

ISBN: 978-950-9379-32-9

Documento de Trabajo N°2

ESTADO Y DESARROLLO INCLUSIVO EN LA MULTIPOLARIDAD

DESAFÍOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Daniel GARCÍA DELGADO
Cristina RUIZ DEL FERRIER
(Compiladores)



FLACSO
ARGENTINA



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Compiladores

Daniel GARCÍA DELGADO
Cristina RUIZ DEL FERRIER

Diseño y diagramación

Ignacio FERNÁNDEZ CASAS

Buenos Aires, octubre de 2015

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Dir. Dr. Daniel García Delgado
Editora Cristina Ruiz del Ferrier

Contacto

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Cristina Ruiz del Ferrier
Oficina 31 - primer piso - Ayacucho 555
(CI026AAC)
<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

García Delgado, Daniel

Estado y desarrollo inclusivo en la multipolaridad : desafíos y políticas públicas / Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier ; contribuciones de Aronskind, Ricardo ; Cao, Horacio A. ; Raúl Dellatorre ; compilado por Daniel García Delgado ; Cristina Ruiz del Ferrier ; prólogo de Luis Alberto Quevedo. - 2a edición especial. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2015.

Libro digital, PDF - (Documento de trabajo ; 2)

Archivo Digital: descarga y online

Edición para Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ISBN 978-950-9379-32-9

1. Estado. 2. Desarrollo. 3. Políticas Públicas. I. Aronskind, Ricardo, , colab. II. Cao, Horacio A., , colab. III. Dellatorre, Raúl, colab. IV. García Delgado, Daniel, comp. V. Ruiz del Ferrier, Cristina, , comp. VI. Quevedo, Luis Alberto, prolog. VII. Título.
CDD 320.6

Fecha de catalogación: 23/10/2015



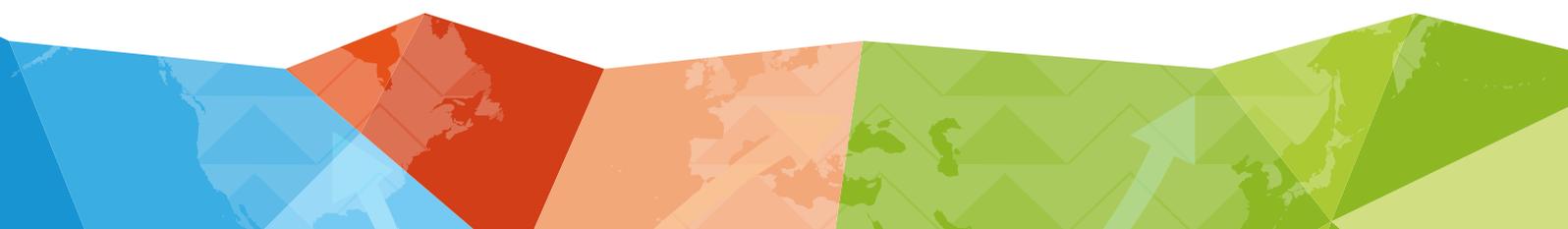
Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.



SUMARIO

PRÓLOGO	9
Por Luis Alberto Quevedo	11
INTRODUCCIÓN	13
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	15
PRIMERA PARTE: De la Unipolaridad a la Multipolaridad.	19
¿Otra vez tras el espejismo neoliberal? <i>América del Sur, sus actores y tensiones.</i>	21
Por Ricardo Aronskind	
El Estado en la Multipolaridad. <i>(y la multipolaridad de ideas estatales).</i>	27
Por Horacio Cao	
Disputas de Hegemonías.	31
Por Raúl Dellatorre	
SEGUNDA PARTE: ¿Consolidación del modelo o cambio de ciclo?	35
La inserción internacional de la Argentina: <i>Encrucijadas y Posibilidades.</i>	37
Por María Cecilia Míguez	
La defensa y los Recursos Naturales en Suramérica: <i>Aportes para una estrategia regional.</i>	45
Por Alfredo W. Forti	
Los desafíos de las Políticas Nacionales ante el nuevo Escenario Global	55
Por Arnaldo Bocco	

TERCERA PARTE: ¿Profundización de la integración regional o un nuevo aperturismo comercial?	67
América Latina:	69
<i>¿Es buen o mal momento para la integración regional?</i>	
Por Jorge Marchini	
El dilema de ser y estar.	73
<i>Los límites de la integración sudamericana.</i>	
Por Mercedes Botto	
La utopía del “MERCOSUR social y productivo” y el fantasma del “MERCOSUR comercial”.	81
Por Fernando Porta	
CUARTA PARTE: ¿Apuesta a la Multipolaridad o a la reinserción en el Norte global?	87
“Retomada de la hegemonía norteamericana”.	89
<i>¿Fin de ciclo?</i>	
Por Eduardo Crespo	
“¡Ni yanquis ni chinos!	97
<i>¿Y entonces qué nos queda?: Élite transformativas”.</i>	
Por Alejandro Pelfini	
Economía Geopolítica:	103
<i>La disciplina de la Multipolaridad.</i>	
Por Radhika Desai	
ENTREVISTA	111
Entrevista a René Ramírez Gallegos	113
<i>Secretario de Educación Superior Ciencia y Tecnología e Innovación de Ecuador.</i>	
Por Daniel García Delgado	
CONCLUSIONES	119
El paradigma posneoliberal en un tiempo de inflexión.	121
Por Daniel García Delgado y Cristina Ruiz del Ferrier	
SOBRE LOS AUTORES	131



El Estado en la Multipolaridad (y la multipolaridad de ideas estatales)

Por Horacio Cao

Introducción

La multipolaridad es un concepto que le cae tan bien a la época que, *mutatis mutandis*, se puede aplicar inclusive al tema que yo me dedico: la transformación del Estado y la administración pública. Puede hablarse de multipolaridad de enfoques, sobre todo si comparamos la situación actual con lo que ocurría en los '90, cuando los que analizábamos temas estatales por fuera del *New Public Management* nos colocaba automáticamente por afuera de cualquier discusión que el ámbito académico preciara de sería.

Pero esta multilateralidad –que intuitivamente tendemos a verla como varios polos de igual dimensión– no es igualmente potente en ningún registro y, tampoco, en lo referente a lo estatal. Dentro de los diferentes polos, hay uno que sobresale y tiene la capacidad de marcar la agenda; es aquel que despliegan los actores hegemónicos a nivel mundial y que tiene en el FMI, tal vez, su exponente más ortodoxamente neoliberal. El discurso de los otros organismos multilaterales de crédito no está muy lejos; en algún momento el Banco Mundial tuvo una posición más matizada –sobre todo en la etapa en que Joseph Stiglitz ocupaba un lugar importante en esa institución–. Pero, hoy por hoy, su visión pone en el centro del análisis al mercado y, como lógica continuación de esta decisión, piensa en sistemas organizativos que se dirijan a reducir el gasto y a optimizar los servicios que brinda el Estado. Han dejado de ver al Estado como el gran ordenador, como el “cemento” –son palabras de Oscar Oszlak– que une el tejido conjuntivo de la sociedad.

La potencia de este polo se despliega a favor de los cambios que hubo en la sociedad a partir de los '70 que se hacen más profundos y ganan en contenido político-social con la desaparición de la Unión Soviética. A partir de estos cambios, partidos políticos que históricamente decían representar los intereses de los trabajadores, y en tal condición propiciaban la intervención estatal, bajan sus banderas históricas y se deciden a aceptar al mercado como el principal asignador de bienes y servicios.

De esta forma, los movimientos que producen la ola latinoamericana heterodoxa en los albores del siglo XXI no pueden contar con quienes habían sido los históricos interlocutores europeos y norteamericanos de los procesos populares

y liberadores para tener con quien dialogar y construir un contradiscurso que enfrente esta visión que subordina lo estatal a lo mercantil. Y mucho menos hubo interlocutores en la izquierda tradicional, ortodoxa, que después de la “tragedia” soviética ha generado una profunda aversión hacia todo lo que es estatal.

Hay otras razones adicionales. Me ha tocado charlar y discutir con varios compañeros españoles y con ellos suelen aparecer diferencias insalvables. Mientras que para nosotros el periodo de tiempo que va desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta los '70 es visto como una etapa compleja y dinámica, pero en general virtuosa por el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y el empoderamiento de actores populares; para ellos el periodo y esas políticas están emparentadas con el franquismo tardío, que allá se llamó el nacional desarrollismo. No es raro, entonces, que desde posiciones progresistas no se considere la opción estatal para defenderse de la agresión del capital.

Pero, justamente, gracias a la multipolaridad, el *set* de ideas ahora disponible no termina en Europa y en los Estados Unidos. Hay una serie de potencias emergentes que ven al Estado de otra manera y cuyo dinamismo y creciente importancia hace ineludible considerarlas en el análisis.

Hace 20 años atrás, que uno diera un ejemplo acerca de cómo se organizaba el Estado en India, Corea o China era visto como un acto de pedantería o un toque simpático a partir del análisis de un fenómeno exótico. Ahora es cada vez más común que analicemos los fenómenos de otras regiones y analicemos cuáles fueron sus estrategias estatales. En tal sentido, planteamos que no estamos buscando construir una visión universal para el Estado; queremos saber cuál es el Estado que en la Argentina permita el desarrollo con inclusión; que en Ecuador profundice la revolución ciudadana; que en Bolivia desarrolle la plurinacionalidad, que en Venezuela promueva el socialismo del siglo XXI, por citar sólo unos ejemplos.

Nos interesa más –creemos que es el desafío que hay que superar– ver como hizo el Estado en China y en Corea para superar el amplísimo *gap* que tenían con el primer mundo y consolidarse como potencias emergentes, que ver los mecanismos de eficiencia y de eficacia que promueve un gobierno local de los Estados Unidos copiando modelos del sector privado.

Estado y elecciones 2015

Veamos ahora cómo se está dando el debate sobre el Estado en el marco del proceso electoral argentino. A diferencia de lo que fueron las campañas presidenciales a partir del 1989, no hay una fuerza consolidada que plantee el ajuste estructural y al mercado como solución. No hay un Angeloz, ni mucho menos, hay un escenario como el de 1995 en donde hasta el FREPASO –que era teóricamente de centro izquierda– hacían profesión de fe neoliberal.

En las elecciones de 1999 –el propio Cavallo y, en mayor o menor medida el PJ y la Alianza– y en el 2003 también hubieron fuerzas –López Murphy, Menem– que plantearon muy fuertemente profundizar la vía neoliberal. En este momento, no hay fuerzas que planteen abiertamente relanzar el ajuste estructural. Inclusive, algunos actores que históricamente estuvieron en la derecha se cuidan mucho de sostener sus históricas posiciones favorables al libre cambio y al mercado. Estamos discutiendo en otro registro: cómo hacer un Estado mejor; cómo superar los problemas de políticas públicas específicas que tiene el Estado.

Muchos de nosotros planteamos que hay que ir un paso más allá: poner blanco sobre negro que desde el sector público se deben garantizar condiciones sociales mínimas y, sobre todo, enfatizar que el Estado es la única herramienta capaz de domar a las fuerzas más desestructurantes que vienen del mercado mundial, por lo menos en este lugar de América Latina. Discutimos mucho esto con las posiciones socialdemócratas que vienen desde Europa, que muestran una confianza muy fuerte en la auto-organización de la población y en las organizaciones de la sociedad civil. Nosotros decimos que esto puede ser muy bueno en Barcelona; pero que lamentablemente en el primer cordón del Conurbano bonaerense, el único actor capaz de liderar a todas esas voluntades dispersas y superar la heteronomía y descomposición es el Estado; es el único capaz de construir en un escenario tan hostil. Por esto es que tenemos una visión muy estadocéntrica.

Los debates que se dan en este momento tienen que ver con poder dotar al Estado de una direccionalidad estratégica más profunda de la que ha tenido en estos diez o quince años. Se debate, por ejemplo, si las transformaciones necesarias para alcanzar esta direccionalidad estratégica es mejor hacerlas en momentos de abundancia o en momentos de escasez. Como en tantas otras cosas, no hay acuerdos al respecto, pero, haciendo de nuestras debilidades una virtud, digamos que “el viento de frente” va a enfrentar la Argentina, puede ser una buena excusa para meternos en procesos de cambio estatal.

El primer elemento de cambio es la cuestión de las políticas públicas. Como se sabe, el enfoque de políticas públicas es una orientación interesante y fecunda; parte de la idea de preguntarnos por el problema, por los actores involucrados y sus intereses, más que por las estructuras y procesos.

De esta forma, se analiza cada situación en particular y se ven los equilibrios que se dan en los diferentes escenarios, organizacionales, culturales, antropológicos. Repito, es un enfoque que ha dado mucho al análisis de lo estatal. Ahora, como todo concepto, le caben sus contradicciones. La idea de políticas públicas ha promovido que cada uno de los temas que enfrenta el Estado se trabaje desde un compartimiento estanco.

En suma, hemos enfrentado y resuelto una serie de problemas, pero en cada caso hemos generado una situación radial que termina por construir un sector público fragmentado, un “Estado archipiélago”. El Estado ha sido el motor de la década ganada, pero no hemos logrado armar una estructura que responda de manera compacta. Tenemos “islas de un archipiélago”, líneas de política pública que han permitido ganar batallas tremendas, pero que no han podido articularse entre sí. Los que las vivimos desde el interior del Estado sabemos el nivel de presiones y el nivel de tensiones que han generado cada una de estas batallas y lo que costó cambiar el decurso que la situación en cada caso hubiera seguido si solamente las fuerzas del mercado hubieran predominado. Pero, a pesar del orgullo por estas batallas, no podemos menos que ver con pesar que no hemos logrado armar una estructura que responda de manera cohesionada y que sobre todo permita desplegar uno de los instrumentos más preciados, que es la planificación. Este ha sido un problema central en casi toda América Latina, con la excepción de Ecuador, que es difícil verlo como ejemplo a seguir pues su nivel de complejidad es muy diferente al que tiene la Argentina. Pero no es sólo complejidad, también hay que ver que la Argentina es un país federal, esto es, tiene ámbitos estatales de nivel regional con amplia autonomía garantizada por la Constitución.

Peor aún, la idea de país archipiélago, de políticas públicas “archipiélago” se ha fortalecido a partir de la organización federal de nuestro Estado. No hay que olvidar que el grueso de la administración pública argentina está gestionada por las provincias; casi el 70% del empleo es provincial; los tres grandes sistemas que explican buena parte de nuestra administración pública son provinciales (educación, salud y seguridad); y también buena parte de los programas nacionales se gestionan a través de las provincias. Y para peor tenemos enormes diferencias regionales. Solemos decir que en la Argentina “conviven tres países”: hay un núcleo triunfador de la guerra civil y alrededor del cual se produjo la organización nacional: la pampa húmeda; hay una periferia que es perdidora de esa guerra civil y una zona que –permítaseme la palabra– se invadió una vez que se organizó el país: la Patagonia. Y cada uno de estos tres espacios ha reforzado su sello, a partir de políticas públicas que tuvieron que ver con esta conformación de “triple país”.

Reflexiones finales

Para terminar, reafirmemos que lo estatal representa un tema central, tanto en el escenario electoral como en las proyecciones que imaginemos para nuestro país. Para los proyectos que se propusieron desafiar la posición periférica y dependiente de la Argentina y se plantearon una inserción más virtuosa en el mercado mundial, el Estado fue siempre la herramienta clave para crear una masa crítica de libertad de movimiento tanto desde lo político como desde lo económico.

Hacia el futuro el reto consiste en ver cómo mantener esa autonomía en la previsión de que en los tiempos que se avecinan se generarán, desde el sector externo, restricciones bastante más fuertes que las que hemos tenido en estos últimos diez años.