

# Fortalecer

## Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales.

### El desafío de fortalecer la institucionalidad federal argentina\*

**Fabián Repetto**

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES/BID).

**Facundo Nejamkis**

Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES).

#### Resumen ejecutivo

El potencial fortalecimiento del Estado federal está asociado al modo en que se desarrolle el vínculo entre las capacidades estatales y las relaciones intergubernamentales. En ese contexto, se destacan varios aspectos de la institucionalidad estatal argentina que requieren ser reformados en sí mismos y sus interrelaciones si lo que se busca es fomentar una mayor equidad y eficiencia de las principales políticas públicas. Se detallan a continuación dichos aspectos:

Con respecto a la informalidad y el patrimonialismo del sistema político, es necesario generar condiciones para mayores y más efectivos niveles de control y participación por parte de la ciudadanía, al tiempo que se impulsan ciertas reformas de las reglas del juego, de modo tal de incentivar comportamientos con visión de mediano plazo por parte de los actores estratégicos.

Otro problema fundamental es el de las desigualdades en los niveles de desarrollo de las distintas provincias. Aquí resulta clave que el Estado central diseñe e implemente políticas de compensación sistémica (y no aisladas) de las desigualdades, tanto sociales como territoriales, que sean de largo plazo y que tomen en consideración el nivel de desarrollo en que se encuentran las diferentes regiones del país. La reconversión productiva, cuyo objetivo primordial debería favorecer la inserción en el comercio internacional de las regiones más atrasadas del país, emerge así como un camino estratégico a seguir.

En lo que atañe a la heterogeneidad de los marcos institucionales que rigen la relación Nación-provincias, el fortalecimiento técnico y político de los Consejos Federales parece ser un primer paso conveniente, en particular en ciertas áreas estratégicas de intervención pública.

Por otro lado las necesidades más inmediatas, junto con el criterio por definición cortoplacista, de la competencia política, obstruyen la posibilidad de que las reglas de distribución se asocien de modo progresista al desafío de enfrentar las marcadas desigualdades provinciales con un sentido integral de país. La reducción de los niveles de discrecionalidad en la definición de los criterios distributivos podría ayudar a reducir los riesgos. En este sentido, una intervención más activa del Poder Legislativo podría resultar un camino sugerente.

\* Este informe está basado en Repetto, Fabián y Nejamkis, Facundo, "Capacidades estatales y relaciones intergubernamentales: una aproximación al tránsito hacia una nueva institucionalidad pública en la Argentina", Documento de Trabajo 2005-006, Fundación PENT.

Con respecto a las limitaciones de las capacidades de gestión pública, la cuestión del tamaño y la cantidad de recursos a destinar a la acción estatal debería constituir una tarea posterior a la redefinición de los roles de las diversas jurisdicciones, definiéndose además las especificidades respecto de cada área de intervención puntual. Aquí es clave un debate público plural e informado.

Otro problema destacable es la baja presencia del Estado en áreas estratégicas. Una estrategia integral de crecimiento económico pro-equidad social no sólo requiere de nuevos equilibrios al interior del gobierno nacional sino, además, que se definan áreas clave de intervención sectorial que se mantengan en el tiempo.

La conformación de una burocracia de carrera basada en el mérito y la estabilidad sigue siendo una asignatura pendiente. El desafío mayor es cómo avanzar en la construcción de

una administración pública que se respalde en lo mejor de los diversos modelos posibles, siempre con el objetivo de aumentar las capacidades administrativas del Estado argentino.

Para evitar la discontinuidad en la prestación de programas nacionales es importante fortalecer mecanismos que le den a ciertos fondos del Tesoro nacional asignaciones específicas, para evitar no sólo que cubran los gastos corrientes en el caso de las provincias, sino también el uso discrecional de esos recursos por parte del Estado central.

Finalmente, una visión de largo plazo –cuya ausencia es el denominador común en el escenario político argentino y que llamamos a construir en nuestras recomendaciones– resulta imprescindible para abordar políticas de desarrollo equitativas y eficaces. Se requiere para ello de una básica convergencia de intereses por parte de múltiples actores, con sus respectivos recursos de poder, intereses e ideologías.

## Problemas fundamentales a enfrentar

Los aspectos que se detallan a continuación afectan el tránsito hacia una mejor articulación del Estado federal en la Argentina. Aunque desde el plano académico se podría constituir una agenda de investigación, el objetivo de este trabajo está más asociado a identificar áreas, ámbitos o aspectos donde se requieren cambios, en general de índole institucional. Por ende, se trata de una agenda para ser dialogada con los tomadores de decisiones públicas, otros actores relevantes y la ciudadanía en general. En este sentido, también conviene aclarar que no se trata de propuestas de reformas concretas, sino de líneas a explorar tomando en cuenta sus condiciones de factibilidad. Desde ese enfoque intentamos aquí dar cuenta de fenómenos generales asociados estrechamente al vínculo entre relaciones intergubernamentales y capacidades estatales.

### **Informalidad y patrimonialismo del sistema político**

Este aspecto se refiere a dos características centrales de la institucionalidad pública de la Argentina. La primera define las debilidades que caracterizan a la institucionalidad formal. La segunda, al aspecto central de los rasgos del sistema político, que se profundiza notablemente en determinadas provincias. Una gran dificultad para avanzar en los cambios necesarios en relación con estos aspectos

tiene que ver con la intertemporalidad, ya que su mejoramiento remite a impactos y resultados en el largo plazo y, por ende, genera escasos incentivos para que la propia clase política lleve adelante los cambios requeridos. Al mismo tiempo, el predominio negativo de reglas informales y de las prácticas de tipo patrimonial, muy exacerbadas en ciertas jurisdicciones subnacionales del país, están fuertemente asociados a rasgos perversos de la cultura política: allí los procedimientos democráticos y la negociación política racional no parecen tener cabida.

Dos elementos que podrían colaborar para revertir esta situación son, por un lado, crear condiciones para mayores y más efectivos niveles de control y participación por parte de la ciudadanía. Por otro, avanzar en determinadas reformas de las reglas del juego, de modo tal que incentiven comportamientos con visión de mediano plazo por parte de los actores estratégicos, incluyendo entre estos últimos al sector privado, los sindicatos, los formadores de opinión y, por supuesto, a los propios partidos políticos.

### **Desigualdades en los niveles de desarrollo alcanzados por las distintas provincias**

Sin duda, una de las tensiones centrales que recorren el fe-

deralismo argentino está vinculada con la desigualdad territorial. Al mismo tiempo, esta situación adquiere nuevos matices en tiempos de mercados abiertos, lo cual genera muy disímiles inserciones de las economías subnacionales y regionales en la economía global, más allá de coyunturas favorables ligadas al tipo de cambio o circunstancias semejantes.

---

**En ese plano, el esbozo de propuesta de acción también pasa por dos cuestiones centrales. En la primera de ellas, resulta un desafío de carácter estratégico lograr que el Estado central realmente diseñe e implemente políticas de compensación sistémica (y no aisladas) de las desigualdades, tanto sociales como territoriales. Se requiere además que esas políticas sean de largo plazo, es decir, más allá de los programas focalizados de compensación puntuales y de corto alcance temporal, y que tomen en consideración el nivel de desarrollo en que se encuentran las diferentes regiones del país.**

---

La reconversión productiva, cuyo objetivo primordial debería ser favorecer la inserción en el comercio internacional de las regiones más atrasadas, emerge así como un camino estratégico a seguir, aunque no el único.

En ese sentido, es necesario que en el diseño de estas líneas de acción de largo plazo se involucren las diferentes provincias, a efectos de dar cuenta de los aspectos específicos de cada una de ellas, correspondiendo al Estado nacional liderar una reconstrucción incluyente del federalismo, tomando en cuenta la dinámica económica internacional. Esto significa, entonces, que deben explorarse creativamente formas y espacios de articulación de intereses que vayan más allá de los propios espacios de carácter sectorial. ¿Será acaso que el Poder Legislativo tiene tareas pendientes en la materia?

El segundo punto, más polémico, está vinculado con la creación de regiones. Sin que esto se asocie a cuestiones relacionadas con el gasto de la política, es preciso plantear el debate en sus justas coordenadas. Es innegable que la desigualdad en la Argentina está más asociada a lo regional que a lo provincial. En ese sentido, es preciso avanzar hacia soluciones integradas que den cuenta de aspectos tan importantes como las identidades locales, pero que también, y a modo de ejemplo, promuevan el desarrollo de la infraestructura necesaria para integrarse a los mercados globales. Esto no sólo potenciaría las capacidades de regiones hoy atrasadas, sino que

también evitaría la fragmentación territorial y socioespacial que hoy está tan presente y que profundiza las inequidades sociales.

### **Heterogeneidad en los marcos institucionales que establecen las modalidades que asume la relación Nación-provincias.**

A primera vista, los Consejos Federales parecen una interesante forma de articulación en el caso de áreas de políticas en las que el Estado central y las provincias comparten responsabilidades. Sin embargo, estas instituciones no se encuentran respaldadas por normativas de rangos equivalentes, al mismo tiempo que presentan diferentes grados de actividad.

Emerge entonces la necesidad de construir marcos normativos del máximo nivel que den cuenta de la importancia de los Consejos Federales, así como también que regulen sus áreas de competencia al mismo tiempo que fijen el horizonte estratégico para el sector en cuestión. Nuevamente, la intervención del Congreso Nacional parece clave en este sentido. Entre otras cuestiones porque podría encauzar, al mismo tiempo, los conflictos partidarios y jurisdiccionales, fuertemente imbricados entre sí.

No parece apropiado abusar de esta herramienta de articulación, sino más bien preservarla para aquellas áreas de políticas consideradas estratégicas y prioritarias para elevar la capacidad de intervención del Estado argentino desde un prisma federal. En ese sentido, vale insistir en que un adecuado marco normativo y Consejos Federales funcionando de modo apropiado son sólo una condición necesaria para institucionalizar la relación Nación-provincias, pero no garantía de políticas de alta calidad. Se trata, en esencia, de una de las tantas estrategias que, de modo complementario con otras, es preciso poner en marcha para fortalecer el federalismo argentino.

### **Las reglas de distribución de recursos y toma de decisiones quedan supeditadas a las necesidades más inmediatas**

Es común que las críticas al funcionamiento de las instancias federales de articulación de políticas provengan del modo en que se distribuyen los recursos, así como de las motivaciones que guían las decisiones que allí se toman. Este argumento también está presente en aquellos casos de decisiones unilaterales del Estado nacional y que afectan su presencia concreta en territorios provinciales e incluso municipales.

Lo importante, postergado en general por la urgencia, cobra así gran relevancia.

---

**Lo urgente, junto con el criterio por definición coto-placista de la competencia política, obstruye entonces la posibilidad de que las reglas de distribución se asocien de modo progresista al desafío de enfrentar las marcadas desigualdades provinciales con un sentido integral de país.**

---

Si bien en ciertos casos existen criterios definidos en el plano de la formalidad, es común otro fenómeno: que la lógica del juego político informal, así como la de las coaliciones políticas de índole territorial, se constituyan en aspectos más significativos que los acuerdos formales a la hora de decidir cómo se redistribuyen, entre niveles de gobierno, recursos y responsabilidades.

La reducción de los niveles de discrecionalidad en la definición de los criterios distributivos podría ayudar a reducir los riesgos. Una intervención más activa del Poder Legislativo podría resultar un camino sugerente si se combina con otras opciones. En tal sentido, una segunda alternativa seguramente complementaria de la anterior, estaría vinculada a la constitución de equipos técnicos propios de los espacios de articulación que garanticen la persistencia de criterios que hayan alcanzado altos niveles de consenso político (además de técnico).

#### **Acotadas capacidades de gestión pública**

Es recurrente la discusión respecto de las capacidades de gestión del Estado argentino en sus diversas instancias, sectoriales y jurisdiccionales. En tal sentido, tras los procesos de ajuste estructural en los cuales quedó limitada sólo a la reducción de funciones, tamaño organizacional y cantidad de personal, la cuestión vinculada a la reforma del Estado ha salido de la agenda gubernamental en tiempos recientes, tanto en el nivel central como en el plano subnacional.

Esta situación no debe obturar la posibilidad de retomar el camino de reformas tendientes a contar con organizaciones estatales más eficientes y que presten servicios de calidad. Y que, además, cuenten con importantes capacidades políticas para incidir en las cuestiones públicas más relevantes a favor de los intereses mayoritarios.

---

**Desde esta óptica, la cuestión del tamaño y la cantidad de recursos a destinar a la acción estatal debería constituir una tarea posterior a la redefinición, de cara a las próximas décadas, de los roles de las diversas jurisdicciones estatales, definiéndose además las especificidades respecto de cada área de intervención puntual.**

---

Construir consensos básicos sobre el futuro del Estado no constituye una tarea exclusiva de la clase política, sino que involucra a la ciudadanía en general y a los grupos de interés en particular (incluyendo a los organismos multi-laterales de crédito). Se requiere, por ende, la conformación de espacios de debate público plural e informado para retornar la discusión sobre el rol del Estado, sus funciones, su tamaño y sus recursos (legales, organizacionales, humanos y fiscales).

En un plano más concreto, no deben quedar fuera de esta discusión los aspectos vinculados con la superposición de funciones y la dispersión de esfuerzos, cuestión bastante común en la trayectoria reciente del Estado argentino. Esto refiere tanto a una misma instancia jurisdiccional como a la relación entre diversos niveles de gobierno. Al mismo tiempo, es indispensable contar con políticas adecuadas de apoyo y asistencia técnica para asegurar que las heterogéneas instancias provinciales, hoy responsables de áreas de acción que antes estaban en manos del gobierno central, aseguren en todos los casos al menos los niveles mínimos de calidad en la prestación de esos servicios, políticas y programas. Aquí también, la cuestión de la capacidad debe armonizar tiempos y formas con la transferencia de recursos y de la prestación del servicio. En ese sentido, es preciso que la discusión no esté monopolizada por la disponibilidad de recursos financieros, tal como aconteció en los años '90. Esto no implica, por supuesto, negar la importancia de esta restricción.

Finalmente, y dado que la distribución de funciones y responsabilidades también las ha afectado (aún de modo indirecto), no debemos dejar de atender en este punto a las instancias de gobierno local. Los municipios tienen un rol estratégico dada su cercanía con los ciudadanos en el territorio local. En ese sentido, cualquier agenda de reformas debería incluirlos, ya sea para una más eficiente distribución de recursos, como para la prestación equitativa de servicios públicos o la instalación y transferencia de capacidades de gestión.

## Baja presencia del Estado en áreas estratégicas

Es llamativo el escaso nivel de actividad de las organizaciones estatales en determinadas áreas que hacen al desarrollo estratégico del país. Uno de los casos más llamativos en este sentido es el de las políticas industriales. Hay provincias que casi no desarrollan políticas de apoyo en esta materia en sus propios territorios y, en el caso del Estado central, lo que se destaca es la dispersión, la desorganización y la falta de actitud pro-activa.

---

**Es necesario que, como políticas de largo alcance y en espacios que den cuenta de las características federales de la organización política argentina, se definan áreas clave de intervención sectorial que se mantengan en el tiempo.**

---

Es conveniente, asimismo, que las mismas estén vinculadas a una estrategia integral de crecimiento económico pro-equidad social, lo cual requiere de nuevos equilibrios incluso al interior del gobierno nacional (para evitar que el área estatal que maneja la economía se transforme en el recurrente actor de veto). Experiencias internacionales, en el sentido de organismos destinados a crear condiciones para una armonización de las estrategias industriales nacionales con las demandas del contexto mundial, deberían ser exploradas, si de lo que se trata, por ejemplo, es de avanzar hacia una política pública industrial moderna y sostenible.

## Inestabilidad de equipos y de políticas

La falta de estabilidad de los equipos de gestión pública es una cuestión siempre presente en el entramado institucional argentino. Esto se asocia de modo muy estrecho con las deficiencias para constituir burocracias o equipos técnico-profesionales que deseen permanecer en las estructuras organizacionales del sector público a partir de los incentivos generados por un servicio civil que premie la meritocracia. Otros factores que inciden en este punto son los siguientes: a) los bruscos giros que suelen experimentar las líneas centrales de las políticas públicas estratégicas por cambios coyunturales, de modo tal que la concepción de *tabula rasa*, que presupone que las políticas de cualquier índole empiezan recién con el funcionario que asume, afecta negativamente el logro de buenos desempeños de las intervenciones estatales en el largo plazo; y b) la escasa voluntad de los partidos políticos para invertir en el futuro, en términos de capacitar y profesionalizar a sus miembros para ocupar, en algún momento y como resultado de la dinámica democrática, posiciones ejecutivas de gobierno.

El desafío por construir una burocracia weberiana, como complemento de otras formas alternativas de mejorar el desempeño administrativo del Estado, constituye aún una asignatura pendiente luego del deterioro que implicó la visión fundamentalista promercado, que minimizó la idea de una burocracia de carrera basada en el mérito pero también en la estabilidad. Pero, al mismo tiempo, este desafío de reforma debe ir acompañado de determinados cambios en la cultura política, que revaloricen la transformación de lo existente y la acumulación de decisiones inteligentes por sobre la búsqueda de la política supuestamente "innovadora" que, luego, tiende a ser desechada por los nuevos funcionarios de turno.

En suma, para fomentar estabilidad de equipos y políticas, es menester incorporar las reformas de la gestión pública en un marco más amplio de transformaciones, de modo tal de asegurar que haya coaliciones con incentivos e intereses entrelazados que eviten que los cambios requeridos para mejorar la gestión pública se debiliten ante la primera restricción estructural o, incluso, coyuntural.

## Discontinuidad en la prestación de los programas nacionales

Las recurrentes crisis fiscales, sumadas a las de índole político-institucional, han provocado un patrón de inestabilidad en los programas públicos promovidos en las últimas décadas desde la instancia central del Estado. Esto es particularmente grave en las áreas sociales, así como en lo referido a la problemática industrial. Esta situación refuerza las desigualdades existentes, toda vez que sólo las provincias que cuentan con mayores ingresos están en condiciones de asegurar la continuidad de la oferta programática (con su sello propio, por supuesto), cuando, por múltiples razones, se discontinúa la presencia, potencialmente capaz de asegurar un equilibrio federal sistémico, del Estado central en el plano subnacional.

---

**Es preciso, entonces, fortalecer mecanismos que le den a ciertos fondos del Tesoro nacional asignaciones específicas, para evitar no sólo que cubran los gastos corrientes en el caso de las provincias, sino también el uso discrecional de esos recursos por parte del Estado central. Los esfuerzos que se han hecho en la materia en los últimos tiempos deberían profundizarse, ahora con un carácter integral y con una mayor y mejor institucionalidad particular, pero no exclusivamente de carácter formal, a partir de un rol más activo del Congreso.**

---

La definición de ciertas áreas estratégicas como prioritarias para este tipo de régimen, permitiría que las intervenciones estatales tengan una mayor estabilidad en el tiempo, lo cual, sin duda, contribuiría (aunque no aseguraría) a promover la calidad, sostenibilidad y evaluabilidad de las mismas.

### **Ausencia de perspectiva de largo plazo con respecto al desarrollo**

Al observar la institucionalidad pública argentina, se destaca la falta de articulación estratégica entre los distintos ámbitos de gestión de política pública. Algunos ejemplos clásicos: el divorcio entre educación y producción, la falta de sinergia entre políticas de lucha contra la pobreza y acciones destinadas a fomentar el desarrollo productivo.

En ese plano, sin duda, no debería caerse en la simplificación de reclamar la existencia de un gran plan maestro elaborado sólo por un grupo pequeño de actores estatales. Pero sí debe alentarse la necesidad de crear ámbitos de construcción de escenarios estratégicos de largo plazo, que se nutran del pensamiento crítico y propositivo de múltiples actores, incluyendo por supuesto al ámbito universitario y los centros de investigación. Esos escenarios, que den cuenta de la diversidad de un país federal y pongan en el centro del debate la necesidad de una cierta redistribución de los recursos de poder, deberían poder ayudar a promocionar, con el respaldo de un Estado con capacidades adecuadas, ciertas políticas públicas de largo alcance que hagan confluir el desarrollo económico con la integración social.

## Conclusiones y recomendaciones

Lo que sigue es una serie de sugerencias y recomendaciones cuyos destinatarios son aquellos actores que, por sus recursos de poder y grado de influencia sobre las cuestiones públicas de la Argentina, tienen la posibilidad de tomar decisiones relevantes. En ese sentido, estas páginas constituyen una invitación a la reflexión en torno a cómo las acciones del presente impactarán en el futuro.

¿Significa esto que el ciudadano común, y por ende el voto como su recurso fundamental de incidencia política, nada importan? Nada más lejos de nuestro argumento, toda vez que la institucionalidad democrática genera una estructura de oportunidades para que aún aquellos que no posean nada o muy poco de recursos de poder igualmente puedan ayudar a definir el rumbo de un país, pongamos por caso la Argentina. ¿Pero cómo negar que son los dirigentes de partidos políticos, empresarios, sindicalistas, líderes religiosos, formadores de opinión y dirigentes de movimientos sociales, quienes más posibilidades tienen de incidir, por ejemplo, para un potencial fortalecimiento del Estado federal argentino, de modo tal que éste ayude a lograr un país más competitivo en lo económico e igualitario en lo social?

El conjunto de desafíos antes presentados da cuenta de que mejorar las capacidades estatales, así como fortalecer las relaciones entre niveles de gobierno, no son procesos que se resuelven en sí mismos, sino que están fuertemente imbrica-

dos entre sí y con el resto de los aspectos antes reseñados, todos constreñidos por el contexto externo. Por ende, para lograr avanzar hacia un sistema de instituciones estatales que facilite la construcción de un federalismo que genere un desarrollo económico y fomente la integración social de todos los habitantes del país, se requiere que los actores relevantes movilicen sus recursos de poder en ciertas direcciones, incluyendo en este proceso la inversión de dichos recursos con perspectiva de mediano y largo plazo, a efectos de ayudar a construir una mejor institucionalidad política y sectorial.

Ya habiendo ingresado al siglo XXI, luego de atravesar una de las crisis más importantes en términos económicos, políticos y sociales, y camino a superarse la estéril discusión en cuanto al tamaño del Estado, van surgiendo en la Argentina paulatinos consensos que entendemos no deberían ser desatendidos, ya que representan una verdadera oportunidad histórica para avanzar hacia un país más productivo e integrado. Esta comprobación es particularmente válida con respecto a la necesidad de contar con instancias estatales fuertes, con especial énfasis para fijar prioridades, regular la provisión de bienes y servicios públicos y facilitar mayor equidad territorial y social. Pero también es cada vez más evidente la preocupación compartida con respecto a la necesidad de mejorar la calidad de las relaciones entre niveles jurisdiccionales de gobierno, en el marco de la institucionalidad federal y la post-descentralización.

Sin embargo, estos consensos no parecerían reflejarse aún con real prioridad en las agendas de los gobernantes, así como tampoco de la ciudadanía en su conjunto. ¿Por qué sucede esto?

Reconstruir capacidad estatal remite a aspectos administrativos y gerenciales de las diferentes instancias de gobierno tomadas en sí mismas (ya sea nacional o subnacional); pero también a lo que implican aquellos espacios que, de modos más o menos formales, refieren a los vínculos e interacciones entre esos niveles de gobierno. ¿Quiénes están dispuestos a invertir dinero, capital político y liderazgo social para mejorar las capacidades técnicas que se requieren para optimizar el desempeño de las políticas públicas? Más compleja es aún la situación si entendemos que para tener un Estado más capaz (y también una sociedad más capaz) se requieren transformaciones profundas en la correlación de fuerzas y en la distribución del poder entre los actores relevantes, por un lado, y entre éstos y la ciudadanía común, por el otro.

---

**Es válido afirmar en este sentido que reconstruir el Estado federal en la Argentina implica un proceso complejo que va más allá de un nuevo diseño de estructuras burocráticas o de un nuevo entramado legal, camino ya recorrido una y otra vez en las últimas décadas. Lo que se requiere, más que eso, es articular estratégicamente los esfuerzos de múltiples actores relevantes con el objetivo compartido de mejorar las capacidades administrativas y políticas del Estado (nacional y provincial, pero sin olvidar el municipal) con otros dos procesos: la reforma fiscal y la reforma política. Esto, a su vez, conlleva la necesidad de un rediseño del “contrato interjurisdiccional”, por lo cual resulta obvio que semejante tarea no puede quedar limitada a los actores formales del régimen político.**

---

Una profunda mejoría en las estructuras técnico-burocráticas de las diferentes jurisdicciones, así como transformaciones de las relaciones de poder que impacten en el plano de los acuerdos fiscales y los contenidos de la reforma política, no son cambios que puedan ser llevados adelante de manera aislada y sólo con el acuerdo de las elites políticas profesionales (a lo cual suele llamarse de modo simple “construir políticas de Estado”). Por el contrario, se debe dar cuenta de la sincronización que estas cuestiones requieren para generar vínculos virtuosos entre sí, construir una coalición de múltiples actores, dispuesta a sostener el espíritu reformista e invertir recursos

de poder en semejante empresa. En este sentido, el aislamiento y particularismo característico de muchos de los actores, que movilizan sus recursos sólo para el interés personal o para incidir en campos específicos de políticas públicas, conspira fuertemente contra la posibilidad de desarrollar los cambios profundos que la Argentina, en particular su ciudadanía, requiere.

Así presentada, la tarea puede resultar cíclopea o, al menos, suficientemente compleja como para desincentivar al más entusiasta. De lo que se trata, más bien, es de ayudar a definir sólo dos cuestiones, aprovechando aquellos embrionarios consensos sobre la necesidad de fortalecer el Estado y mejorar las relaciones interjurisdiccionales: por un lado, el rumbo estratégico general del país dado el escenario internacional y las condiciones internas (tanto estructurales como coyunturales); en segundo término, lograr un sistema general de reglas de juego que sean consistentes con ese rumbo estratégico y que den soporte a las políticas y programas públicos que cada gobierno decida poner en marcha para materializar el rumbo a seguir.

---

**¿Por dónde empezar? Un listado básico de primeros pasos, todos igualmente importantes:**

- a) mayor inversión en equipos de gestión pública capacitados y bien incentivados, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo;
  - b) mayor esfuerzo por mejorar las leyes y sobre todo las reglas informales que definen los incentivos de los partidos políticos y sus líderes nacionales y provinciales;
  - c) mayor compromiso político y fiscal para reconstruir un sistema de derechos sociales que asegure ciertos mínimos universales al conjunto de la población, independientemente de la posición social o lugar donde vive cada argentino;
  - d) mayor profundización en los cambios del sistema judicial, a efectos de generar reglas claras y tratamiento igualitario para el conjunto de la población;
  - e) mayor respaldo legal, técnico y, en algunos casos, político, a los ámbitos de coordinación sectorial de intereses entre diversos niveles de gobierno.
-

ofrece una selección de trabajos analíticos sobre temas fundamentales de la agenda pública nacional, en un formato reducido y orientado al público general.

PENT a través de esta serie de publicaciones aporta una perspectiva académica independiente, que sirve para generar políticas viables, consensuadas e informadas, tendientes a fortalecer las instituciones argentinas y las perspectivas de desarrollo del país.

© Fundación PENT

Los juicios y opiniones expresados en los documentos de trabajo de la Fundación PENT son exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución que los publica.

## Un puente hacia el progreso

PENT es una fundación independiente, apartidaria y sin fines de lucro creada en Julio de 2002 para promover el bien común y el fortalecimiento de la democracia.

Su misión es contribuir con ideas y propuestas al diseño de estrategias para el progreso de la Argentina y su mejor inserción en el mundo.

Ofrece una mirada de largo plazo a los problemas estructurales del país.

Trabaja por el fortalecimiento de la calidad y el desempeño de nuestras instituciones.

Propicia una inserción exitosa en la economía mundial y la recuperación de la cohesión socioeconómica interna.

Brinda respuestas interdisciplinarias desde lo social, lo económico y lo político-institucional, con un fuerte énfasis en la política pública.

Busca –a través de nuestras investigaciones, publicaciones y actividades– incentivar y enriquecer el debate público comprometido, destinado a construir consensos e influir en la toma de decisiones de una amplia audiencia.

## Creando puentes

 entre investigadores y tomadores de decisiones

 entre el corto y el largo plazo

 entre lo público y lo privado

 entre la Argentina y el mundo

Maipú 1300, piso 2

[C1006ACT] Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. 005411 4312 8960 ; Fax. 005411 4312 8960 int. 116

E-mail: [informes@pentfundacion.org](mailto:informes@pentfundacion.org) [www.pentfundacion.org](http://www.pentfundacion.org)

**PENT**

