

## En una era de incertidumbre

## La centralidad de las políticas públicas

por Daniel García Delgado

**Resumen**

La actual centralidad de las políticas públicas y del Estado tiene mucho que ver con la capacidad de modificar las expectativas de la sociedad, ya que la incertidumbre es el signo de la crisis global.

Situaciones contextuales como la actual, generan algunos interrogantes sobre una coyuntura que parece muchas veces ininteligible y difícil de abordar: ¿cuáles pueden ser criterios de políticas públicas orientadas al bien común que pueden ser sostenidos, por encima de debates muy coyunturales?, ¿cuál es el bien común en situaciones complejas, o cuál el mejor rumbo en la crisis global?; y en todo caso ¿cómo avanzar y no retroceder frente a las dificultades? Se trata de una situación difícil y, a la vez, novedosa, donde han quedado cuestionadas casi todas las teorías y predicciones. Este artículo se propone analizar desde cuatro criterios el rol de las políticas públicas y del Estado, actores que toman fuerza con la crisis global, pero que se encuentran socialmente cuestionados.

**Palabras clave**

Políticas públicas – Estado – sociedad – incertidumbre

**Abstract**

*The current centralidad of the public policies and of the State has much that to see with the aptitude to modify the expectations of the society, since the uncertainty is the sign of the global crisis.*

*Situations contextuales as the current one, they generate some questions on a conjuncture that seems to be often unintelligible and difficult to approach: which can be criteria of public policies orientated to the common good that can be supported, over very relating to the moment debates?, which is the common good in complex situations, or which the best course in the global crisis?; and in any case how to advance and not to move back opposite to the difficulties?. It is a question of a difficult situation and, simultaneously, new, where almost all the theories and predictions have remained questioned. He/She proposes in this article, actors analyze from four criteria, the role of the public policies and of the State, both that take force with the global crisis but that are socially questioned.*

**Keywords**

Public policies – crisis – State – society – uncertainty

Si bien ya había comenzado con la salida de la crisis del 2001-2002, la regulación a nivel nacional y la importancia de las políticas públicas y del Estado toma fuerza con la crisis global. Es como si en unos pocos meses se produjera el pasaje del auge del mercado, de su liberalización, a una vuelta del Estado y a la centralidad de las políticas públicas para dar respuesta a una crisis generada por los mercados financieros débilmente regulados y a la concepción neoliberal de la economía<sup>1</sup>.

La centralidad o importancia de las políticas públicas en estas especiales circunstancias de crisis global, refuerza la idea del diseño y la implementación articulada y complementaria de las mismas, de los “paquetes”, es decir, que no son o no pueden ser aisladas, secuenciales o únicas. Tampoco convencionales. Su éxito radica en su coordinación y la estrategia en que se fundan. No basta una sola, tampoco sirve que estén descoordinadas unas de otras, y tienen mayor impacto cuando están articuladas con los actores de la sociedad civil y con los gobiernos de otros países de la región, ya que la resolución de la crisis sólo a nivel nacional o aun regional es limitada,

**Daniel García Delgado**

dgarciad@flacso.org.ar

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Independiente del CONICET. Profesor de Teoría Política Contemporánea, Carrera de Ciencia Política, UBA. Director del Programa Estado y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Publicó numerosos artículos y libros de investigación.

dado que la crisis es también global e involucra respuestas en los tres niveles.

La centralidad de las políticas públicas tiene mucho que ver con la capacidad o no de modificar las expectativas de la sociedad, ya que la incertidumbre es el signo de esta crisis. Esta incide sobre el nivel de consumo, las tendencias a preservarse o a arriesgar, a la desinversión, a la fuga, a la seguridad o directamente a la especulación, para pasar a la credibilidad, a la inversión, al consumo y a configurar un círculo virtuoso productivo.

En realidad, las políticas públicas no tienen sólo una dimensión técnica o económica, sino que son profundamente políticas (tanto porque configuran una estrategia, un camino de salida, como porque hacen explícita o implícitamente alguna noción de bien común o de equidad para adoptarlas). Asimismo, no son sólo estatales, sino de articulación Estado-sociedad, porque dependen de su credibilidad, de lo comunicativo y de la modificación de la subjetividad para su éxito. Tampoco son sólo sectoriales, sino transversales y territoriales. Y finalmente, tampoco bastan por sí solos los montos de dinero invertido, en este caso cuantiosos recursos e inyección de dinero otorgados a bancos o empresas no aseguran la resolución de la crisis; incluso, pueden agravarla. Y ello es porque hay un profundo descalce entre la economía financiera y la real; tanto por las tendencias a autopreservarse de los países que retraen el comercio internacional, como por la pérdida de legitimidad de las organizaciones o instituciones que coordinaban hegemónicamente hasta ahora la economía mundial.

En este sentido, las medidas que

el Gobierno Nacional toma en la orientación contracíclica en favor del consumo y la defensa del trabajo, de la solidaridad en la previsión social, si bien pueden no ser suficientes, son necesarias. Pero lo cierto es que la complejidad y las diversas constricciones que la crisis global genera, sobre todo fuga de divisas y dificultades para financiarse, requieren la consideración de que la superación de la misma, además de sus dimensiones económicas, políticas, sociales, nacionales, globales y estrictamente técnicas, también tiene un trasfondo ético. La crisis global puede superarse con equidad, lo que significaría que no sean los más débiles los que la paguen, o considerarse que la única forma de superarla sería con más inequidad, menores salarios y mayor seguridad para las inversiones externas.

La primera opción (superación con equidad) requiere ser concientes tanto de **las fortalezas** nacionales para superar la crisis como también tener en cuenta sus debilidades. Si bien la crisis global ha aumentado los problemas para la configuración del modelo de desarrollo con mayor equidad, lo cierto es que el país aparece hoy menos vulnerable económicamente que en el pasado, con fortalezas macroeconómicas que antes no existían (superávits, capacidad reguladora del Estado, acumulación de reservas y nivel de iniciativa estatal). Es además un país que se autoabastece en energía y cuenta con una afirmación político-democrática significativa.

Pero también hay que reconocer debilidades: que la teoría del desacople no funcionó; que las exportaciones de la región cayeron y que los términos del intercambio empeoraron. Asimismo, las condiciones para

acceder a la financiación son más exigentes; se han producido impactos sectoriales en el mercado de trabajo y la situación socioeconómica muestra una fuerte desaceleración productiva en lo que es además un convulsionado año electoral.

Otra debilidad es la visión negativa sobre la política extendida en la sociedad y niveles de incertidumbre y fuertes actitudes preventivas frente a la crisis. Más allá de la percepción en la opinión pública de la necesidad de un rol activo y presente del Estado para superar la crisis, en algún sentido, la acción comunicativa sobre el desprestigio de la política no ha sido modificada. Y si bien es cierto que la gestión pública muestra un *gap* en cuanto a anuncios y resultados, y baja credibilidad en las estadísticas del INDEC, en la construcción del sentido común y en la relación entre el Gobierno y sociedad, los medios inciden crecientemente promoviendo escepticismo e inseguridad.

La situación no parece fácil, no sólo por la enorme complejidad y dificultad que supone remontar la crisis global, con su fuerte influencia en la desaceleración del comercio mundial, la fuga de capitales y la falta de crédito<sup>2</sup>, sino porque el país no tiene una posición consensuada al respecto. Así, la conflictividad sobre eje de retenciones con el bloque del campo y la de la inseguridad con eje en lo urbano, contribuyen a generar un escenario de deterioro de las expectativas y a generar la imagen de situaciones límite que no son reales y que desdibujan el resto de lo que se realiza. En este sentido, las políticas públicas deben actuar contracíclicamente. Pero no operan en un vacío ni en un lugar abstracto: lo hacen en una sociedad con

incertidumbre y con un creciente *emblocamiento* de proyectos sobre la Argentina posible, donde la misma crisis parece llevar argumentos en favor de uno u otro.

Uno de los proyectos es el fuertemente apalancado por los medios respecto de la Argentina agroindustrial con centralidad en *commodities*, exportaciones servicios y turismo. Para éste, el primero de los argumentos sería que el mundo, con crisis o sin ella, necesitará de alimentos, y Estados Unidos, de biocombustibles. De allí que toda regulación que impida una profundización de estas actividades sería un obstáculo a este modelo.

El segundo orden de argumentos por parte de economistas ortodoxos es que la solución apropiada para la crisis global pasaría por la recuperación de la credibilidad y la vuelta a los mercados mundiales (arreglando por empezar con el FMI, con los *holdouts* y con el Club de París), y la reanudación del trato con el campo suprimiendo retenciones.

El tercero suma las críticas a la imprevisibilidad gubernamental y a la falta de seguridad jurídica, que debilitarían la confiabilidad externa para reanudar un proceso de inversión y crecimiento.

Pero estos argumentos pivotean sobre intereses concentrados y un modelo de especialización que podría significar una involución más que una superación del actual modelo.

El otro proyecto o bloque, el productivo-competitivo, postula un desarrollo con mayor valor agregado, regulación pública e inclusión vía empleo. También afirma que la crisis le da la razón, en el mercado, dejado por sí solo, torna a los países inviabilidades. Es necesaria una intensa actividad de regulación, una intervención estatal que oriente a procesos de defensa del empleo,

creación de valor agregado y mejor distribución.

Pero, a la vez, tiene que lidiar con los efectos de la brusca desaceleración económica, con la continua conflictividad con el campo y con un estilo muy concentrado y centralizado de gobernar.

Este bloque afronta problemas de desgaste de una gestión donde el modelo productivo competitivo ha perdido gran parte de los estímulos del contexto internacional para el crecimiento, por la reducción de los precios de las *commodities*, estadísticas poco creíbles, como también devaluaciones competitivas de otros países y presiones especulativas, que ponen en debate cuál debe ser el nivel el tipo de cambio y la capacidad de control sobre el mismo.

Ahora bien, esta situación ambigua, en la cual no se termina de consolidar el modelo productivo competitivo, junto con un creciente apalancamiento del modelo de especialización en el debate electoral, más la crisis global, generan algunos interrogantes sobre una coyuntura que parece muchas veces ininteligible y difícil de abordar: ¿cuáles pueden ser criterios de políticas públicas orientadas al bien común que pueden ser sostenidos, por encima de debates muy coyunturales? ¿Cuál es el bien común en situaciones complejas, o cuál el mejor rumbo en la crisis global? Y en todo caso, ¿cómo avanzar y no retroceder frente a las dificultades? Se trata de una situación difícil y, a la vez, novedosa, donde han quedado cuestionadas casi todas las teorías y predicciones. Señalamos aquí cuatro **criterios**:

### 1. La defensa de lo productivo y de lo social

Esto es parte de la primera reacción que se replica en la mayoría de los países, tanto desarrollados como en desarrollo y con distintas

modalidades: inyección de dinero a los bancos, salvataje a empresas, políticas contracíclicas activación de la demanda, tendencias proteccionistas, entre otras. La Argentina no es la excepción. En realidad, el país recibe la crisis global en una situación particular: luego de cinco años de alto crecimiento, variables macroeconómicas ordenadas y reforzamiento de autoridad política, fue golpeado en 2008 por el fuerte conflicto distributivo con el campo sobre el nivel de retenciones, que afectó expectativas y adhesiones al Gobierno en las ciudades intermedias, las relaciones del poder central con los gobiernos provinciales y dentro de la propia coalición gobernante. Y en lo económico generó fuga de capitales y fuertes presiones especulativas sobre la posibilidad de evitar otro *default*. La crisis global reforzó esta situación problemática, tanto en lo financiero por la difícil obtención de divisas para el pago de la deuda externa, por la baja del precio de las *commodities*, como por la disminución de sus anteriores saldos positivos de la balanza comercial.

La estrategia del gobierno para contrarrestar los efectos de la crisis global se inició mediante la aplicación de políticas activas para favorecer el crédito y el consumo, las que junto con la inversión privada y pública, son los grandes promotores del desarrollo. Se estimuló una estrategia de medidas contracíclicas para mantener la producción y trabajo de la economía real (medidas de apoyo a la demanda a través de apoyo crediticio a diversos rubros, tales como automóviles, electrodomésticos y turismo). También se dispuso de una mejora en los salarios más elevados por menores retenciones en el impuesto a las ganancias y un pago adicional de 200 pesos a favor del sector pasivo.

Las herramientas de política económica son así tres. La primera es la condición de mantenimiento del empleo que es impuesta a las empresas para recibir los distintos subsidios y beneficios. Esta decisión indica atar una promoción otorgada por el Estado a un compromiso de las empresas que excede el objeto del subsidio pero que genera una ganancia para toda la sociedad. La segunda es la segmentación de políticas, favoreciendo a determinados sectores y actividades, en general, intensivas en mano de obra y enfocadas hacia las pymes. Por ejemplo: el régimen especial de regularización del empleo no registrado; el Programa destinado a alentar la compra de automóviles y bienes de la línea blanca de electrodomésticos; y un programa de gestión descentralizada del Gobierno Nacional que busca tener impacto específico a nivel local con participación de pymes y cooperativas<sup>4</sup>. La tercera herramienta es la intervención del Estado en la orientación del crédito otorgado por los bancos hacia actividades y sectores específicos, utilizando el fondo de garantía de la ANSES<sup>5</sup>. En O ES? el caso de las licitaciones de plazos fijos de la ANSES que se dedican a financiaciones orientadas a fomentar el consumo, la inversión y prefinanciar exportaciones.

No obstante, una perspectiva exitosa del plan también requiere atención no sólo a las medidas y sus anuncios, sino también al proceso de implementación de las mismas. También debería considerarse dónde invertir; en este sentido, los 71.000 millones de pesos asegurados que irán para el financiamiento destinados a construcción -dada la preponderancia de esta actividad en el crecimiento económico de los úl-

timos años y su fuerte absorción de mano de obra- no debería dejar de considerar que el Estado mantiene todavía como asignatura pendiente el estimular las inversiones que puedan transformar la estructura productiva del país mediante la innovación tecnológica y la maximización de actividades con alto valor agregado.

Para ello se requiere, junto a esta inversión en obra pública, ampliar los canales de diálogo con las pymes, que los organismos públicos conozcan la realidad de cada actividad para diagramar planes inteligentes que propicien un desarrollo constante, la modificación de la política fiscal, la renovación del sistema financiero, la diagramación de zonas de promoción, la agilización de reintegros, la promoción de institutos tecnológicos de excelencia en diversas regiones del país, entre otras.

Esta defensa de lo productivo y de lo social en el momento actual es importante por dos razones: porque los sectores más débiles y del trabajo no puede pagar los costos nuevamente de la crisis. Y porque hay que intentar configurar un círculo virtuoso entre mayor consumo de los sectores postergados, el fortalecimiento del mercado interno y la reactivación económica. En todo caso, esta defensa de lo social no debería remitirse exclusivamente a la defensa del empleo formal, sino también tener en cuenta los núcleos duros de la exclusión social y la pobreza (la deuda social), ya que el riesgo aquí es que la cuestión social quede desplazada por la agenda de seguridad.

Porque, en este contexto de fuerte desaceleración productiva, la política social parece perder la entidad

que tenía hasta antes de la crisis, y el motor de inclusión vía empleo basado en el alto crecimiento del PBI en brusca desaceleración. El dilema es si la política social va a ser desplazada por la política de seguridad, cristalizando la desigualdad y la violencia social, o si, en cambio, puede tener un rol amplio concebida en forma integral con prioridad en la defensa del trabajo y en políticas universales de ingresos por niños que ayuden a sostener los consumos familiares, en políticas de vivienda masiva y en capacitación para jóvenes.

Dar respuesta a la nueva cuestión social (Rosanvallon, 1995) y situación de crisis global parece requerir de algo más de lo que se venía haciendo, porque está desbordando la acción de los gobiernos locales, dado que el modelo neoliberal dejó una situación de desigualdad estructural e injusticia intergeneracional que la crisis agudiza. Lo sorprendente es que todavía no lo haya hecho más explosivamente. La crisis en lo urbano no genera explosiones sociales, protestas públicas o movilizaciones sociales masivas, sino implosión social. Se estalla en la violencia familiar, drogas y violencia social<sup>6</sup>. La gestión social hoy es muy compleja, hay aumento de demandas (en parte por la cuestión electoral y en parte por necesidad) y en algunos casos circunscripciones con recortes importante de gastos.

La nueva situación parece requerir de políticas sociales con más impacto y visibilidad que promuevan equidad e inclusión social<sup>7</sup>; encarar políticas universales de ingresos sobre niñez a nivel nacional y de capacitación de jóvenes que muestren un camino de inclusión, y un plan de vivienda masivo. Porque la vivienda,

es la casa, el domicilio, el barrio, la posibilidad de la familia, de enraizamiento y, a la vez, del crédito personal. Es también la posibilidad de generar empleo directo por el Estado y reactivar la industria de la construcción.

Ahora bien, junto a la política en infraestructura pública y vivienda, es necesario crear fondos de reconversión social, técnica, habitacional, con recursos provenientes de impuestos coparticipables, de impuestos a las ganancias, a la especulación inmobiliaria o del blanqueo de capitales, pero que se gestionen a través de nuevas instituciones donde las organizaciones sociales (empresarias, pymes, gremiales, ONGs de iglesias y de movimientos sociales) también participen y controlen junto al sector gubernamental. Que estas organizaciones vean, junto con la misma sociedad, que los recursos no van a rentas generales o a destinos difusos sino a finalidades sociales concretas y evaluables y de rápida gestión. Esto es importante en la medida que la participación de organizaciones de la sociedad civil tiene problemas de “desenganche” con estos sectores sociales, o poca incidencia en los ámbitos de consulta de los que forman parte, por lo se requiere de una institucionalidad que les dé más participación e incidencia.

En síntesis, este primer criterio de defensa de lo productivo y de lo social frente a la crisis global se nutre de enfoques neodesarrollistas, productivistas y neokeynesianos, junto a consideraciones de una ética del desarrollo en favor de mayor justicia e inclusión. Los riesgos aquí serían en lo productivo la falta del crédito y por los proteccionismos centrales; por las maniobras especulativas sobre el tipo de cambio que buscan el derrape de variables macroeconómicas, y por el desplazamiento de la cuestión social hacia la de la seguridad.

## 2. Mejora de los niveles de concertación social y de articulación público-privado

El éxito de una estrategia contracíclica exitosa parece radicar en buenas políticas públicas, pero también en ampliar los márgenes de los consensos posibles. Los estilos políticos fuertemente extendidos de concebir la política exclusivamente como relaciones de fuerza o de presiones sectorialistas extremas, con reducción del espacio de la cooperación y de formas más dialógicas de acción pública (Habermas, 1999), no son lo más aconsejable en estas circunstancias<sup>8</sup>. En ese sentido, mejorar la calidad de la política no es tanto un proceso de mejoramiento del sistema representativo o de auditoría sobre el Estado -como la señalada por el neoinstitucionalismo- como de mejorar el camino de construcción de consensos. Lo cierto es que esto no parece fácil en un año electoral, pero independiente de que se considere la oportunidad del antes o del después, una mayor articulación público-privado NO ES REDUNDANTE? del Estado con los diversos sectores sería importante incluso para el éxito mismo de las políticas públicas encaradas.

En realidad una nación no es un mercado, por más eficiente que éste sea. Tampoco es sólo instituciones, por más competitivas y reguladas que se definan. Finalmente es también un acuerdo sustantivo sobre el tipo de sociedad que se desea. Esto implica profundizar la democracia y posibilitar la participación en áreas y temas que afectan la vida cotidiana. Pero para esta ampliación hay que superar culturas políticas y económicas cortoplacistas, sectorialistas y rentísticas que no han favorecido continuidades significativas en nuestra historia. Como dice A. Ferrer (2004), “El país tiene una tradición en esa incapacidad de re-

solver sus conflictos y en la destrucción sistemática de sus procesos de acumulación”<sup>9</sup>.

El riesgo aquí reside en que no maximizar consensos y articulaciones público-privado, junto a fuertes presiones de intereses concentradas y malestar social, puedan llevar a repetir los ciclos *stop and go* que han caracterizado la historia del país en las últimas décadas, de sectores que tienden a promover que a un cambio de administración le siga un cambio de modelo; que las crisis impulsen a empezar de cero y que a la falta de credibilidad le siga la compra de una nueva receta externa.

El otro riesgo es suponer que es posible mediante el consenso eludir el carácter polémico y conflictivo de la sociedad. Es decir, una interpretación simplificada de que en la sociedad no hay conflictos. O que, en todo caso, la política debe saber escuchar y que es elusiva respecto de intereses concentrados, de proyectos o de estrategias pro statu quo. De allí que estos acuerdos y nueva institucionalidad de concertación, integrando oportunidades y riesgos, podrían relacionarse en **cuatro niveles significativos del conflicto social**:

- **En la relación capital-trabajo**, bajo un contexto global en que la situación de desaceleración y las guerras comerciales amenaza a ambos actores (empresas y gremios) y de distintas formas. En realidad, los índices de desempleo no han aumentado más debido a la capacidad de negociación micro, *mezzo* y macro que se está desplegando entre empresas y agencias públicas. Esta orientación comienza a traducirse en el discurso de actores y esbozos institucionales, como la creación del Consejo Económico y Social (CES), compuesto por

empresarios, gremios y gobierno. Este parece necesario por la gravedad que adoptan los despidos masivos injustificados, por la necesidad de adoptar estrategias conjuntas, integrar a todos los sectores de la producción, y para fortalecer la confianza del país en sus propias fuerzas. Sobre todo porque la crisis se manifiesta en la heterogeneidad de su impacto en los distintos rubros productivos, donde no es fácil adoptar políticas generalizables.

- **En la regulación pública entre el Estado con los distintos sectores productivos.** Es una orientación que debe buscar soslayar las presiones de intereses más concentrados y coaligados del sector agrario exportador y *establishment*, y considerar la importancia de los pequeños y medianos productores desde una perspectiva de un desarrollo integral para el país. Teniendo en cuenta que el bloque conformado por las firmas comercializadoras de granos, los proveedores de insumos y tecnología y de productos primarios (incluidos los *pools* de siembra) más la producción de biocombustibles, tratan de imponer su modelo de acumulación, sabiendo que tienen demanda sostenida y por mucho tiempo en Asia, y en la convicción que la renta extraordinaria le pertenece en su totalidad, sin tomar demasiado en consideración el nivel de vida de la población y los demás sectores del trabajo y de la producción. REFORMULAR Pero la crisis requiere de una regulación y planificación integrada sobre los diversos sectores productivos, que vaya tanto sobre el sector agroindustrial y la mantención

de retenciones sobre soja, sin lo cual el equilibrio fiscal no sería posible<sup>30</sup>, y que al mismo tiempo se ejerza sobre el sector extractivo minero y energético; sobre las comunicaciones e información pública; sobre la comercialización oligopólica que va en muchos casos contra los intereses tanto de productores como de consumidores, y sobre el sector financiero, porque los bancos se mantienen seguros y líquidos, pero no prestan a las empresas o lo hacen a tasas muy altas.

- **En la relación Nación, provincias y municipios,** buscando no sólo una mayor coordinación entre Nación y provincias, sino también mayor equidad distributiva. En este sentido, la creación del Fondo Federal Solidario, por el cual se coparticipan los derechos de exportación de la soja entre las provincias y municipios para poder seguir sosteniendo su nivel de ingresos, parece ir en una dirección correcta. También debería promoverse un nuevo federalismo de base regional. Las provincias están debilitadas por sus propios déficits, en la negociación con el poder central, con las élites locales tradicionales y con las empresas trasnacionales de enclave. Es necesaria una institucionalidad que reconozca las heterogeneidades del impacto de la crisis, que equilibre las potencialidades de desarrollo territorial y tienda a un desarrollo más equilibrado y sustentable de todo el país en el mediano plazo.
- **En la relación entre el tipo de sociedad que se configura y la deseable (tensión entre la sociedad insegura y calidad de vida).** Aquí está presente el

planteo de la creciente inseguridad, para lo cual se deben arbitrar medidas, concertar y gestionar. Pero un eje clave para entenderlo es que una sociedad más desintegrada es una sociedad más insegura (Castell, 2005). Frente a ello no hay policía que alcance, dado que la mejor política para la inseguridad es mejorar la seguridad social de la mayoría de la población, brindar oportunidades, empleo de calidad, y, sobre todo, hábitat y bienes públicos. Sólo a través de la mayor igualdad y equidad se contribuye a la justicia y a la seguridad. En este sentido, consideraciones sobre la calidad de vida como un bien público, o un proyecto en que ésta sea generalizable, es superior a su consideración sólo como mercancía o como logro únicamente accesible en forma individual. Necesitamos repensar formas de producción, organización social y oportunidades de empleo de calidad para encarar otras perspectivas del vínculo social que el promovido en las últimas décadas por la visión economicista, individualista y defensiva de la sociedad de mercado.

### 3. El aumento de la coordinación de las políticas públicas a diversos niveles

El papel de la coordinación de las políticas públicas cobra relevancia en una era de reducción de la actividad y necesidad de mejorar al máximo los recursos existentes. La articulación y coordinación de políticas también tiene que ver con el aumento de la complejidad: si no hay mayor coordinación a diversos niveles jurisdiccionales, la heterogeneidad del impacto de la crisis

global genera situaciones múltiples de conflicto de intereses difíciles de procesar<sup>11</sup>. Aquí el riesgo es que la coordinación es pensada sólo desde una perspectiva técnica, y para que la misma funcione tiene que haber proyectos comunes.

El otro criterio requerido para esta mayor coordinación es **la mejora de las capacidades estatales**. El Estado no sólo tiene que orientar un modelo de desarrollo productivo integral e inclusivo, sino también mejorar las capacidades estatales para llevarlo a cabo. Y esto por varias razones: el deterioro sufrido por el Estado durante el período neoliberal no ha sido del todo reparado. Se observa la ausencia de técnicos y de equipos calificados, sea por falta de remuneración, de motivación, de carrera administrativa o por los internismos. Todo ello se une a un desgaste cotidiano y fricciones por mejoras salariales que erosionan rápidamente tanto a funcionarios como a miembros de la administración. Ello se articula a tiempos y sistemas de control que, más que evitar y controlar la corrupción, prolongan las licitaciones y hacen que las decisiones políticas tarden mucho en incidir sobre la vida cotidiana de las personas. Se requiere jerarquizar, mejorar estímulos simbólicos y económicos en la administración pública, y no apelar sólo a mecanismos de mayores controles para aumentar su productividad.

La crisis trae nuevas complejidades e impactos heterogéneos en lo sectorial y espacial, por lo que se requiere reconocer **la importancia de la coordinación al menos en tres niveles**:

**Un primer nivel es el nacional con el subnacional**, para maximizar los recursos, realizando coordinaciones interministeriales

(transversalidad) evitando superposiciones y sinergizando las acciones, y coordinando políticas a nivel multiescalar (Fernández, 2008). El desarrollo territorial requiere de una nueva institucionalidad, de capacidades y, a la vez, de visiones estratégicas. A nivel nacional, el Plan de Estratégico Territorial (PET) del Ministerio de Planificación es un avance. Asimismo, la realidad de las grandes ciudades colapsadas requiere de instituciones y tratamientos de interjurisdiccionalidad que puedan dar respuesta a algunos de sus problemas más graves.

**El segundo nivel de coordinación es el regional** (Mercosur). En realidad, el énfasis en la coordinación en la actual crisis tiene una importancia doble: hace referencia a un predominio de la política, a la capacidad de negociación y de acuerdo entre los países; y también a que el comercio interregional supone un dato muy importante para nuestras exportaciones y producción nacional, y su fuerte caída en los últimos dos trimestres es una señal de alerta. O sea, para resolver los problemas de comercio y producción intrazona, es necesario profundizar la coordinación de políticas públicas, para que lo que un país haga por su parte no sea descolocado por la política del otro (por ejemplo, evaluaciones competitivas, proteccionismos unilaterales). Se podría ver la búsqueda de coordinación creciente, en términos de políticas de desdolarización de las transacciones intrazonal; de intercambio comercial compensado; en búsqueda de elevación del AEC y de asociaciones empresarias para producir para terceros países. De allí que sea plausible una coordinación y alianza estratégica con Brasil con una posición consensuada entre ambos en el G-20 y con los emergentes. Hacernos fuertes en la

negociación de la región con respecto del mundo desarrollado será más beneficioso que salir solos o que una articulación individual con los países centrales.

Tal vez haya **un tercer nivel de negociación y coordinación que se inicia crecientemente: el global**. Por un lado, esto está alimentado también por el aumento de la interrelación sur-sur, del comercio complementario y administrado que se está produciendo con países y regiones CON? quienes no teníamos un fuerte intercambio tradicional: la apertura a un mundo más amplio<sup>12</sup>. Pero, por otro, por la necesidad de coordinación sistémica que la crisis global plantea para poder resolverla. Sobre todo, cuando un solo país o un grupo de países ya no pueden resolverla por sí solos. Y una de las principales causas de la recesión que tuvo lugar en la crisis del 30, fue precisamente la descoordinación de las políticas macroeconómicas de las principales economías del mundo. Pero hasta ahora la *governanza* global era dominada por el G7, no era negociada ni coordinada, sino impuesta, y esta relación de poder se trasladaba automáticamente a la ONU, a los organismos multilaterales, a la OMC, etcétera. Pero en la última reunión del G-20, por primera vez se promueve una serie de medidas consensuadas entre países en desarrollo y en desarrollo, sobre inyección de fondos al FMI, regulación de paraísos fiscales, mayor regulación sobre *hedge funds*, fondos de cobertura, e iniciado Y SE INICIA? un debate sobre el cambio del patrón monetario internacional, la modificación de la composición y gerencia de los OM, entre otros temas.

Estos son datos novedosos de una institucionalidad emergente, de una nueva ingeniería financiera interna-

cional en construcción. ¿Qué vincularidad tendrán para los países los recientes acuerdos? ¿Se dará lugar a otro patrón monetario internacional y en qué tiempo? No se sabe, todo es muy reciente, pero por primera vez en la etapa de la globalización una misma institucionalidad junta a los países en desarrollo y desarrollados con algún grado de interlocución y búsqueda de consensos, inédito en anteriores foros. Es un paso positivo para superar la crisis, pero también muestra otras relaciones de poder en la conflictiva construcción de un nuevo orden global y en la lucha por un desarrollo para todos.

Lo cierto es que hay un mundo en declinación –el que ha generado la crisis global y ha hegemonizado particularmente el relato de los últimos treinta años– y otro emergente, si bien no representado o con baja articulación interna. Lo que no queda claro es si el mundo emergente va a aprovechar o no esta oportunidad para poder generar otras reglas de juego, para promover una cancha menos asimétrica y hacer de la globalización algo más humano, equitativo y sustentable. Pero lo que sí queda claro es que hay oportunidades que se abren en esta situación de bisagra mundial. Como señala el Presidente Lula da Silva, debemos democratizar el FMI y el Banco Mundial. Estas instituciones fueron incapaces de prever y controlar el desorden financiero que se venía. “Es importante salvar los bancos. Pero más importante aún es proteger los empleos y alentar a la producción. Más que frente a una grave crisis económica, estamos frente a una crisis de civilización, que exige nuevos paradigmas, nuevos modelos de consumo y nuevas formas de organización de la producción.

Necesitamos una sociedad en la que los hombres y las mujeres sean protagonistas de su historia y no víctimas de la irracionalidad que reinó en los últimos años”<sup>13</sup>.

#### 4. Aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos

Por todo lo señalado, 2009 va a ser un año complejo y duro donde los niveles de incertidumbre no se colocan sólo en el nivel habitual de la política y la economía nacional, sino también en el regional, y en el global. En realidad los juegos son múltiples y las posibilidades cambiantes. En este sentido, la coyuntura requiere reducir los riesgos de una resolución no equitativa de la crisis, y, a la vez, mejorar las oportunidades del país, en el nuevo esquema internacional en formación. La idea de fortalezas también tiene que ver con mantener una tradición de buenos niveles de educación que no deben perderse sino mejorarse; con altos niveles de participación política e involucramiento social en la cosa pública que tienen que ser canalizados, y de una tradición emancipadora y de derechos humanos que busca horizontes de afirmación y que debe generar sinergias.

Pero las políticas públicas en una era de incertidumbre trabajan sobre un dilema que afronta nuevamente el país –y que parecía superado con el crecimiento exponencial y las condiciones previas a la crisis global– en torno a cuál es el modelo; si se trata de profundizar una apuesta en pro del desarrollo productivo e inclusivo, incorporando enseñanzas de los errores cometidos o de sus abusos, o si se aspira a eliminar directamente los usos y el modelo, previendo el camino involutivo como sistema. La

Argentina enfrenta nuevamente este dilema en un año en que sería lógico contar con una cierta convergencia sobre los intereses mayoritarios<sup>14</sup>.

Es paradójico, porque la reducción de la incertidumbre es la clave de la política. Otros países de la región también la tienen, en el sentido de no saber cuánto más o menos disminuirá su crecimiento, pero no tanto en relación a su orientación estratégica. En el nuestro, la misma está exponenciada por factores internos, algunos simbólicos y otros reales, que inciden sobre cuál debe ser el modelo económico y de país al que se aspira. Pero tal vez, junto a los criterios de bien público anteriormente señalados, una de las claves de la resolución de la crisis tenga que ver con apostar a la responsabilidad de los actores, a que la crisis debe superarse con equidad; a que el modelo de desarrollo apunte a lograr el mayor valor agregado posible, a ser configurado desde un pensamiento propio y con una negociación consistente en los foros mundiales junto a los otros países de la región.

En este sentido, la oportunidad también tiene que ver con la proximidad del Bicentenario, la cual puede aprovecharse para que sea una celebración impulsora, sinérgica para nuevas propuestas de un proyecto estratégico de mediano plazo. Y ello es necesario tanto para evitar ver en las cíclicas discontinuidades de nuestra historia reciente un destino ineluctable, como para enfrentar el nuevo contexto teniendo presente que generar expectativas y confianza en la población resultan tan importantes como las medidas concretas que se tomen en lo productivo y financiero.

En el manejo de la crisis global se juega el mantener el objetivo a

favor de un modelo de desarrollo productivo con inclusión social, que busque prosperidad con menor desigualdad y competitividad con mejor distribución. Se requiere sentido de afirmación del colectivo e identidad nacional de O PARA? superar la crisis global sin regresiones ni discontinuidades significativas en una situación que ahora se ha vuelto difícil para todos, pero donde los medios de comunicación tienden a difundir temor y a quebrar expectativas.

Esto supone poner **nuevos valores en activo**. El Bicentenario es también una oportunidad de subrayar una dimensión emancipatoria, en el sentido de poner nuestros activos en valor: historia, cultura, fe, ciencia, arte, lo que somos y el lugar en el que estamos, los valores y la cultura de una sociedad que aspira a ser más igualitaria y equilibrada social y ambientalmente. Lo mejor que podemos hacer es usar lo que tenemos, hacernos fuertes en una visión estratégica y cuidar el Bicentenario, no hacer de éste algo formal y resignado, sino sinérgico y transformador.

El sentido emancipatorio del Bicentenario, más que el exclusivamente ritualista, se relaciona no sólo con la historia o con un proyecto abstracto, sino con lo que se decida y suceda en el hoy, en los niveles nacional, regional y global; con la dosis de responsabilidad ética del conjunto de los actores de la sociedad; y con la apuesta a superar la crisis global con equidad, esfuerzo y creatividad, teniendo como piso de esa superación, el no generar una nueva crisis cuyo origen sea el sector externo, que promueva ingobernabilidad y un nuevo ajuste social.

Así la centralidad de las políticas públicas en una era de incertidumbre es la centralidad del bien común sobre los intereses particulares; la

centralidad de una dimensión colectiva de justicia, solidaridad y dignidad de las personas, sobre otra individualista, defensiva y regresiva, y la centralidad de la política y de las políticas públicas como las herramientas que posee una sociedad para afrontar la incertidumbre. Es la centralidad de una dimensión integradora e inclusiva del desarrollo sobre otra excluyente y de especialización. En realidad, la tensión es si queremos una sociedad abierta, de oportunidades y con movilidad ascendente, o si se apuesta por una sociedad que cristaliza la desigualdad, fortalece el temor, el encierro y la agenda de seguridad.

Por último, tal vez la problemática de la centralidad de las políticas públicas no sea sólo una cuestión técnica, económica o política, sino también de valores, una dimensión de la subjetividad colectiva y personal a configurar. De valorar lo propio, lo realizado, y de no volver a empezar siempre de nuevo, lo cual es una de las asignaturas pendientes de un país que tiende a empezar de cero cada cierto número de años. La autoestima, la valoración de lo transcurrido y una visión renovada del bien común son activos a poner en valor, porque interesa a todos superar la crisis global con equidad, el evitar el ciclo *stop and go* y el escepticismo, y contar con una visión estratégica esperanzadora que reduzca riesgos y, a la vez, aproveche las oportunidades.

## Notas

1 Las políticas públicas cobran significación, no tanto en el sentido neoinstitucional y de *governance* sobre la problemática de calidad institucional, o gobierno electrónico, de las reformas de segunda generación, entre otros, sino más bien vinculadas a políticas macroeconómicas, al modelo de desarrollo, a la economía política, a la resolución de controversias distributivas y más ampliamente a una problemática de bien común y de rumbo. Para una crítica al paradigma de Nueva Gestión Pública, cfr. Abal Medina, Juan Manuel, "Mejorar la gestión para un Estado más fuerte", en: revista *Aportes*, N° 26, noviembre de 2008.

2 En los últimos años han salido más de 20.000 millones de dólares, absorbiendo el superávit del balance comercial. Es una fuga comparable a la que precedió la debacle de fines de 2001 y el *default*. Ahora, la situación es distinta porque la economía se financia con ahorro interno y con excedentes reales en el presupuesto y el balance de pagos. En consecuencia, se pudo soportar el drenaje sin perder los equilibrios macroeconómicos. En cualquier caso, la fuga de capitales debilita la posición financiera y deprime la demanda agregada. Ferrer, Aldo. "La Argentina frente a la crisis mundial: factores determinantes", en BAE, Opinión, 3 de abril de 2009. ¿ES UNA CITA TEXTUAL?

3 El apoyo a la actividad económica se complementa con la propuesta de realizar obras de infraestructura, en energía, transporte, vivienda a través de un plan plurianual que incluiría recursos por 111.000 millones de pesos. De este monto, 57.000 millones de pesos serían aplicados a lo largo de 2009, lo que significa una ampliación de 24.000 millones de pesos con relación al presupuesto originariamente aprobado.

4 El denominado Plan Argentina de Obra Pública planifica una inversión (directa más transferencias de capital) para el corriente año (2009?) de \$56.000 millones (casi el 6% del PBI), con lo que se propone dar respuestas a dos grandes metas: A. social: construir más de 100.000 soluciones habitacionales para el 2009; brindar el servicio de agua potable

al 92% y cloacas al 63% de la población del país; finalizar 900 escuelas para marzo del 2010; pavimentar 12.500 cuadras, continuar con el plan de infraestructura hospitalaria, turística y cultural. B. de metas económicas productiva, realizar el mantenimiento de la red vial nacional pavimentada; pavimentar 1400 kilómetros de la red vial nacional; ampliar 30% la capacidad de transporte de gas; incrementar en un 72% la generación de energía eléctrica y en 69% la red de transporte; puesta en marcha de dos centrales termoeléctricas de ciclo combinado en las localidades de Timbales (Santa Fe) y Campana (Buenos Aires), que inyectará 1.600MW de oferta eléctrica al sistema nacional. Destinar para las obras de la cuenca del Río Salado (Buenos Aires) unos 900 millones para obras de desagües urbanos. El Plan de Obra Pública conforma un plan estratégico territorial denominado "21816-2016 Argentina del Bicentenario", que se hizo conjuntamente con las provincias y municipios.

5 Frente a este panorama el Gobierno ha puesto en marcha un paquete de estímulo al consumo interno: políticas expansivas para impulsar la demanda agregada y sostener el nivel de actividad, como destinar más de 13.000 millones de pesos para incentivar el crédito a tasas reducidas; reestatización de las AFJP que le permitirá a la ANSES recaudar 15.000 millones de pesos más por los aportes de los afiliados transferidos del sistema de jubilación privada; blanqueo de capitales; moratoria impositiva; medidas pro-empleo en el ámbito de las pymes; la modificación tributaria que eliminar las reducciones en el mínimo no imponible para aumentar el consumo y la reducción de las retenciones al trigo, al maíz y a las frutas y verduras y algunas medidas reclamadas por las entidades del sector agropecuario relacionados con el peso de faena del ganado vacuno y con los costos de los agroquímicos y fertilizantes debido a la caída en los precios internacionales y los problemas de rentabilidad en algunos tramos del sector.

6 La *impasse* sobre el futuro es llenada con incertidumbre y con deterioro de los vínculos.

El tema hacinamiento en pobreza estructural es grave (el déficit de viviendas oscila en los 2 millones); asimismo más del 20% de las madres son madres adolescentes, aumentan las familias uniparentales e inestables, en hogares hacinados en una movilidad de la estructura social que no es acompañada con el cambio de la política pública.

7 *Equidad* significa una distribución más igualitaria de los frutos del crecimiento, de los ingresos, la salud, la educación y de dimensiones tal vez menos exploradas como son la provisión de bienes públicos, la seguridad, la igualdad ante la ley, entre otros. Igualdad de oportunidades y mecanismos que favorezcan la igualdad de resultados. Una sociedad más igualitaria implica mayor *inclusión* y *cohesión* social. Estos dos términos aparecen a menudo asociados a la noción de desarrollo en la literatura socioeconómica y política actual. Cuando se habla de *inclusión* social se hace referencia a las dos dimensiones que operan de manera combinada en la interacción social y que definen la inclusión de un individuo en su sociedad de pertenencia: la dimensión material y la simbólica. La inclusión material se vincula a la posibilidad de acceder a los bienes y servicios de consumo (fundamentalmente a través de un trabajo digno); la inclusión simbólica a la posibilidad de ejercer con plenitud los deberes y derechos que implica la ciudadanía política y social. *Cohesión social*, por su parte, se refiere a la reducción drástica de las brechas existentes -sociales y económicas- entre miembros y regiones de una sociedad. Di Pietro, Luis. "Ideas clave del pensamiento actual en el camino al Centenario", (Grupo Farell), mimeo, Buenos Aires, 2009. ES UNA CITA TEXTUAL?

8 Axelrod, Robert. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.

9 Ferrer, Aldo. *La densidad nacional. El caso argentino*, Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

10 En el caso de Argentina el conflicto sobre las retenciones aumenta. Una versión simplificada del desacuerdo es que se trata de un problema de caja. Si bien el Estado no podría prescindir de dicha recaudación. Es una versión demasiado mercantilista y miope para entender lo que está en debate. La eliminación de los derechos de exportación a la soja afecta no sólo a la rentabilidad del productor sino a la renta del propietario agropecuario, a la rentabilidad, precios y oferta de otros productos del sector, a los salarios reales, al gasto público, etcétera. En otros términos, la discusión, además de ser de "caja", es acerca de la distribución del ingreso nacional y el estilo de desarrollo agropecuario. Se trata de, en última instancia, hacer política economía para evitar que gracias a la movilización del pequeño productor agropecuario termine ganando el gran productor en detrimento del resto del país. Jaime Saiegh, "Derechos de exportación: la discusión es acerca de la distribución del ingreso nacional.", en BAE, 11-03-09, pág. 4. CITA TEXTUAL?

11 Como señalan E. Cabrero Mendoza y D. Zabaleta Solís: "La coordinación surge como necesaria debido a la creciente transversalidad de las políticas, lo cual impone un tratamiento de los problemas públicos desde una postura intersectorial e interregional. Los problemas ambientales, de pobreza de seguridad pública, de corrupción son claros ejemplos de asuntos públicos que erróneamente se piensa que pueden ser atendidos por una agencia particular y por un nivel de gobierno exclusivamente. Esta visión jerárquica y departamentalizada que la administración pública ha interiorizado como forma tradicional de gestión de los problemas públicos se ha tornado cada vez menos funcional." En: "¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 43, febrero de 2009.

12 Esto muestra también el exitoso acuerdo realizado con China en lo financiero y

crediticio que reduce niveles de especulación y fortalece la competitividad del país.

13 Da Silva, Luiz Inácio. "Ante una crisis de civilización", en: "Crisis económica global", *Clarín*, 31-03-04, pág. 18

14 Nuestro problema fundamental no es sólo enfrentar con éxito la crisis mundial, sino resolver la emergencia sin perder el rumbo de la transformación productiva del país, la generación de empleo y la inclusión social. Es preciso evitar la imagen de la emergencia inmanejable y la búsqueda de tablas de salvación, como volver a recurrir a los créditos del FMI. Sería la forma más rápida y segura de volver a renunciar al manejo soberano de la política económica y, por lo tanto a la posibilidad de los argentinos de construir su destino nacional. A. Ferrer, *Ibidem*. CITA?

## Bibliografía

ABAL MEDINA, Juan Manuel. "Mejorar la gestión para un Estado más fuerte", en: revista *Aportes*, N° 26, noviembre de 2008.

AXELROD, Robert. *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2004.

CABRERO MENDOZA, Enrique y ZABALETA SOLÍS, Dionisio. "¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas", en: *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, N° 43, febrero de 2009.

CASTELL, Robert. *La sociedad insegura, ¿qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires, 2005.

CEPAL. "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 2007.

FERRER, Aldo. *La densidad nacional. El caso argentino*, Claves para todos, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

FERRER, Aldo. *Hechos y ficciones de la globalización*, FCE, Buenos Aires, 1997.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash y VIGIL, José (comps.). *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2008.

García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. *El desarrollo en un contexto posneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, CICUS, Buenos Aires, 2006.

HABERMAS, Jürgen. "Tres modelos normativos de democracia" y "El vínculo interno entre Estado de derecho y democracia", en: *La inclusión del otro*, Paidós, Barcelona, 1999.

PETRELLA, Ricardo. *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Temas, Madrid, 1997.

RIFKIN, Jeremy. *El fin del trabajo*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de bienestar*, Manantial, Buenos Aires, 1995.

Plan Fénix. "La actual coyuntura y la crisis internacional. Reafirmar las metas de crecimiento, equidad e integración", [mimeo], Buenos Aires, 2008.