de imperatividad legal. Por su parte el trabajo de María Belén Aenlle discute las representaciones cognitivas que están presentes en los agentes que implementan políticas sociales de atención a la pobreza, y la gravitación de esas representaciones en las respectivas prácticas laborales. La problemática social/territorial está presente también, en su dimensión urbana, en el estudio de Ángeles Ortiz Espinosa y asociados sobre el programa de protección patrimonial de sitios históricos en la Ciudad de México. El trabajo ilustra acerca de los conflictos que pueden suscitarse entre el objetivo edilístico-patrimonial de la política de protección, los derechos de las familias que habitan en esas áreas, las repercusiones que esos conflictos generan en el mercado inmobiliario, y las desiguales capacidades de las agencias públicas involucradas en la política –asuntos que en modo alguno son exclusivos de la Ciudad de México.

Se señaló más arriba que el resurgimiento de la preocupación por las capacidades estatales de diseño y gestión de políticas públicas forma parte de las respuestas democráticas a las crisis detonadas por los efectos de una década larga de neoliberalismo y “estado mínimo”. El artículo de Horacio Cao sobre el “primer sanjuanazo”, es decir, el encadenamiento de factores sociales y políticos que condujeron a mediados de la década de 1990 a una amplia protesta social como reacción a las políticas de ajuste neoliberal en la provincia de San Juan. El estudio ofrece interesantes perspectivas acerca de la articulación, en la gestación y el estallido de esos acontecimientos, así como en sus secuelas, de factores locales y nacionales, materiales y simbólicos; es asimismo un documentado estudio de “política subnacional” y de la incidencia de esa dimensión en la modalidad efectiva del ajuste neoliberal en el caso analizado.

El Director