

1

¿HAY POLÍTICAS DE ESTADO EN LA ARGENTINA? APROXIMACIONES A UN CONCEPTO

Walter José Cueto (*)

(Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)

Melina Guardamagna (**)

(Universidad Nacional de Cuyo, Argentina)

RESUMEN

Este trabajo se propone problematizar y poner en perspectiva el uso y abuso que en el lenguaje político actual se hace de la idea de “política de Estado”; cuestión sobre la que ya algunos autores han hecho significativos aportes, aunque parecieran insuficientes porque la noción se utiliza cada vez más con mayor confusión. Se pretende entonces avanzar en la búsqueda de los límites de esta noción, indagar sobre su sentido y alcance, analizar la posibilidad de encontrar atributos específicos, si hay políticas en la Argentina que puedan ser calificadas como políticas de Estado y qué implica su existencia en democracia.

En consecuencia, en este primer abordaje trabajaremos sobre los usos cotidianos del concepto de políticas de Estado y al hablar de éstos nos referiremos, principalmente, a fuentes documentales no académicas.

ABSTRACT

This paper intends to problematize and put into perspective the use and abuse in the current political language about the idea of “State policy”. Some authors have already made significant contributions, but seem insufficient because the notion increasingly used to further confusion. The idea is search the limits of this notion, inquire about the meaning and scope, analyze the possibility of finding specific attributes, whether there are policies in Argentina that could be classified as State policies and what does its existence in a democracy .

Consequently, in this first approach, we will work on the everyday uses of the concept of State policy and to speak of these we will refer, primarily, to documentary sources not academic

PALABRAS CLAVE:

Estado, políticas, democracia, Argentina.

KEY WORDS:

State, policies, democracy, Argentina.

(*) E-mail: wcueto.uncuyo@hotmail.com

(**) E-mail: meliguardamagna@gmail.com

RECEPCIÓN: 25/10/11

ACEPTACIÓN FINAL: 05/06/12

1 USO Y ABUSO DE LA IDEA DE POLÍTICA DE ESTADO

Las siguientes reflexiones están destinadas a problematizar y poner en perspectiva el uso y abuso que se hace de la idea de “política de Estado” en la cotidianeidad del debate político contemporáneo en la Argentina. Más allá de los significativos aportes de algunos autores sobre la cuestión, no se ha generado aún una conceptualización que permita precisar tanto en el lenguaje político cotidiano como en la literatura sobre el tema, cuándo una política es de Estado, con el peligro de quedarnos sin un recurso conceptual básico para hablar y entendernos en el ámbito de los asuntos públicos, donde esto es esencial.

La intención no es discutir sobre “verdades absolutas” o sobre “principios intangibles” sino insistir en la búsqueda primaria de acuerdos sobre el sentido y alcance que las palabras tienen en la discursividad habitual y que ellas sigan siendo herramientas para discutir los distintos puntos de vista sobre las cuestiones comunes. ¿Cómo acordar o finalmente disentir sobre una política si estamos vaciando o cargando supuestos términos técnicos con intencionalidades amañadas?

Quizás no sea un debate prioritario de politólogos ni entre politólogos pero es necesario que desde la disciplina se aporte en la búsqueda de precisiones conceptuales que ayuden a desarrollar un lenguaje con bajo nivel de equivo-

cidad que contribuya fundamentalmente a que los actores se entiendan. En consecuencia, en este primer abordaje trabajaremos sobre los usos cotidianos del concepto de políticas de Estado y al hablar de éstos lo haremos prioritariamente desde fuentes documentales no académicas.

El propósito de este trabajo es tratar de ver si efectivamente hay políticas que pueden ser calificadas como políticas de Estado y en cuyo caso cuáles son los atributos que las diferencian de las políticas de gobierno, partiendo de la base que gobernar es generar políticas. Para ello en primer lugar hemos realizado una breve introducción al tema. A continuación y a partir del uso de fuentes bibliográficas no académicas, presentamos los aportes realizados para comprender la idea de una política de Estado. Posteriormente haremos un primer abordaje sobre el concepto de política de Estado tratando de responder qué es una política de Estado en términos operativos para contrastarla con las políticas de gobierno. En esta línea de razonamiento realizaremos un abordaje en el que intentaremos identificar los atributos de una política de Estado y su distinción con las políticas públicas en general para llegar finalmente a las primeras consideraciones provisionales con las cuales cerraremos este primer ejercicio de aproximación conceptual a la cuestión.

¿Por qué decimos que el término se suele usar mal y sigue aportando confusión? Pareciera que cualquier problemática significativa y estratégica para un Estado puede encuadrarse en la definición de política de Estado. Se trataría de cuestiones que para los políticos deben tener continuidad más allá del cambio de gobierno, quedando al margen de las diferencias entre partidos. *“Una política de Estado, en la medida que trasciende a los partidos y a las ideologías debería ser producto del consenso o de un gran acuerdo nacional que ponga por delante el interés del conjunto de la Nación”* (Jorge Rulli. Ecoportal.net, 27-03-06). Nadie negaría que en este sentido existen políticas de Estado efectivas y vigentes que identifican a cada país, como por ejemplo la política sobre Malvinas en Argentina, la política energética de Brasil o la política de paz en Colombia, más allá de lo cual se evidencia una creciente ambigüedad e indefinición en la utilización del concepto.

Desde el propio gobierno se habla de políticas de Estado por el solo hecho de formular iniciativas desde su ámbito, como si fuera posible definir una política de este tipo a priori y unilateralmente. Ejemplo de ello es la forma en que el gobierno hace referencia a las políticas centrales de su gestión: se trata de *“políticas de Estado”* (Portal Presidencia de la Nación Argentina. www.casarosada.gov.ar) que abarcan todas las áreas de gestión –economía; trabajo; política social; salud; educación; infraestructura y servicios; defensa;

derechos humanos; seguridad; medioambiente; turismo; cultura; política exterior y ciencia y tecnología– a través de las cuales se trazan las principales líneas del plan de gobierno.

En el caso de los dirigentes, algunos reclaman incluso que el gobierno formule políticas de Estado de manera unilateral e imperativa. Uno de los más significativos ejemplos de los últimos tiempos es la necesidad de incluir en la agenda los problemas sociales más graves. Tal es el caso del diputado por la UCR, Ulises Forte que reclama al gobierno políticas de Estado de contención social: *“si se implementaran políticas de Estado serias y estructurales, que contuvieran a las personas en los pueblos y no los obligaran a migrar a bolsos de pobreza, no tendríamos que ser testigos de los lamentables episodios que estamos viendo en estos días, y que hemos visto antes, en los que se utilizan impunemente los tiros para intentar acallar conflictos sociales que son consecuencia de los hechos de exclusión y marginalidad que el Estado mismo propicia”* (Parlamentario.com, 11-12-10). También existen demandas con formato de políticas de Estado que se hacen desde el plano del deber ser, como es el tema de la desnutrición. En este sentido, Abel Albino, a cargo de la Fundación Conin sostiene que *“la desnutrición debería ser una política de Estado”* al referirse a la necesidad de que el gobierno defina *“una estrategia a mediano y largo plazo que implique un abordaje integral de la problemática”* (Infobae.com, 26-10-10).

Por otro lado, hay quienes afirman que la prolongada indefinición o ausencia del Estado ante determinadas problemáticas, como la seguridad, las políticas sociales, la educación, la salud, etc. constituirían una forma de política de Estado pero definida, en este caso, en sentido negativo, como una *política de no hacer*. En este sentido, frente al aumento de homicidios en Venezuela, Valentín Arenas se pregunta si esto no constituye una política de indefensión, impunidad e inseguridad del Estado, en su artículo titulado: *“¿La inseguridad una política de Estado?”* (Analítica.com, 08-03-10). Mientras, en la Argentina, frente a las crecientes transformaciones vinculadas a la agricultura y sus consecuencias ambientales, Jorge Rulli sostiene que *“la política de Estado en el país es continuar produciendo soja transgénica, en respuesta a los intereses de los agro negocios, de los grandes sojeros y de las empresas agro exportadoras”* (Ecoportal.net, 27-03-06).

También, a nuestro juicio, se utiliza mal el concepto al confundírsele con el de política pública. Una política pública definida con un amplio consenso social y político y con intenciones de perdurar a largo plazo, no necesariamente se convertirá en una política de Estado o acaso ¿se podría definir a priori una política

de Estado? Creemos que no. A fines del año pasado, una nota publicada en el diario *La Nación* titulada *“Inusual acuerdo opositor sobre políticas de Estado”* se refería en realidad al acuerdo de *“gobernabilidad y políticas públicas”* (22-12-10) firmado por representantes de los partidos de la oposición, un ejemplo más de la confusión que usualmente los políticos hacen del concepto.

Estos ejemplos responden a una cada vez más frecuente demanda de políticas de Estado, principalmente en contextos de crisis. Sin embargo, lo que en realidad se reclama es la presencia del Estado a través de políticas, que, sin duda, no es lo mismo.

Muchos académicos y analistas definen una política de Estado a través de los que serían dos de sus atributos más característicos, pero no los únicos, como son el consenso y el tiempo: *“en el diseño de políticas de Estado... se destaca la necesidad de trazar un rumbo a largo plazo consensuado por todos los partidos”* (Juana Marco, Nuevo encuentro, www.editor@nuevoencuentro.com, 16-06-2010). Este es el caso de la ligera y hasta imprecisa conceptualización que realiza el analista político Rosendo Fraga, para quien las políticas de Estado serían aquellas políticas que son *“compartidas por todas las expresiones políticas relevantes de un país y cuya ejecución, en consecuencia, no depende de los cambios que puedan producir en los gobiernos los resultados electorales”* (*La Nación*, 11-11-98).

Otro ejemplo en este sentido es el de Jorge Castro, economista chileno al referirse a la política exterior de su país: *“a nivel regional la política exterior de Chile tiene carácter de política de Estado. Surge de un consenso entre las fuerzas de centroizquierda que integran la Concertación Democrática y la centroderecha Coalición por el Cambio, que acaba de triunfar en las elecciones”*. Y continúa: *“Acá no hay, en lo referente a la estrategia de inserción internacional, posiciones de derecha o izquierda. Hay un consenso nacional y políticas de Estado. Es el modelo surgido del consenso y del acuerdo entre las fuerzas políticas de oposición al régimen militar, encabezadas por la Democracia Cristiana y el socialismo en 1989”* (*La Prensa*, 24-01-2010). De este tipo de afirmaciones, surge el interrogante respecto de si se puede diferenciar una política de Estado de otra más circunstancial y ligada a una gestión gubernamental; porque si no fuera así continuaríamos alentando la ambigüedad del concepto.

Ninguno de estos ejemplos parece el prólogo de una política de Estado, porque en definitiva lo que se le está pidiendo al gobierno fundamentalmente es que gobierne por políticas aunque no todas finalmente se conviertan en políticas de Estado.

2 ¿QUÉ APORTES SE HAN HECHO

PARA COMPRENDER LA IDEA DE UNA POLÍTICA DE ESTADO?

Veamos qué aportes razonables y relevantes se han hecho, inclusive con similar intencionalidad y sintonía, en algunos artículos de divulgación que ayudan a entender la naturaleza del problema. Una primera aproximación al tema podría ser el planteo que realizaron ya hace tiempo Cavarozzi y Berensztein (*“La medida del Estado”*. *Clarín*, 15-11-1998). El mismo se encuadra en la preocupación por democratizar al Estado, para lo cual proponen la discusión sobre qué Estado queremos y cómo queremos que en ese Estado se definan las políticas. Su principal crítica se dirige a quienes, desde una visión tecnocrática y mínima del Estado, definen y reclaman políticas de Estado a partir de la formación de consensos entre los grupos políticos relevantes del país. Decisiones que en democracia deberían, para los autores, reflejar las opiniones plurales de la ciudadanía. En respuesta a esta preocupación Cavarozzi y Berensztein explicitan las que consideran trampas del concepto políticas de Estado. La primera hace referencia a la discusión, aún pendiente, del tipo de Estado que necesita la Argentina. *“Muchos de los actores económicos y políticos más influyentes que supuestamente comparten los consensos contemporáneos en realidad difieren acerca de qué Estado y cuánto Estado debe haber en la Argentina”* (Cavarozzi y Berensztein. En *Clarín*, 15-11-1998). Es decir, antes de pretender políticas de Estado, sostienen los autores, deberíamos abrir el debate sobre la medida del Estado que queremos.

La segunda trampa del concepto se refiere al peligro de considerar que las políticas de Estado suponen únicamente consensos, cuando en realidad el conflicto también es inherente a ellas. *“La política es búsqueda de consensos pero también es terreno de resolución de conflictos materiales y simbólicos”* (Cavarozzi y Berensztein. En *Clarín*, 15-11-1998). Plantear la política en términos de consensos genera desafección política de la ciudadanía que no encuentra espacios de participación y disenso. Para los autores, este tipo de visiones *“simplistas y tecnocráticas de la política suponen prestar aquiescencia a las decisiones de Estado asegurando su continuidad al margen del resultado de las elecciones”* (Cavarozzi y Berensztein. En *Clarín*, 15-11-1998). En este contexto, la idea de consenso nos acerca a la tercera trampa que encerraría el concepto; ya que la búsqueda de políticas de Estado consensuadas, que no expresan la pluralidad y complejidad de la sociedad, podría terminar constituyendo una forma no democrática de formular políticas.

El punto de vista de Follari (*“El consenso es antidemocrático”*. *Página 12*,

21-06-10), cercano al planteo de Chantal Mouffe, es aún más terminante que el de estos autores ya que al consenso, entendido como un componente del paradigma neoliberal, lo considera como la muerte de la política. *“La política, antes de la globalización (digamos, en la Argentina de los años ’50 ó ’60) implicaba posiciones diferentes, programas distintos, ideologías diversas. Eso es lo genuino en política: ofrecer opciones diferenciadas y ejercerlas como tales. No como en la época del menemismo, en que todos recitaban el libreto neoliberal... No había política, pues se había renunciado a ésta: se jugaba al consenso, que consistía en que había que administrar y gestionar la privatización generalizada. En eso, todos estaban de acuerdo”* (Follari. En *Página 12*, 21-06-10).

El autor contrasta dicho período –*“el consenso ahoga la pluralidad negando las diferencias, e impide la representación efectiva de las diversas voces y opciones que existen de hecho en la ciudadanía”* (Follari. En *Página 12*, 21-06-10)– con el que comenzó en el 2003 durante la presidencia de Kirchner, al retornar la política; es decir, los antagonismos y las diferencias, atributos de la democracia. *“El valor de la democracia reside en albergar el abanico de opiniones que hay en la sociedad, evitando los discursos homogeneizantes que son tan habituales en las dictaduras”* (Follari. En *Página 12*, 21-06-10).

Para Chantal Mouffe la democracia supone diversos puntos de vista, posiciones que por momentos llegan a ser irreconciliables pero que encuentran un lugar para expresarse. *“La política tiene que ver con el conflicto y la democracia consiste en dar la posibilidad a los distintos puntos de vista para que disientan. El disenso se puede dar mediante el agonismo: un adversario reconoce la legitimidad del oponente y el conflicto se conduce a través de las instituciones. Es una lucha por la hegemonía”* (*Página 12*, 05-09-10). Es la lucha por lograr mayores niveles de democratización que permitan salir del modelo neoliberal, donde no hay lugar para el consenso.

En definitiva, en la visión de dichos autores la idea de políticas de Estado vinculada esencialmente al concepto de consenso se encuentra directamente asociada al modelo neoliberal, al achicamiento y creciente tecnicismo del Estado y al vaciamiento de contenido de los grandes debates políticos en la sociedad a favor de quienes gozan del status quo. Es decir, se trataría de un concepto definido por y para la ideología neoliberal. En este sentido es consistente la crítica de los autores y su prevención para evitar que se sacrifique el debate democrático y se regrese a posturas arbitrarias y autoritarias. Sin embargo, ¿no sería parcial excluir un concepto tan amplio como el de consenso e inclusive sostener su carácter antidemocrático por la manipulación ideológica que hace el neoliberalismo del mismo?; porque así estaríamos restringiendo el uso del

concepto al paradigma neoliberal y a su pretendida discursividad hegemónica. Por ello, aunque coincidimos con los autores en el rechazo terminante de un consenso adjetivado por el neoliberalismo, entendemos que el concepto en sí sigue siendo un componente que ayuda a entender el conflicto y cómo se desarrolla dinámicamente dentro de una democracia.

En el 2008, en medio del conflicto por la resolución 125 entre el gobierno y los sectores de la producción agroganadera, frente a la demanda de una política de Estado, José Natanson (*Página 12*, 29-06-08) en un breve pero preciso artículo se pregunta: ¿qué es, en realidad, una política de Estado? ¿Es cierto que en Argentina escasea? ¿Es verdad que a los demás países les sobra?

A partir de la comparación de distintas políticas de Estado en Latinoamérica el autor identifica algunos atributos en el concepto analizando casos. El de la política energética de Brasil es –a su juicio– uno de los más notables si se tiene en cuenta la significativa performance de Petrobras que desde su creación en 1953, aunque con muchos cambios, siempre tuvo el propósito de garantizar el autoabastecimiento energético. *“Hoy Petrobras es la única empresa hidrocarbúrica de primera línea cuyas reservas crecen más rápido que su producción”* (Natanson. En *Página 12*, 29-06-08). Este sería entonces el resultado de una política energética de Estado que desde mediados del siglo XX a la actualidad ha sido sostenida por los diversos gobiernos de Brasil.

La venta de YPF, en cambio, privó al Estado argentino de un recurso fundamental y ha dejado al país en una situación muy complicada. *“Argentina está lejos de Brasil y recuperar la soberanía energética no es tan sencillo: se han perdido ya demasiadas herramientas cuya recompra insumiría un costo que el país difícilmente podría afrontar y habría que debatir seriamente si tiene sentido hacerlo”* (Natanson. En *Página 12*, 29-06-08). En todo caso, lo evidente es que, a diferencia de Brasil, Argentina carece de una política de Estado en materia energética.

Lo que de acuerdo a Natanson (*Página 12*, 29-06-08), constituye una política de Estado, desde el retorno a la democracia en Argentina, es la referida a la defensa y la no intervención militar en asuntos de seguridad interna. Argentina en el contexto latinoamericano *“es la que hizo las revisiones más profundas y los cambios más notables para avanzar en el control civil democrático de las Fuerzas Armadas. Es el país que dio más pasos en la tarea de hacer de la política de defensa una política pública decidida por el Poder Ejecutivo, con aportes tanto del Congreso como de la comunidad académica. Y es el país latinoamericano en el que los militares intervienen menos en la toma de decisiones”* (Rut Diamint. *Revista Nueva Sociedad* 213. Enero/febrero 08).

Esto fue posible gracias al consenso en la clase política, a partir de 1983, para devolver a los militares sus funciones originales, tras años de dictadura donde se violaron sistemáticamente los derechos humanos y el fracaso de la incursión militar en Malvinas. En definitiva, sostiene Natanson, *“hoy la política militar es una buena política de Estado”* (Página 12, 29-06-08).

En la política exterior argentina, la relación con Brasil constituiría otro ejemplo de lo que puede considerarse una política de Estado. *“Desde 1983, los sucesivos gobiernos argentinos abandonaron la absurda competencia geopolítica e impulsaron un proceso de construcción de confianza que incluyó la desnuclearización de la relación bilateral. Ese es el verdadero origen del Mercosur, que nació con Alfonsín, continuó con Menem y se profundiza con Kirchner y que, aunque durante los '90 asumió un tono más comercial y hoy tiene un enfoque más político, nunca ha desaparecido del todo”* Página 12, 29-06-08). En consecuencia, de acuerdo a Natanson (Página 12, 29-06-08), una política de Estado no puede pensarse como un programa rígido y estático en el tiempo, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, historia y cultura. Es por ello que consensuar una política de Estado supone riesgos, porque puede llegar el momento en que sea necesario cambiarla o modificarla y la inercia política de muchos años tal vez lo impida.

Más recientemente –en agosto de 2010– Luis Alberto Romero, desde una perspectiva historiográfica, busca rescatar el sentido de lo que es y debe entenderse por una política de Estado, incluso demostrando cómo el consenso no es un requisito sino, en todo caso, el resultado de un proceso, extenso, controversial y cambiante.

A lo largo de la historia argentina, las que hoy llamamos políticas de Estado han sido reconocidas bajo distintas denominaciones y caracterizadas de diversas formas, aunque siempre poniendo el acento en el consenso como prerequisite para su continuidad. Este es el caso del proyecto de la Generación del 80, *“formulado por técnicos calificados y políticos expertos”* (Romero. En Perfil.com, 21-08-10) que permitió la transformación del país en materias tan centrales como la educación, la salud, el desarrollo económico y la inmigración, entre otras. *“En 1880 la Argentina adoptó un camino que resultó exitoso, en parte porque se adecuó a las circunstancias del mundo, y en parte porque hubo debates ásperos y enconados sobre cuestiones decisivas y progresistas para la época... Luego de ellos, se tomaron decisiones que supusieron la victoria de unos criterios y la derrota de otros. Fueron debates enconados, y sus protagonistas, lejos de felicitarse por los consensos, a menudo murieron amargados*

y convencidos de su derrota. Así se construyó lo que a la distancia llamamos exitosas políticas de Estado” (Romero. En Perfil.com, 21-08-10).

También el denominado “proyecto nacional” al que se ha apelado en varias oportunidades a lo largo de nuestra historia, y tan vigente en la actualidad, ha servido para expresar la voluntad y unidad del pueblo tras un proyecto de Estado, bajo la guía de un líder “capaz de encarnar y dar forma a la aspiración unánime del pueblo nacional” (Romero. En Perfil.com, 21-08-10), cuyo ejemplo más emblemático en Argentina es, sin duda, Juan Domingo Perón.

Con el retorno a la democracia, aquella unanimidad comienza a ser cuestionada. Tal como también afirman Cavarozzi y Berensztein (*Clarín*, 15-11-1998) los recuerdos de un reciente pasado autoritario desalientan la búsqueda de consensos por el temor de minimizar el debate y la discusión de ideas plurales. Sin embargo, la sociedad aprecia y reclama políticas de largo plazo, que, por lo general, reconocemos como políticas de Estado. “Son estables y continuas. No dependen de los cambiantes humores políticos de los gobiernos, ni de las coyunturas electorales, sino que se apoyan en saberes técnicos y en consensos. Hoy, las políticas de Estado aparecen en muchas propuestas como un programa redactado por expertos y rubricado por políticos y en las antípodas del decisionismo. Combinan la ilusión tecnocrática con una dosis de otra ilusión: el consenso...” (Romero. En Perfil.com, 21-08-10).

¿Cómo construir entonces políticas de Estado, a partir del consenso o de la confrontación? Las políticas de Estado suponen ambas dimensiones y requieren un Estado capaz de impulsar y coordinar debates colectivos propios de la democracia. Para esto es indispensable “un funcionamiento institucional que facilite la circulación del debate por los órganos representativos, los partidos, la prensa y los ámbitos civiles de opinión, que precedan la decisión política. En el transcurso de esa circulación habrá combates. Así, aunque sus protagonistas no lo adviertan, se decantarán los consensos que asegurarán la continuidad del meollo de las políticas” (Romero. En Perfil.com, 21-08-10).

En otros términos, el Estado es el único instrumento a través del cual se pueden desarrollar políticas que definan, producto de la discusión colectiva, el rumbo del país. Es por ello que, de acuerdo a Romero, la principal responsabilidad recae sobre el gobierno y la forma en la que maneja al Estado. “A principios del siglo XX Émile Durkheim dijo que el Estado –además de sus oficinas y funcionarios– es el lugar en donde la sociedad reflexiona sobre sí misma. Donde políticos y funcionarios elaboran diagnósticos y propuestas, que circulan por los órganos deliberativos, por la prensa y la opinión, por la sociedad y sus asociaciones, y retorna enriquecida y consensuada al punto de partida. Creo que

estaba describiendo lo que hoy llamamos políticas de Estado” (Romero, 2011: 2). Sin embargo, desde la visión del autor, en la Argentina actual mecanismos como la discusión y el acuerdo se encuentran ausentes en la escena pública, producto de un estilo de gobierno y del profundo deterioro del Estado.

A partir del análisis de la política exterior uruguaya, Oscar Bottinelli vuelve sobre los conceptos de consenso y continuidad para referirse a los principales atributos de una política de Estado y dar un poco más de claridad al tema. *“El término política de Estado se entiende en dos sentidos diferentes. Uno de ellos es en el sentido de políticas de continuidad y otro en el sentido de políticas adoptadas y ejecutadas con un alto grado de consensualidad en el sistema político”* (Nueva Mayoría, 02-06-08), características opuestas a las de una política de gobierno. En este sentido, la política de Estado por excelencia sería la que logra conjugar en el más largo tiempo posible la continuidad con el consenso. Sin embargo, no siempre sucede así. En el caso de la política exterior de Uruguay, de acuerdo a Bottinelli (Nueva Mayoría, 02-06-08), la política de Estado fue más fuerte en cuanto a su continuidad que en cuanto al consenso con el que se tomaron decisiones y se ejecutó la política. Es más, muchas veces dicha continuidad fue producto de la confrontación entre el gobierno y la oposición. E inclusive hubo períodos en los que no primó ninguno de estos atributos; momentos en los cuales la política exterior del país fue esencialmente una política de gobierno. Es decir que una política de Estado no es necesariamente consenso y continuidad al mismo tiempo. La política puede ser de Estado en tanto consenso, y un consenso puede generarse para provocar un cambio en la línea seguida anteriormente; o una mayoría de gobierno puede aplicar una política de continuidad que tuvo anteriormente un consenso nacional y que en determinado momento puede ser resistido por la oposición. Tampoco es necesario que la política de Estado se dé ininterrumpidamente en el tiempo; una misma política puede plantearse como política de Estado en un período y como política de gobierno en otro.

Respecto al componente ideológico de la política, una política de Estado tampoco es necesariamente sinónimo de políticas pragmáticas ni de *raison d’Etat*. *“Un país puede tener una política de continuidad y consensuada con alta carga ideológica. A la inversa, un gobierno puede apostar a la raison d’Etat sin contar con el consenso de la minoría nacional, o puede la raison d’Etat ser la ruptura con una política continuada de alta carga ideológica”* (Bottinelli. En Nueva Mayoría, 02-06-08).

En síntesis y de acuerdo a los aportes que se han hecho, las políticas de Estado constituyen una realidad dinámica y más aún en democracia, donde

los acuerdos son el resultado de los constantes debates entre las distintas fuerzas políticas y los actores sociales. En este sentido, los dos componentes centrales de una política de Estado serían el consenso y la continuidad, que no necesariamente se dan de forma simultánea. De estos dos, el más controversial es el concepto de consenso, definido por algunos autores desde el paradigma neoliberal, contrario a los principios de una democracia plural. Mientras desde otras posturas el consenso en democracia es pensado como el resultado de un proceso de confrontación entre actores colectivos, alentado por el Estado.

Qué nos queda por decir a nosotros entonces. Ordenemos los interrogantes que requieren ser contestados para intentar una contribución razonable en la reducción de equívocos conceptuales sobre la idea de política de Estado.

3 ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA DE ESTADO?

Cuando se habla de políticas de Estado se hace referencia inmediata a un tipo especial de política, dando por supuesto que existen otras de carácter más circunstancial, coyuntural o específicas relacionadas con una gestión gubernamental particular; sin embargo no existe una conceptualización generalizada que permita precisar en el lenguaje político cotidiano cuándo una política es de Estado, identificando sus atributos operativos y tangibles. No se trata de una cuestión teórica en sí, sino de un problema práctico que se le plantea a la teoría política desde el lenguaje y la gestión política.

Si siguiéramos una secuencia descriptiva quizás podríamos decir que es una política que trasciende al gobierno que la inicia y continuada como un mandato por otros gobiernos que lo suceden. Alguien la pensó y dio los primeros pasos, luego cambió el gobierno y ocuparon los puestos decisorios tal vez sus opositores que, van a modificar todas las políticas, menos aquella política estratégica que entonces es continuada más allá de toda bandera política. Las políticas de este tipo, entonces, no constituyen ni un acto reflejo ni una respuesta aislada sino un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas que, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permiten inferir la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Una política de Estado fija cursos de acción que van a influir en la vida del Estado y de su propia sociedad. Es decir que supone un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita la atención, interés o movilización.

ción de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, orientación normativa, que posiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. Esto es así porque el Estado, a través de sus políticas, encarna valores compartidos por la sociedad, algunos de los cuales son vertebrales para su desarrollo, como la educación, la salud, la seguridad, en torno a los cuales se formulan políticas, que más allá del componente ideológico de cada gobierno, perduran en el tiempo convirtiéndose en verdaderas políticas de Estado. Sin embargo, y más allá de esta caracterización, tal vez sea conveniente y útil delimitar qué no es una política de Estado y a partir de allí acercarnos a una conceptualización más precisa del término.

En definitiva, una política de Estado no afecta sólo al componente Estado sino a la relación integral Estado-sociedad.

4 ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE UNA POLÍTICA DE GOBIERNO Y UNA POLÍTICA DE ESTADO?

Para responder a este interrogante quizás convenga recordar alguna noción básica sobre qué es el gobierno y qué es el Estado. El gobierno es el conjunto de personas que detentan la autoridad temporaria para conducir, administrar y gestionar al Estado. Se trata básicamente de los órganos que dan dirección al Estado. Mientras, el Estado es la organización política y jurídica que, a través de un esquema institucional, se da una sociedad. Su existencia trasciende los diversos períodos de gobierno.

La organización del Estado está dada por una burocracia estatal, y el conjunto de normas, reglamentos, procedimientos y controles que, articulados por una cierta idea de lo que se puede y se debe, constituyen las buenas prácticas de la administración. En este esquema el gobierno es el encargado de dirigir y conducir el Estado, formado por equipos de dirigentes y técnicos que se renuevan periódicamente y que tienen la responsabilidad de formular, implementar y ejecutar las políticas.

En este sentido, una primera diferenciación nos permitiría afirmar que una política de gobierno es aquella que se circunscribe a una gestión en particular y responde a los intereses y criterios de ésta. Por lo tanto, dura mientras esté vigente el gobierno que la concibió. La política de Estado, por el contrario, responde a intereses más generalizados, valores que son menos cuestionables por la mayoría de la sociedad y que además son de suma importancia para el desarrollo del

país, tal como el caso de la política energética de Brasil o la política de derechos humanos en Argentina. Esto no supone necesariamente que haya unanimidad sobre la misma. Muchas políticas se implementan con el desacuerdo de las fuerzas políticas de la oposición o de determinados sectores de la sociedad y sin embargo, a largo plazo, adquieren continuidad y consenso por su relevancia. Es decir que varía el horizonte temporal de ambos tipos de políticas.

Con la intención de precisar algunos atributos que nos ayuden en esta diferenciación, Bottinelli (*Nueva Mayoría*, 02-06-08) sostiene que, contrapuesta a una política de Estado, una política de gobierno no tiene continuidad más allá del propio gobierno que la formuló y la sostuvo. Tampoco busca consensos extendidos, sino que, en todo caso, refleja el pensamiento de la mayoría que durante un periodo determinado sustenta a ese gobierno. Una política de gobierno no tiene por qué mantener continuidad con políticas anteriores, no necesariamente tiene consenso y fundamentalmente no busca ese consenso, porque la raíz ideológica que diferencia la política nueva con la anterior es la misma que diferencia al gobierno de la oposición dentro del país (Bottinelli. En *Nueva Mayoría*, 02-06-08).

El componente ideológico de la política es otro atributo a tener en cuenta. En una política de gobierno se espera una definición respecto al componente ideológico de la misma. En este caso, el contenido, que hace referencia a una visión consumatoria o teleológica de la política, es central. Es por ello que los cambios en la direccionalidad de la política se deciden, por lo general, en forma casi unilateral.

En el caso de las políticas de Estado, que trascienden períodos de gobierno, el énfasis está puesto, más que en el contenido, en el proceso, es decir, habría una visión más instrumental de la política. En este tipo de políticas es probable que se generen conflictos y diferencias ideológicas entre el gobierno y la oposición o con el partido que estuvo con anterioridad en el gobierno y aun con diferentes sectores de la sociedad. Es decir que lo que permite configurar la política como política de Estado es el proceso de conflictividad que desarrolla el mismo. De hecho, puede suceder que un gobierno entre en conflicto con una política de Estado, pero también que gobiernos distanciados ideológicamente continúen la misma política de Estado, como ha sido el caso de la política económica en Chile, implementada en un período de dictadura y seguida por sucesivos gobiernos democráticos.

Los gobiernos formulan políticas que definen rumbos en sus principales áreas de actuación –educación, desarrollo económico, salud, política exterior, entre otras– desde las cuales se desprenden nuevos conjuntos de políticas

que terminan de integrar la estructura de la acción pública. En este sentido, pareciera que una política de Estado supone una orientación fundamental que conserva una cierta direccionalidad en el tiempo, que difícilmente será modificada más allá de la ideología de quien esté en el ejercicio del poder. La continuidad de estos grandes lineamientos funciona como un marco de acción que proporciona una relativa estabilidad y coherencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Es por ello que, incluso, muchas veces las políticas de Estado son plasmadas en el propio texto de la Constitución e integran en forma permanente la agenda gubernamental.

Luego de esta primera diferenciación sobre lo qué es o debiera ser una política de Estado en contraposición a una política de gobierno, es necesario insistir en la búsqueda de aquellos atributos que nos permitan encontrar un marco conceptual básico que caracterice este tipo de políticas. Por lo pronto, algunas de estas características nos permiten resaltar la continuidad temporal de la política y su permanencia en la estructura institucional del Estado; la relevancia del conflicto en el proceso de construcción; el nivel de consenso entre los actores sociales y políticos para sostener criterios básicos de gobernabilidad y la inclusión y el compromiso de los mismos, tanto en la formulación de la política como en aspectos de su implementación y evaluación.

5 ¿CÓMO ES UNA POLÍTICA DE ESTADO? ¿CUÁLES SON LOS ATRIBUTOS QUE LA DISTINGUEN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA EN GENERAL?

Consecuentes con lo dicho hasta ahora, el término “política de Estado” no es una expresión jurídica sino política. Se ha usado históricamente para referirse a cuestiones de las que depende la supervivencia misma tanto del Estado como de la sociedad. En este sentido, una política de Estado supone en primer lugar que el espacio público desde donde se gobierna es el del Estado; es decir que no hay ningún otro actor o espacio público que pueda atribuirse la máxima capacidad de conducción o dirección. El Estado tiene el monopolio de la violencia legítima dentro de un territorio (Weber, 2007) y como tal es la única realidad históricamente individualizada que detenta el poder de coerción sobre las ciudadanas y ciudadanos que lo integran.

Las políticas de Estado constituyen la manifestación más significativa de la capacidad de conducción del Estado. Forman parte de las estrategias centrales de un país y se sostienen más allá del color político-ideológico de un gobierno. Es por ello que trascienden la temporalidad de la gestión de los gobiernos,

la resolución de problemas de coyuntura y aun los de mediano alcance para tratar de definir criterios que resuelvan problemas de nivel estructural. Para ello requieren que desde el nivel gubernamental se establezca y garantice la construcción institucional que consolide el largo aliento de varias de estas medidas, que a priori no pueden clasificarse como políticas de Estado.

Toda política de Estado para trascender en el tiempo necesita el soporte de algún tipo de marco normativo. Sin embargo, no hay necesariamente una relación indispensable entre política y norma. Una política de Estado no necesariamente se corresponde con el soporte de una única ley. Por ejemplo, la política de aguas en Mendoza es una política de Estado, con un marco normativo amplísimo y altamente complejo que se ha ido desarrollando en un extenso proceso histórico, político y cultural que no puede asociarse exclusivamente con la existencia de una Ley General de Aguas y tiene además muchos componentes que no necesariamente dependen de la formalidad jurídica.

En este sentido, ningún gobierno puede desarrollar una política de Estado por y bajo su única responsabilidad. Las políticas de Estado son obra de una sucesión de gestiones, de miradas diversas – a veces hasta contrapuestas – que finalmente coinciden en cuestiones básicas que trascienden la cotidianeidad. Ningún gobierno puede atribuirse la autoría, la paternidad o la creación original de una política de Estado; lo que sí puede sostener es que una política de su gestión finalmente ha adquirido la dimensión de este tipo. Es por ello que sólo retrospectivamente es posible sostener que una política es una política de Estado.

Dentro de esta misma lógica, la consolidación de una política de este tipo, implica, principalmente en democracia, atravesar múltiples conflictos, divergencias y contrariedades entre los actores. Esto es así porque el consenso no constituye un requisito primario para el diseño de la política de Estado, sino una suerte de “decantación” o de consecuencia en el proceso de construcción de la misma.

Por otro lado, desde el interés por los contenidos de la política, lograr consensos para el establecimiento de políticas de largo plazo tampoco es tarea fácil. Para algunos la redistribución equitativa de la riqueza; la justicia social; el combate del hambre y la pobreza; la promoción de las economías regionales; el crédito accesible para las unidades productivas pequeñas y medianas; el fortalecimiento de las cadenas de valor en industrias estratégicas en función del desarrollo económico y social; la educación pública; la salud; entre tantas otras, deberían ser políticas de Estado. Por el contrario, hay quienes sostienen que las políticas de desregulación (encubiertas o explícitas) de distintos mercados tendrían que ser también políticas de este tipo. Es decir que el carácter controversial de la política no sólo la afecta en su proceso sino también en su

contenido, con lo cual y tal como anticiparan Cavarozzi y Berensztein lo que está en discusión es el tipo de Estado que queremos en democracia y debiéramos agregar el tipo de relación Estado/sociedad que queremos. Tal como sostiene Romero, *“sin Estado no existe el instrumento para desarrollar política alguna, y mucho menos para discutir colectivamente el rumbo del país”* (2011: 1).

Podemos entonces analizar las políticas de Estado desde dos miradas distintas pero complementarias: una, cuando pensamos en el concepto de políticas de Estado desde el plano instrumental, para referirnos preferentemente a políticas consolidadas históricamente. La otra, cuando el análisis se orienta a los contenidos de la política, acercándonos al plano del deber ser y a una visión prospectiva.

En definitiva, hablar de políticas de Estado supone que siempre se gobierna por políticas, más allá de la trascendencia temporal que ellas puedan lograr. De tal manera que a un gobierno no se le puede reclamar que formule políticas de Estado porque esa no es su competencia. Lo que no puede dejar de hacer es gobernar por políticas y en consecuencia proponerlas, discutir las, tratar de que prevalezcan sus criterios, implementarlas, ejecutarlas y aplicarlas.

Para tener políticas de Estado se requiere de un espacio o un campo político donde Estado y sociedad se piensen entre y a sí mismos. Para ello los gobiernos deben alentar una institucionalidad que facilite la circulación de los conflictos y del debate público que preceden la decisión política. Como lo ha dicho Romero: *“habrá combates y aunque los protagonistas no lo adviertan, se decantarán los consensos que asegurarán la continuidad de las políticas”*.

6 A MODO DE CONSIDERACIONES PROVISIONALES...

Seguramente quedan numerosas aristas incompletas o ausentes en el tratamiento del tema pero hemos priorizado debatirlo ya.

En primer lugar coincidimos que en torno a la idea de políticas de Estado hay *trampas conceptuales* que es imprescindible abordar. En tal sentido, antes de hablar tan ligeradamente sobre ella debiéramos debatir qué Estado necesitamos y cuánto Estado queremos. Que en una política de Estado el consenso no es tanto un requisito como el resultado de un proceso, extenso, controversial y cambiante; es decir que el conflicto es inherente a ella. Y que la búsqueda de políticas de Estado consensuadas, que no expresen la pluralidad y complejidad de la sociedad, podría terminar constituyendo una forma no democrática de formular políticas.

No obstante, una política de Estado supone ambas dimensiones –consenso y conflicto– y requiere de un Estado capaz de impulsar debates colectivos y conducir conflictos propios de una democracia. Privilegiar el consenso y el tiempo es sólo una visión simplificada y quizás hasta imprecisa... Es más, consensuar una política de Estado supone riesgos, porque puede llegar el momento en que sea necesario cambiarla o modificarla y la inercia política de muchos años tal vez lo impida.

Tampoco una política no puede ser calificada a priori como “política de Estado”; en todo caso puede plantearse como una aspiración. Sólo el desarrollo del proceso sociopolítico que la envuelva podrá finalmente alentar una posibilidad tal. Es por ello que una política de Estado no puede pensarse como un programa rígido y estático en el tiempo, sino como el resultado complejo y cambiante de la combinación de fuerzas políticas, equilibrios sociales, historia y cultura. Inclusive, una misma política puede plantearse como política de Estado en un período y como política de gobierno en otro. Lo cierto es que la sociedad reclama políticas de largo plazo que, por lo general, reconocemos como políticas de Estado: estables y continuas.

Las políticas de Estado constituyen una realidad dinámica y más aún en democracia, donde los acuerdos son el resultado de constantes debates entre las diversas fuerzas políticas y los actores sociales. En este sentido, los dos componentes centrales de una política de Estado serían el consenso y la continuidad, aunque no necesariamente se den de forma simultánea. De los dos, el más controversial es el consenso, que para algunos es contrario a los principios de una democracia plural, mientras que para otros el consenso en democracia es pensado como el resultado de un proceso de confrontación entre actores colectivos alentado por el Estado.

A nuestro juicio la existencia de políticas de Estado en democracia supone altos niveles de conflictividad y, al mismo tiempo, requiere consensos que garanticen un orden mínimo necesario para el sostenimiento del régimen político. Ambos son componentes de una democracia, pero el conflicto es el componente central y permanente a través del cual se genera el cambio.

La democracia es mucho más que un modelo institucional. Se trata de un *“dispositivo simbólico que presupone la existencia de un espacio público político donde confluye una sociedad civil que ha ganado el derecho a tener derechos. Se trata de una teoría de integración política a través del conflicto más que del consenso”* (Cansino, 2008: 173). Es decir que una sociedad verdaderamente democrática no sacrifica sus diversos puntos de vista en la búsqueda de un consenso imaginario, sino que *“a través de sus conflictos irreconciliables, y*

sin perder su antagonismo, son capaces de fundar un espacio simbólico que, al mismo tiempo, los integra” (Cansino, 2008: 176). En definitiva, es la solución a los conflictos o el tratamiento eficaz de los mismos lo que da forma y fortalece a ese capital simbólico.

Desde esta perspectiva, entendemos que la política de Estado se construye en un proceso de naturaleza conflictiva en el cual hay momentos en los que la lucha y el disenso dan paso a acuerdos, a instancias que ayudan a generar puntos de encuentro o, por lo menos, a aceptar que alguien finalmente logra imponer su visión y eso transitoriamente genera un orden. Es por ello que aceptamos que *“ninguna teoría democrática mínimamente coherente puede reivindicar hoy la idea de consenso para caracterizar la política democrática, pues lo que hay en todas partes es conflicto”* (Cansino, 2008: 199). En todo caso –como ya hemos dicho– el consenso entre los actores sociales y políticos permite sostener criterios básicos de gobernabilidad e inclusión sin los cuales es imposible pensar en un régimen político democrático.

BIBLIOGRAFÍA

Albino, A. (2010): “Combatir la desnutrición tendría que ser una política de Estado”. En *infobae.com*. Disponible en <http://www.infobae.com/notas/543689-Combatir-la-desnutricion-tendria-que-ser-una-politica-de-Estado.html> (Consultado: mayo, 2011).

Arenas Amigó, V. (2010): “¿La inseguridad, una política de Estado?”. En *Analítica.com*. Disponible en <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/9464054.asp> (Consultado: mayo, 2011).

Bottinelli, O.A. (2008): “Uruguay: ¿Una política exterior de Estado? En *Nueva Mayoría.com*. Disponible en http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=606&Itemid=57 (Consultado: mayo, 2011).

Cansino, C. (2008): *La muerte de la Ciencia Política*. Buenos Aires. Sudamericana.

Castro, J. (2010): “Chile tiene política de Estado”. En *La Prensa*. Disponible en <http://www.laprensa.com.ar/Note.aspx?Note=352796> (Consultado: mayo, 2011).

Cavarozzi, M. y S. Berensztein (1998): “La medida del Estado”. En *Clarín*. Disponible en <http://edant.clarin.com/suplementos/zona/1998/11/15/i-01401e.htm> (mayo, 2011).

Follari, R. (2010): “El consenso es antidemocrático”. En *Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-148003-2010-06-21.html> (Consultado: abril, 2011).

Forte, U. (2010): “Forte reclamó políticas de Estado serias de contención”. En *Parlamentario.com*. Disponible en <http://parlamentario.com/noticia-33730.html> (Consultado: mayo, 2011).

Fraga, R. (1998): “Las políticas de Estado”. En *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/117503-las-politicas-de-estado> (Consultado: mayo, 2011).

Marco, J. (2010): “Políticas de Estado”. En *Nuevo Encuentro*. Disponible en <http://nuevo-encuentro.com/nuevoencuentro/?p=6417> (Consultado: mayo, 2011).

Mouffe, C. (2010): “Entrevista con la politóloga belga Chantal Mouffe, coautora del libro *Hegemonía y estrategia socialista*”. En *Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-152631-2010-09-05.html> (Consultado: septiembre, 2010).

Natanson, J. (2008): “¿Qué es, en realidad, una política de Estado?”. En *Página 12*. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-106918-2008-06-29.html> (Consultado: mayo, 2011).

Romero, L.A. (2010): “Cómo crear políticas de Estado”. En *Perfil.com*. Disponible en http://www.perfil.com/contenidos/2010/08/21/noticia_0034.html (Consultado: mayo, 2011).

Romero, L.A. (2011): “La prioridad es el Estado”. *Criterio*. N° 2370, pp. 1-5.

Rosemberg, J. (2010): “Inusual acuerdo opositor sobre políticas de Estado”. *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1334600-inusual-acuerdo-opositorsobre-politicas-de-estado> (Consultado: mayo, 2011).

Rulli, J. (2006): “Producir soja como política de Estado”. En *Ecoportal.net*. Disponible en http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Transgénicos/Producir_soja_como_politica_de_Estado (Consultado: mayo, 2011).

Weber, M. (2007): “*La Ciencia como Profesión*” y “*La Política como Profesión*”. Madrid. España. Ed. Espasa Calpe. Tercera edición.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Cueto, Walter José y Guardamagna, Melina (2012) “¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto”, *DAAPGE*, año 12, N° 18, 2012, pp. 7-26. UNL, Santa Fe, Argentina.
