

POLÍTICAS FEDERALES DE GESTIÓN PÚBLICA

Autor: Adrián Domínguez

Institución: Consejo Federal de la Función Pública.

I. MARCO CONCEPTUAL.

Uno de los principales dilemas de América Latina ha sido la tentativa, gran parte de las veces frustrada, de conciliar un Estado Moderno con una sociedad arcaica. Esto nos remite a un problema de gobernabilidad en la región fundado en la paradoja que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y al mismo tiempo, el hecho objetivo de presentar el *mayor nivel mundial de desigualdad* en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos.

La relación entre Estado y Sociedad en América Latina podemos decir entonces que se ha caracterizado por tres cuestiones principales que son el **Patrimonialismo, el Autoritarismo y la Exclusión**, independientemente de si esto ha operado en sistemas democráticos, populistas y hasta autoritarios.

PATRIMONIALISMO

Así, una de las condiciones esenciales del constitucionalismo moderno como es la separación entre el patrimonio privado del gobernante y el patrimonio público, desde el punto de vista del uso privado que algunos gobernantes hacen de la cosa pública, no opera en general en América Latina. Esto sucede en grados diversos de desarrollo político institucional, los cuales se traducen en caudillismo, clientelismo, círculos burocráticos y corrupción, a los que ciertamente no escapa la Argentina como hemos podido observar y sufrir.

Hay varios ejemplos lamentables de esto en los últimos años en el país fundamentalmente en aquellas provincias en donde se visualiza una correlación cada vez mayor entre atraso institucional, desigualdad, pobreza y privilegios de unos pocos.

En síntesis el *patrimonialismo* trae como consecuencia un déficit permanente en la dimensión republicana, cuyas inexorables consecuencias son de diverso orden:

Económicas: se torna inviable la constitución de un mercado competitivo, ya que la competitividad es sustituida por la regla de proximidad o acceso diferencial al Estado para la obtención de privilegios y resultados;

Políticas: falta de legitimidad del poder público, identificado como servidor de los grupos de poder;

Institucionales: irracionalidad de las políticas estatales e incapacidad de planificar el desarrollo.

AUTORITARISMO:

Implica una relación entre el Estado y la Sociedad en la cual la sociedad democrática está ausente o truncada. Si se entiende la democracia como la definición de reglas legítimas de competencia política en la cual se permite la participación del contingente demográfico más amplio y no discriminado, en la región ambos componentes estuvieron comprometidos.

Las principales consecuencias del autoritarismo son la debilidad del sistema de representación-como modalidad predominante de relación entre el Estado y la Sociedad dado el distanciamiento de los partidos políticos en relación a las demandas populares, y la inoperancia del poder legislativo y judicial.

La existencia de los "estados sin ciudadanos" (Fleury, 1997) (sin derechos civiles, políticos y sociales) tiene por efecto la presencia de un poder intervencionista y despótico, subordinado a los intereses privados de los cuales depende. **En resumen la consecuencia del autoritarismo es un déficit permanente en la dimensión democrática.**

EXCLUSIÓN:

Es la negación sistemática de los derechos de ciudadanía de una parte significativa de la población, impidiendo su acceso a la riqueza producida en el país.

Es la fractura socio-política y económica que impide la constitución de una dimensión nacional, entendida como pertenencia de los individuos residentes a una dimensión territorial, a un orden simbólico, económico y político común.

La cuestión central para la comprensión de la exclusión es entenderla como un proceso que atenta contra la dignidad humana y priva a los individuos de su status de ciudadanos, impidiéndoles que se transformen en sujetos autónomos de su proceso social. Es decir, además de los derechos de la ciudadanía, lo que se está negando a los excluidos es su propia condición humana y la posibilidad de realizar su potencial como personas autodeterminadas.

En la Argentina actual, y como consecuencia de las transformaciones ocurridas durante la década del '90 en la economía en general y en el mercado de trabajo en particular, se verifica un proceso de consolidación de la pobreza y creciente exclusión social, que conduce a que hoy más de 20 millones de personas vivan en condiciones de pobreza e indigencia.

I.i. Qué Reforma del Estado?

Lo anterior nos obliga a reflexionar sobre qué tipo de Estado queremos construir y cuáles serían sus relaciones con los diversos grupos sociales.

En primer término parece indudable el papel central del Estado como eje articulador de consensos y recursos necesarios para llevar a cabo las transformaciones económicas y sociales. No estamos hablando de un Estado productor, si de un agente inductor del desarrollo, que procese las señales del sistema global interconectado y las

adecue a las posibilidades reales del país, siendo las empresas privadas las que asuman el riesgo, inviertan y crean riqueza o miseria ,según les vaya y para quien.

La propuesta de reforma no puede basarse en un estado mínimo, además se inscribe en una transformación más amplia que la mera reforma del aparato administrativo, *involucra cambios en las relaciones de poder internas, un modelo de desarrollo y una determinada inserción en la economía internacional*. Así como en el cambio del modelo económico conocido como de crecimiento hacia afuera o modelo agroexportador al modelo de sustitución de importaciones, hubo modificaciones en las relaciones de poder, el momento actual de reforma del aparato administrativo seguramente representará un transformación más profunda que una modernización burocrática.

La situación creada a partir de la explosión de demandas sociales generadas por el proceso de democratización , en un contexto de ajuste recesivo, introduce la necesidad de orientar la reforma hacia la creación de mecanismos de integración social, entendidos como la capacidad de la sociedad para la construcción de una ciudadanía activa y participativa.

La agenda de la reforma incluye por ejemplo una reingeniería de las relaciones entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, a partir de la cual se sustituyan los sistemas centralizados de planificación por proyectos y programas de Desarrollo Local. En consecuencia el proceso de descentralización deberá implicar no sólo la capacitación y transferencia en términos técnicos y de recursos financieros y humanos hacia los niveles subnacionales, ahora responsables de la implementación de políticas y entrega de servicios, sino *la efectiva creación de condiciones técnicas, políticas y económicas que hagan posible un Desarrollo Local sustentable*.

La reivindicación ciudadana comienza por una efectiva intervención del Estado en cuanto a crear mecanismos de protección de los consumidores, a partir por ejemplo del fortalecimiento e institucionalización de los entes reguladores de las empresas privatizadas que han sido cooptados por éstas ante la inacción del Estado. De igual manera en cuanto a garantizar los contratos, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo, fortalecimiento institucional para reducir la corrupción y mecanismos que permitan preservar la competencia entre los agentes económicos.

La política social deberá estar orientada a una estrategia distinta al estilo gerencial, focalizado y asistencialista de los '90, dirigido a que la gente *aguante* y tenga una cuota moderada de esperanza. De lo que se trata es de instrumentar un nuevo modelo de gestión tendiente a posibilitar a las personas a ser sujetos autónomos para que puedan liberarse de las condiciones materiales que les impiden el acceso a los beneficios del desarrollo y del progreso técnico. Implica políticas socio-económicas cuyo objetivo sea generar condiciones para realizar socialmente el potencial productivo del principal recurso de una gran variedad de organizaciones sociales, excluidos y empobrecidos: **el trabajo**.

Deberán repensarse en definitiva las relaciones entre un Estado y una sociedad civil fuertemente fragmentada en sus demandas e intereses y que actualmente encuentra cauce y participación en múltiples organizaciones que actúan paralelamente al Estado, pero que se remite al Estado, y que suelen ser mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos. La población antes marginalizada ingresa en la escena política a través de formas innovadoras de gestión participando en el proceso de formulación e

implementación de políticas públicas y contribuyendo así a las condiciones de gobernabilidad democrática en AL.

Desde el punto de vista de las transformaciones institucionales que la reforma del Estado debería adoptar para pasar de un modelo burocrático de administración pública a un estilo gerencial, algunas propuestas se han basado en esquemas provenientes del ámbito privado, son las que están sintetizadas en lo que se ha dado en denominar el New Public Management:

- a) separación de las funciones políticas de las administrativas;
- b) distinción entre las actividades exclusivas del Estado de las actividades que pueden ser ejercidas por otros agentes;
- c) desplazamiento del control de procedimientos hacia productos o resultados;
- d) atribución clara de responsabilidades y formas de rendición de cuentas (accountability).

Mintzberg (1996), y otros han formulado una serie de reparos en cuanto a adoptar el mismo modelo de gerencia exitosa en el sector privado para la reforma del Estado.

Un primer cuestionamiento que plantea Mintzberg es que la relación entre gobierno y ciudadano es totalmente distinta a la relación entre empresa y cliente y que reducir la primera a la segunda sería desconocer los derechos ciudadanos que trascienden el consumo. *Paul Krugman agregaría The State is not a Company.*

Otro cuestionamiento es señalar que sólo las actividades volcadas a la producción pueden ser medidas como productos, y la mayor parte de las actividades del Estado no están dirigidas a la producción. En el mismo sentido podríamos decir que la medición de los productos no representa una medida de los resultados alcanzados por determinadas actividades públicas.

Robert Gregory plantea otra cuestión interesante acerca de las diferencias entre accountability y responsabilidad en la gerencia pública. Mientras que la rendición de cuentas (accountability) implica a una tercera parte (ciudadano o superior jerárquico), la responsabilidad incluye contenidos de prudencia, probidad, moral y juicio en relación con las acciones de uno mismo y de otros. Tales culturas gerenciales pueden resultar incompatibles. Si disminuyen los controles burocráticos, y se amplian los grados de discrecionalidad de los funcionarios, con el traslado del ethos de la responsabilidad al ethos de la rendición de cuentas, es posible que la corrupción aumente, señala Gregory.

Otro punto a ser cuestionado del nuevo modelo de gerencia pública en América Latina es la publicitada capacidad de enfrentar los problemas de desigualdad a partir del uso más eficiente de los recursos. Aquí surge el tema de la descentralización que en su aplicación ha provocado una fragmentación de la acción pública, generando cruciales problemas en la planificación, coordinación, y regulación de los servicios públicos. El resultado más frecuente de este modelo de descentralización, fundado en necesidades de ajuste fiscal, ha sido la aparición de profundas desigualdades entre regiones y ciudadanos ante la ausencia de regulación por parte del Estado y la preeminencia de la lógica mercantil en la provisión de los servicios públicos.

Un último punto que nos interesa destacar aquí en relación a la necesidad de democratizar el Estado y adecuar las funciones gerenciales a una realidad cada vez más compleja es la convicción en cuanto a valorar el conocimiento y el aprendizaje como herramientas estratégicas para que las cambiantes y diversas intervenciones

que la sociedad exigen hoy al Estado puedan desarrollarse de manera adaptativa y flexible.

En tal sentido, Castells, (1998), habla de la necesidad de un Estado Red, con un funcionamiento flexible y geometría política variable, capaz de manejar múltiples informaciones y asegurar un proceso de decisiones compartidas. A su entender sería necesaria la combinación de 8 principios de administración que conformarían el Estado red:

El primero es el de la *subsidiariedad* entendida como una amplia descentralización en la que se transfiera recursos y poder a los niveles más cercanos a los ciudadanos y a sus problemas, siempre y cuando puedan ejecutarse eficazmente. A cambio, el Estado tiene la responsabilidad de la distribución de la riqueza, incluyendo la corrección de desigualdades.

El segundo principio es la *flexibilidad organizativa*. En un mundo de empresas-redes la administración del Estado debe ir asumiendo una función reticular y de geometría variable en su ejecución. Las unidades de intervención del Estado actuarían a la manera de una "Task forces" adaptándose a un propósito determinado y reconvirtiéndose en otro tipo de organización y actividades.

El tercer principio que alude Castells es la *coordinación*. Refiere a una administración capaz de establecer mecanismos de cooperación permanentes con las administraciones locales, regionales, nacionales y supranacionales de todas las instituciones en la red que opera el Estado.

El cuarto principio es la *participación ciudadana*, pero entendida como articulación de los ciudadanos con el Estado, manteniéndolos informados y asumiendo debates en torno a cuestiones que les afecten directamente. Sin participación, dice Castells, la democracia se irá vaciando de contenido para amplios sectores de la población, sobre todo para los sin voz, cuya carencia de recursos materiales y culturales, en ausencia de procesos participativos, los condena a ser comparsas o resentidos.

La transparencia es el principio de gobierno mencionado por Castells como más importante. Se trata de controles internos y externos, anclados en la sociedad. Se destacan aquí las nuevas tecnologías de información que permiten el acceso directo de los ciudadanos a todos aquellos datos y actuaciones administrativas que no sean confidenciales y que asegura un nuevo vínculo entre Estado y sociedad.

La modernización tecnológica es otro principio esencial. Requiere inversión en equipo, pero sobre todo requiere capacitación de recursos humanos, alfabetización informática de los ciudadanos y el re-diseño de las instituciones del Estado para que sean capaces de absorber el funcionamiento en red abierta, señala Castells.

Los dos últimos son la *transformación de los agentes* de la administración, lo cual implica profesionalización y mejor paga, y el principio de *retroacción en la gestión* que permite a las unidades administrativas corregir sus propios errores, en un proceso de prueba, error y corrección.

II. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS DEL CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Hemos querido incluir en estas breves líneas algunas de las acciones que el Consejo Federal se plantea desarrollar durante el período 2004-2005 las cuales creemos se encuentran comprendidas dentro de los lineamientos conceptuales señalados.

El Consejo Federal es el espacio interjurisdiccional que compromete la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el desarrollo de políticas de función pública en la afirmación de los procesos de reforma y modernización de las respectivas administraciones publicas.

Sus funciones, básicamente de Asistencia técnica y Cooperación en las 24 jurisdicciones subnacionales, están enmarcadas en los lineamientos estratégicos emanados de la Subsecretaría de la Gestión Públicas.

Para el período 2004-2005 las actividades del Consejo están implícitas en 4 líneas estratégicas, las que se implementarán a través de planes de acción programados al efecto, a saber:

1-Elevar la calidad y transparencia de la gestión institucional de las administraciones subnacionales a partir de la transferencia de metodologías, instrumentos y capacidades aplicadas al mejor desempeño organizacional frente al ciudadano.

2-Constituir una masa crítica de pensamiento y soluciones prácticas para funcionarios, directivos y técnicos provinciales que conforme un Programa Federal de Planificación regional con énfasis en el contexto de pobreza y exclusión en que debe desenvolverse la intervención del Estado en la Argentina actual.

3-Establecer una Agenda Federal Estratégica para mejorar la calidad y participación ciudadana en los asuntos públicos, a partir de establecer ámbitos de intercambio y generación de consensos básicos con diversos actores que permita la coordinación horizontal de experiencias.

4-Conformar un Sistema de Información Federal que permita determinar las necesidades tecnológicas provinciales con el objeto de desarrollar proyectos de Asistencia Técnica con alto impacto en la gestión pública.

III. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES.

Ninguna Reforma del Estado ni estrategia de política Pública puede encararse con éxito sin tener en cuenta que no es sólo el Estado el que se encuentra en crisis sino que también lo está la sociedad civil a partir de un proceso de profunda fragmentación social, pérdida de valores solidarios y predominio del *sálvese quien pueda*. La refundación es entonces de la sociedad civil en torno al Estado. Desde el punto de vista de la inclusión el papel del Estado es tan central, a partir de las carencias tan agudas entre los sectores populares, que termina por ser el agente productor hasta de la capacidad de reivindicación popular.

De lo que se trata entonces es de la reconstrucción de la democracia desde una concepción de participación activa de los ciudadanos en un proceso de construcción de

identidades colectivas en el cual los individuos asumen responsabilidades públicas y pasan a gozar de los derechos de los ciudadanos.

Esta concepción emancipatoria de los derechos ciudadanos cobra especial significación en sociedades donde los derechos políticos fueron universalizados pero el poder político sigue siendo restringido a una elite de burócratas y propietarios. Así el ejercicio del poder se hace de forma autoritaria y patrimonial, y la mayoría de la población queda marginada y excluida tanto de los resortes del poder como de la riqueza producida.

En consecuencia la participación de la ciudadanía en las diferentes fases del proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, constituye un reaseguro a la consolidación de la gobernabilidad democrática.

Finalmente queremos señalar que la democratización del Estado y sus funciones gerenciales están atados indisolublemente a un proceso de transformación en conjunto con la sociedad donde este opere y por lo tanto cómo y de qué manera suceda dependerá de cada país y administración. No obstante, insistimos en el carácter ineludible de las funciones indelegables del Estado en cuanto a: la defensa del territorio y de la soberanía nacional, la inclusión de todos los ciudadanos en un proyecto de comunidad, la inserción ventajosa del país en el escenario internacional, la reducción de las desigualdades regionales y entre los ciudadanos y la implementación de un modelo de desarrollo económico y social sustentable.

BIBLIOGRAFIA

Arocena, José. 1995. *El desarrollo Local. Un desafío contemporáneo*. Caracas. CLAHE- Nueva Sociedad

BID. 1997. *Latin America After a Decade of Reforms. Report on Economic and Social Progress*. Washington, DC. : Banco Interamericano de Desarrollo.

Borja, Jordi y Castells, Manuel (1997) "Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información". Madrid: Taurus.

Castells, Manuel (1998) *Hacia el Estado Red? Globalización Económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminario sobre Sociedad y Reforma del Estado, Sao Paulo, Marzo de 1998.

Fleury, Sonia. 1997. *Estados sin ciudadanos en América Latina*. Buenos Aires ed. Lugar.

Gregory, Robert: *Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the Public Production Process*" en J Boston: The State under Contract

Kliksberg, Bernardo. 2003. *Hacia una nueva visión de la Política Social. Desmontando Mitos. Biblioteca digital del Banco Interamericano de Desarrollo*.

Marshall, T.H. 1965. "Citizenship and Social Class" en T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, New York: Anchor.

Mintzberg, Henry: *Managing Government, Governing Management*. En Harvard Business Review, 1996.

Sen, Amartya. 1995. *Nuevo examen de la Desigualdad*. Madrid ed. Alianza.

Adrián Domínguez, Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Cuyo. Especialista en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO). Especialista en Políticas Sociales (Banco Patricios). Realizó diversos cursos de Posgrado y Especialización entre los que se destaca el Curso para Directivos en Gestión de Programas Sociales (BID-INDES-Washington DC). Actualmente es el Coordinador del Consejo Federal de la Función Pública (Jefatura de Gabinete de Ministros-Subsecretaría de la Gestión Pública). Ha sido Jefe de Gabinete de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se ha desempeñado como consultor externo de UNICEF (Argentina) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas en temas sociales y de Desarrollo Local. Publicó diversos artículos y ensayos sobre Políticas Sociales y la cuestión Municipal.

INSTITUCIÓN: CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

Diagonal Roque Sáenz Peña 511-CP 1035.

Teléfonos: 4342-6369

e-mail: adominguez@sgp.gov.ar