

## **RIESGOS GLOBALES Y CAPACIDADES ESTATALES (\*)**

***Pedro Pablo Angel Albertti***

Albertti, Pedro Pablo Angel. Politólogo (UNR). Mg.Sc. en Administración Pública (FCE-UBA). Doctorado en Relaciones Internacionales USAL (en curso). Profesor Asociado Ordinario e Investigador de la Universidad Nacional de Luján, Argentina. Profesor Adjunto Regular de la FCE-UBA. Director del Grupo “Administración Pública, Gobierno y Políticas” Programa Redes Epistémicas. Departamento de Ciencias Sociales Universidad Nacional de Luján, Argentina. Secretario de Cooperación Internacional e Internacionalización – Universidad Nacional de Luján, Argentina

### Resumen

Un conjunto de riesgos globales y de incalculables consecuencias para la humanidad nos atraviesa. Para Beck (2011), reúnen las siguientes características: deslocalización, incalculabilidad y no compensabilidad. Uno de ellos lo constituyen las pandemias. Los habitantes de este planeta vivieron y, al momento de escribir estas líneas, lo siguen haciendo las consecuencias de la COVID19.

En la plenitud de la denominada “sociedad de la información” los estados nacionales tuvieron que enfrentarse a una situación inesperada e imprevista como así también al desconocimiento acerca de su alcance, desarrollo, consecuencias y, de los instrumentos o herramientas para gestionarla.

La capacidad estatal -entendida como la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente- (Bertranou, 2013) en materia sanitaria en los países centrales (Italia, Alemania, España, Francia, Rusia, Estados Unidos, etc.) nos exime de repasar, al menos en este resumen- lo ocurrido entre 2020 y 2021 en las regiones más desfavorecidas del planeta. Lo señalado se agrava si agregamos que, en algunos casos, algunos líderes gubernamentales y sociales actuaron como negadores de una realidad que se les imponía irremediablemente.

La ilusión de una sociedad más solidaria, igualitaria, participativa y cooperativa se esfumó ni bien comenzaron a generarse indicios de “una nueva normalidad” y, sólo quedó plasmada en algunos ensayos optimistas sobre el devenir pos pandémico.

Lo que no debería soslayarse es que, en el actual escenario de “crisis sistémica” (términos que ya han pasado a ser un clásico contemporáneo) los estados no pueden y no deben permitirse dejar de prestar atención a los cambios necesarios para fortalecer su gestión, tanto en lo que respecta a su personal, a sus herramientas tecnológicas y comunicacionales, a las políticas de inclusión y participación ciudadana. No en vano, hasta los más descreídos y detractores de un estado presente, vieron una luz en la oscuridad durante su intervención para mitigar los efectos de la pandemia a través de políticas de ayuda a personas y empresas.

Según Oxfam (2022) “...el 1% más rico de la población posee más del doble de riqueza que 6900 millones de personas., agrava las desigualdades presentes en otras áreas: de género, geográficas, étnicas, raciales, de casta o religiosas. Asimismo, perjudica nuestras economías, alimenta la indignación pública en todo el mundo e impide acabar con la pobreza global.”

Según la misma OSC (ibídem), la desigualdad extrema no es inevitable o fruto de la casualidad. Es producto de decisiones políticas y económicas deliberadas y, por lo tanto tiene remedio.

Esta realidad, a nuestro criterio y, aún con “datos in progress”, se ve agravada merced a los flagelos de la guerra entre Rusia y Ucrania, la pandemia Covid19 vigente –atenuada por las dosis de vacunas aplicadas en gran parte del mundo, las consecuencias del calentamiento global, los desplazamientos de migrantes buscando mejores condiciones de vida que, lamentablemente, no siempre encuentran, los efectos de las provocaciones entre potencias militares y nucleares. La lista es mínima y subjetiva, no taxativa, a efectos de no abrumar y, debido a que seguramente “no sabemos que no sabemos otros caos” – al menos por ahora-.

Podríamos señalar, que los riesgos que significan las cuestiones señaladas para el bienestar de la humanidad forman parte de lo que ya Beck (2011) identificaba como riesgos globales -con ciertas características, a saber: deslocalizados, incalculables y no compensables. Esto trae como consecuencia, que la sociedad del riesgo global obliga los actores a tener en cuenta las consecuencias a medio y largo plazo de sus acciones (Ciccheli, 2016)

En este marco y, en la plenitud de la denominada “sociedad de la información” los estados nacionales tuvieron que enfrentarse a una situación inesperada e imprevista –la pandemia- como así también al desconocimiento acerca de su alcance, desarrollo, consecuencias y, de los instrumentos o herramientas para gestionarla.

El Estado y sus (in) capacidades

La insuficiente capacidad estatal – ésta última entendida como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2013) en materia sanitaria en los países centrales (Italia, Alemania, España, Francia, Rusia, Estados Unidos , etc.) nos exime de repasar, al menos en este resumen- lo ocurrido entre 2020 y 2021 en las regiones más desfavorecidas del planeta. Lo señalado se agrava si agregamos que, en algunos casos, algunos líderes gubernamentales y sociales actuaron como negadores de una realidad que se les imponía irremediabilmente. Algunos ejemplos: Donald Trump, Jair Bolsonaro, Boris Jonhson y + + y + +

La ilusión de una sociedad más solidaria, igualitaria, participativa y cooperativa se esfumó ni bien comenzaron a generarse indicios de “una nueva normalidad” y, sólo quedó plasmada en algunos ensayos optimistas sobre el devenir pospandémico.

Lo que no debería soslayarse es que, en el actual escenario de “crisis sistémica” (términos que ya han pasado a ser un clásico por la complejidad, la interdependencia y la interrelación de las variables en juego ) los estados no pueden y no deben permitirse dejar de prestar atención a los cambios necesarios para fortalecer su gestión, por ejemplo a permitirse ampliar sus capacidades, tanto en lo que respecta a su personal, a sus herramientas tecnológicas y comunicacionales, a las políticas de inclusión y participación ciudadana. No en vano, hasta los más descreídos y detractores del Estado, clamaron por su intervención y, vieron una luz en la oscuridad cuándo otros actores (empresas, Milmillonarios, etc) no estaban a la altura de las circunstancias para mitigar los efectos de la pandemia a través de políticas y programas de ayuda a personas y empresas.

La citada crisis sanitaria encontró a la Argentina en un estado de vulnerabilidad económica y social y con una deuda externa superlativa.

Ante la situación inédita, imprevista y desconocida, las autoridades gubernamentales pusieron en juego una amplia batería de decisiones para no menoscabar derechos de la población, priorizando la salud. Las medidas de aislamiento dispuestas por el DNU 297/2020 –prorrogado varias veces a lo largo de las fases de la pandemia- pretendían evitar los contagios de COVID19 y, no hacer colapsar al sistema sanitario. Lo señalado fue acompañado por los gobiernos subnacionales, con la particularidad de que, en la mayoría de las conferencias de prórroga de las medidas de aislamiento y otras, se podía ver al Presidente de Argentina acompañado del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y del Gobernador de la provincia de Buenos Aires. Lo que en un principio pareció ser una política de acuerdos se fue diluyendo, merced a las críticas de grupos “libertarios”, opositores “duros”, campaña de trolls y “haters”, sumado a las campañas en contra en algunos medios de comunicación y las internas por posicionamientos propios en los diferentes partidos y alianzas tanto oficialistas como opositoras produjo que la tensión subyacente seguridad (salud) - libertad y la contradicción salud – economía saliera a la superficie. “Cuarentena eterna, encerrando a la gente más allá de cualquier pronóstico razonable de salud” (Macri, 2021).

Errores propios del gobierno (violación del ASPO en 2020, vacunatorios “VIP”, internas palaciegas etc.) ocasionaron una acentuada disminución de su credibilidad e imagen y generó terreno fértil para los antisistema y extremos libertarios.

A pesar de las cuestiones señaladas en el párrafo anterior, la ampliación de la capacidad instalada en materia de salud (hospitales de campaña, reacondicionamiento de espacios destinados a otros fines, salas especiales) como así también la capacitación y ayuda a agentes de salud en la mayoría de las provincias argentinas ayudó a que el sistema sanitario no se desmadrara. Una mirada retrospectiva de cortísimo plazo hace que no podamos evaluar con precisión los resultados. No obstante, el sistema sanitario repondió con sus fortalezas y debilidades y se mantuvo en pie pese a la adversidad pandémica.

El sistema educativo argentino, salvo excepciones, no estaba preparado para funcionar sin presencialidad. Debido al Aislamiento Social, preventivo y Obligatorio decretado en marzo 2020, fue afectado en todos sus niveles y jurisdicciones. La Nación y las provincias argentinas tuvieron que desarrollar plataformas digitales y ampliar la infraestructura digital (por ejemplo a través de la ENACOM se proveyó de navegación gratuita en todo el país por intermedio de tres empresas de tecnología). También se utilizaron medios de comunicación como radio y televisión para transmitir Programas tales como “Seguimos Educando” y portales como educ.ar. Recién en junio de 2020 se promulgó la Ley de Educación a Distancia.

Según un estudio del CIPEC publicado en mayo de 2020 (nivel inicial, primario y secundario) :

Todas las provincias impulsaron contenidos pedagógicos

El 45% amplió la infraestructura digital de sus estudiantes

Más del 60% impulsó políticas de capacitación docente para el contexto de pandemia

El 100% implementó o incrementó acciones de apoyo a la inclusión educativa vinculadas al servicio alimentario.

Más de un tercio de las jurisdicciones (11) propusieron iniciativas de acompañamiento específico a familias y jóvenes.

Datos de UNICEF, citados por Sigot (2021) revelan que en Argentina, “ el 18% de los adolescentes entre 13 y 17 años no cuenta con Internet en el hogar y el 37% no dispone de dispositivos electrónicos para realizar las tareas escolares. Este valor aumenta al 44% entre quienes asisten a escuelas estatales”.

También, numerosos informes de organismos internacionales de 2020 y 2021 señalan que, los estudiantes pobres sufrieron mayores consecuencias e impactos negativos producto del cierre de establecimientos escolares, al carecer de los recursos y medios necesarios para poder conectarse de manera remota. (BID, CEPAL, ONU, 2020 y 2021)

El sistema de educación superior universitario y no universitario también se vió afectado por las medidas para afrontar la pandemia. Si bien algunas instituciones de educación superior habían desarrollado plataformas virtuales y contaban con personal docente y técnico administrativo para brindar servicios de educación virtuales, en la mayoría de los casos hubo que salir a dar clases a cómo diera lugar y con los dispositivos disponibles. Al ser organizaciones con autonomía y autarquía, las decisiones se tomaron –por lo general y hasta que la pandemia y/o las capacidades tecnológicas lo permitieron- mediante Resoluciones ad-referéndum emanadas del Rectorado. En algunos casos se crearon Comités de Crisis, de emergencia, o por el estilo, para tomar las decisiones que luego se comunicarían a los estudiantes, a los profesores y a los nodocentes. Al no estar funcionando de manera presencial, y por consiguiente sin necesidad de erogar en funcionamiento cotidiano, muchas casas de altos estudios pudieron ampliar la infraestructura tecnológica para que no colapsen los servidores como así también generar cursos de capacitación virtuales a los docentes y reforzar el Sistema Integrado de Educación a Distancia (SIED).

También, al igual que en la sociedad, se desató al interior del sistema la tensión virtualidad-presencialidad, debate que en este ciclo lectivo se salda con una educación híbrida en la mayoría de las instituciones de educación superior públicas.

El balance sobre la calidad de la educación en pandemia es, y lo seguirá siendo, un tema de análisis relevante de investigación. Aún creemos que es muy pronto para realizar balances definitivos sobre esta cuestión.

A efectos de paliar en parte la crisis económica y social agudizada por la crisis se establecieron Programas y Políticas que tenían como beneficiarios a un conjunto de actores sociales y de la producción. Algunos ejemplos son, el “Programa de Recuperación Productiva” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, conocido popularmente como REPRO, el cuál se fue prorrogando en la medida en que las autoridades visualizaron la necesidad de mantener dicho beneficio.

En el transcurso del año 2021 se amplió este beneficio a otras actividades tales como como jardines maternas y escuelas primarias, etc. De igual modo, se materializó el “Programa de Asistencia de Emergencia a Trabajadoras y Trabajadores Independientes en sectores críticos” También en setiembre de 2021 se creó el “Programa de reactivación y desarrollo productivo cooperativo” con el propósito de asistir a las empresas recuperadas conformadas como cooperativas, que requieran apoyo económico para la reactivación sus actividades productivas” (REDECO). El mismo contemplaba a las empresas que se encuentren debidamente inscriptas en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y que posean el “Certificado MIPyME” vigente.

También se suspendieron los juicios de ejecución fiscal y de la traba de medidas cautelares para las micro, pequeñas y medianas empresas y de personas contribuyentes, a efectos de morigerar los impactos de la pandemia. . De igual modo, la normativa

disponía la suspensión de la traba de embargos sobre fondos y/o valores de cualquier naturaleza, depositados en entidades financieras o sobre cuentas a cobrar, así como la intervención judicial de caja.

La prohibición de despidos y suspensiones sin causa justa y por las causales de falta o disminución de la fuerza de trabajo y fuerza mayor también fue una medida para enfrentar el escenario de crisis y, con el fin de asegurar los puestos de trabajo

Entre otras medidas, en 2021 el Estado Nacional inició el reparto de \$145.000 millones del aporte solidario y extraordinario para enfrentar las urgencias sanitarias y económicas de la pandemia. La asignación estuvo enmarcada en las políticas previstas en la Ley 27605:: financiar la política sanitaria (20%); subsidiar a las PYMES para sostener los puestos de trabajo (20%); inyectar más recursos en las becas Progresar (20%), mejorar condiciones habitacionales de los barrios populares (15%) y apuntalar la inversión en el sector gasífero (25%).

Un punto aparte merece el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que busca morigerar el impacto de la emergencia sanitaria sobre la economía de las familias argentinas más afectadas. Este beneficio está destinado a trabajadores informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal doméstico y beneficiarios de la AUH-AUE o Progresar y, en el año 2020 alcanzó a 8.839.044 millones de habitantes.

## **Notas finales**

Los Estados han tenido que establecer medidas excepcionales ante la inédita situación de crisis provocada por la pandemia COVID19. En estas breves notas realizamos una breve descripción de medidas de política que los gobernantes han tomado para garantizar que se sigan cumpliendo algunas de las funciones esenciales (salud, educación, alimentación, trabajo) en una sociedad que ya venía golpeada y con una crisis socioeconómica en sus espaldas, una fuerte grieta política a la vez que un abultado endeudamiento, sólo aprovechado por algunas élites.

Por otra parte, no queremos dejar de mencionar que, el esfuerzo del trabajo no fue equitativo en los diferentes niveles de las prestaciones del Estado. No lo era antes de la pandemia y tampoco lo es ahora.

Pese a todo, la capacidad estatal, noción multidimensional, relacionada con la capacidad político institucional, la burocrática, la administrativa, la fiscal, la infraestructural, la coercitiva, la extractiva, etc., la de implementar políticas y/u objetivos se han desplegado –con las restricciones internas y externas- para enfrentar una crisis de consecuencias aún desconocidas.

(\*) corresponde al Panel Estado, Políticas Públicas y Pandemia

(+) Para un detallado análisis sobre las capacidades estatales remitimos al lector al texto de la Corporación Andina de Fomento del Banco de Desarrollo de América Latina: Capacidades estatales. Diez textos fundamentales (2015)

## Referencias

Beck, U. (2011), Convivir con el riesgo global, en Innerarity D. y Solana, J. (eds.), (2011), La humanidad amenazada: gobernar los riesgos globales, Paidós. 1° edición

Bertranou, J. (2013), Capacidad estatal: aportes al debate conceptual, ponencia presentada en el Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza

Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Corporación Andina de Fomento. Banco de Desarrollo de América Latina. Buenos Aires, 2015

Cardini, A., D’Alessandre D., Torre E. (2020) Educar en pandemia. Respuestas provinciales al COVID <https://www.cippe.org/publicacion/educar-en-pandemia-respuestas-provinciales-al-covid/>

Cicchelli, V. (2016): Pluriel et commun. Sociologie d’un monde cosmopolite, Paris, Les Presses de Sciences Po. 280 pp.

<https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/desigualdad-extrema-y-servicios-sociales-basicos>

<https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia>

<https://www.tvpublica.com.ar/post/polemicas-declaraciones-de-mauricio-macri-en-espana> (8-7 de 2021, declaraciones del ex Presidente Mauricio Macri”)

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pobreza\\_y\\_desigualdad\\_editado.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/pobreza_y_desigualdad_editado.pdf)

Sigot, E (2021). Educación Remota en Argentina. Alta preparación pero con pobreza en <https://www.sobretiza.com.ar/2021/10/29/educacion-remota-en-argentina-alta-preparacion-pero-con-pobreza/>