

# VOCES

en el Fénix

## EL ESTADO DE LAS COSAS

EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EL ESTADO RECUPERÓ UN LUGAR QUE NO DEBERÍA HABER PERDIDO NUNCA. SU REPARICIÓN ES A PASO FIRME Y CONTINUADA, SIN EMBARGO, QUEDAN MUCHAS COSAS POR AFIANZAR Y MEJORAR. EN ESTE NÚMERO, UN RECORRIDO POR ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS Y SUS POSIBLES SOLUCIONES.




# sumario n°17 agosto 2012

## editorial

¿QUÉ ESTADO PARA  
UN DESARROLLO CON  
EQUIDAD?

Oscar Oszlak



LA CAPILARIDAD SOCIAL DEL ROL DEL ESTADO **O. Oszlak** 06  
EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y AUTORITARISMO **E. Gantman** 12 ESTADO  
POST-DESARROLLISTA **C. Zurbriggen** 18 ESTADO Y CIUDADANÍA FIS-  
CAL **A. M. Estevez** 28 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO  
PROVINCIAL **H. Cao** 34 PRESIDENCIA INSTITUCIONAL Y CALIDAD DE  
LAS POLÍTICAS **F. Straface** 42 INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO CON EQUI-  
DAD **G. Schweinheim** 50 NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA  
Y CULTURA ORGANIZACIONAL **I. Felcman, G. Blutman** 58 REPRESENTATIVIDAD, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA **M. Iacoviello** 66 HACIA  
MÁS Y MEJOR USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN PARA  
FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA **D. Pando** 72 LOS DESAFÍOS DE  
LA POLÍTICA SOCIAL **E. A. Isuani** 80 ACCESO A LA INFORMACIÓN  
**M. Oyhanarte** 88 ESTADO Y RENDICIÓN DE CUENTAS **E. Peruzzotti** 94

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Alberto Edgardo Barbieri

### Vicedecano

Humberto Luis Pérez  
Van Morlegan

### Subsecretario General

Walter Berardo

### Secretario Académico

José Luis Franza

### Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

### Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

### Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

### Secretario de Relaciones Académicas Internacionales

Juan Carlos V. Briano

### Secretario de Graduados y Relaciones Institucionales

Catalino Núñez

### Director Gral. de la Escuela de Estudios de Posgrado

Catalino Núñez

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Profesores

#### TITULARES

Humberto Luis Pérez  
Van Morlegan  
María Teresa Casparri  
José Luis Giusti  
Enrique Luis Scalone  
Leopoldo Halperin Weisburd  
Walter Fabián Carnota  
Gerardo Fernando Beltramo  
Pablo Cristobal Rota

#### SUPLENTES

Héctor Chyrikins  
Heriberto Horacio Fernández  
Juan Carlos Aldo Propatto

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Gabriela Verónica Russo  
Luis Alberto Cowes  
Roberto Darío Pons  
Mayra Daniela Trujanovich

#### SUPLENTES

Rubén Antonio Arena  
Álvaro Javier Iriarte  
Daniel González  
Jaime José Korenblum  
Juan Carlos Jaite

### Claustro de Estudiantes

#### TITULARES

Juan Manuel Oro  
Natalia Indelicato  
Ailen Cristina Risso  
Bruno Razzari Brion

#### SUPLENTES

Julián Gabriel Leone  
César Agüero  
María Laura Fernández  
Schwanek  
Diego Alejandro Parras

Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix

ISSN 1853-8819  
Registro de la propiedad intelectual en trámite.



Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

## staff

Alejandro Rofman  
Federico Schuster

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo  
Aldo Ferrer  
Oscar Oszlak  
Fernando Porta

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Oscar Oszlak

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández  
Nandín

### PRODUCCIÓN

Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

### DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Teléfono 4370-6135. [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) / [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)



# editorial

## ¿QUÉ ESTADO PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD?

**L**os trabajos que componen este primer volumen del doble número dedicado a trabajar la problemática del Estado plantean, de un modo u otro, la cuestión analizada en el artículo introductorio de Oszlak sobre el rol del Estado: qué modelo de Estado, con qué orientaciones, puede promover un proceso de desarrollo económico, al tiempo que mejora la equidad distributiva.

Desde un enfoque macro, Gantman formula en su artículo una pregunta inquietante: siendo la equidad distributiva un valor socialmente apreciado, ¿qué tipo de régimen político, en el espectro que va del autoritarismo a la democracia, contribuye a consolidar sociedades más justas? Su análisis comparativo de 89 países en desarrollo no arroja resultados concluyentes respecto de la esperable convergencia entre democracia y equidad.

Por su parte, Zurbriggen muestra en su trabajo que, según las nuevas concepciones del Estado de Bienestar, prosperidad económica y protección social no tienen por qué ser ideales antagónicos o mutuamente excluyentes, como lo demuestran tanto las experiencias de los países nórdicos como de los asiáticos. Desde la perspectiva de la distribución, observada a partir de los impuestos y la ciudadanía fiscal, el trabajo de Estévez y Esper revisa aspectos estructurales, culturales y organizacionales relevantes en el logro de un pacto social más equitativo y con mayor inclusión.

El trabajo de Cao toma como objeto de análisis a los gobiernos provinciales, con especial referencia a las provincias "emergentes", analizando sus agendas prioritarias y sus dificultades para articular políticas con el nivel nacional de gobierno. En cambio, para el nivel nacional, el artículo de Straface propone instrumentos para modernizar la institución presidencial y su agenda de metas políticas, modificando a la vez el papel del Congreso y la Jefatura de Gabinete, de modo de lograr una gestión estatal más equilibrada.

En el plano de la gestión gubernamental, varios autores se refieren a la necesidad de innovación en políticas públicas y administración para el desarrollo con equidad. Schweinheim considera como prerequisites, capacidad de crítica y autocrítica, de valoración de los conflictos y desequilibrios que supone toda reasignación de recursos, de fomento de la







*experimentación, de debate democrático, de participación social en la elaboración de políticas públicas, de desarrollo de recursos humanos y de fomento de un liderazgo político democrático. Felcman y Blutman proponen que las nuevas políticas públicas partan de una noción del Estado como organización proactiva, capaz de planificar y gerenciar los cambios, tomando en consideración los modelos y tecnologías de gestión pública más apropiados, así como las culturas y liderazgos organizacionales. Por su parte, Iacovello y Pulido consideran que en la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, es donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores éticos por parte de dirigentes políticos y de gerentes técnicos. Por último, según Pando, la utilización de TI (tecnologías de información) que aseguren integralidad sistémica implica cambios que afectan las formas de gestión, modifican las estructuras jerárquicas, replantean flujos de trabajo, procesos y asignación de recursos, alterando el equilibrio de poder existente en los organismos públicos. La tarea supone tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.*

*Con referencia a la política social, Isuani propone que, además de garantizar un consumo básico a través de ingresos y servicios públicos, el bienestar social debe asegurar el acceso a bienes y servicios inmateriales: desarrollo del conocimiento, práctica de la autonomía y libertad, promoción de actitudes solidarias y civilizadas, vinculación afectiva que ligue a los individuos y confiera sentido a sus vidas, con ejercicio de la libertad, acceso a la cultura, desarrollo de la propia identidad, participación social y política. En igual sentido, el acceso a la información es visto por Oyhanarte como un instrumento que contribuye a mejorar la calidad democrática para un desarrollo con equidad. Este derecho debe inspirar la labor de los servidores públicos y exige transparencia. Es un bien público que legitima a quienes lo respetan, mejora la gestión, alienta el cambio cultural, preserva el patrimonio nacional y permite recuperar la identidad y el sentido de país.*

*Finalmente, Peruzzotti observa la rendición de cuentas como elemento central de la democracia representativa: el mejoramiento de los mecanismos de fiscalización de la legalidad de los funcionarios públicos y del sistema de mediaciones políticas redunda en una institucionalidad democrática más fuerte y efectiva, promueve la capacidad estatal de comunicación con la ciudadanía y permite delinear una agenda de desarrollo más equitativo.*

**OSCAR OSZLAK**

EL ESTADO PROPORCIONA A LA SOCIEDAD SU TEJIDO CONECTIVO. EN DISTINTOS MOMENTOS HISTÓRICOS, Y A TRAVÉS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS TOMAS DE POSICIÓN, PUEDE VARIAR SU NIVEL DE INTERVENCIÓN. A CONTINUACIÓN, UN EJEMPLO QUE ILUSTRAS ESTE DEBATE.

# LA CAPILARIDAD SOCIAL DEL ROL DEL ESTADO

por **OSCAR OSZLAK**

*Investigador principal del CONICET, con título de PhD en Ciencia Política en la universidad de California.*

*Doctor en Ciencias Económicas de la UBA. Miembro del Plan Fénix*

**L**os estudios sobre el Estado han intentado develar su esencia, sus orígenes históricos, su poder, sus recursos, sus manifestaciones institucionales y, sobre todo, su papel en el desarrollo de las sociedades capitalistas contemporáneas. En este trabajo, me referiré a este último tema, habitualmente planteado como “rol del Estado”.

El tema ha merecido múltiples enfoques y desatado fuertes polémicas respecto de la necesidad y alcances de su intervención. Estado o mercado, estatización o privatización, han sido los términos polares de un debate que, cada tanto, actualiza ese péndulo que tan bien marcaba Hirschman cuando se refería a los cambiantes involucramientos de una sociedad en la vida pública o privada. El joven Marx atribuía al Estado un papel fundamental en la reproducción de la sociedad





*De existir “políticas de Estado”, es decir, continuidad en la interpretación de una problemática social que debe ser resuelta y en la elección de los instrumentos destinados a resolverlos, el rol del Estado probablemente sería bastante estable.*

capitalista, considerándolo un mero comité ejecutivo de la clase dominante. Visto desde esa perspectiva, su rol resultaba prácticamente inmutable ya que como máxima instancia de articulación de relaciones sociales, la intervención del Estado se reducía a preservar y reproducir el funcionamiento de esa forma de organización social. Así planteada, claro está, tal afirmación podría tildarse de teleológica, lo cual no sería totalmente desacertado.

Por cierto, el tema está fuertemente teñido de connotaciones valorativas e ideológicas, como las que suelen dominar este tipo de preocupaciones cuando recurrentemente se plantean cuál debería ser el rol del Estado. La pregunta, por supuesto, no tiene ninguna posibilidad de ser respondida objetivamente y, menos todavía, de una manera agregada, ya que exigiría inmediatamente descomponer la “presencia” estatal en sus múltiples manifestaciones, sin perjuicio de que el conjunto de sus intervenciones apunte en una cierta dirección político-ideológica.

Algunas veces se cree haber hallado la piedra filosofal, como cuando se plantean “fórmulas” tan ambiguas como la que propone la necesidad de tener tanto menos Estado como sea posible pero, a la vez, tanto más Estado como sea necesario. ¿En qué aspectos minimizar su presencia? ¿Cuándo maximizar su intervención? En cierto modo, esta fórmula recuerda aquella otra consigna que requería obtener de cada cual según su posibilidad y dar a cada cual según su necesidad.

Conceptualmente, sin duda, el rol del Estado resulta fácil de entender pero, a la vez, es difícil de analizar sin caer en interpretaciones simplistas. Desde una posición puramente descriptiva,

podríamos definirlo como el papel atribuido a una o más de sus instituciones en la producción de bienes, regulaciones o servicios destinados a resolver ciertas cuestiones problematizadas que plantea la organización o el funcionamiento de una sociedad, así como los impactos y consecuencias que se derivan de esas formas de intervención sobre la correlación de poder y la distribución del producto en esa sociedad. Por cierto, la definición propuesta puede resultar demasiado extensa y compleja para describir un concepto que el sentido común interpreta de modo mucho más sencillo.

Si, en cambio, se analiza ese rol desde la explicación o la evaluación del papel cumplido por quienes actúan en nombre del Estado, la perspectiva es diferente: en estos casos, interesa comprender por qué esa actuación se produjo de la manera ocurrida, en qué medida los resultados se ajustaron a lo prescripto (si es que hubo manifestación explícita de qué se buscaba con la intervención estatal), si se satisficieron las expectativas de determinados actores sociales, si se alcanzaron, en definitiva, los objetivos, metas y resultados que se aspiraba lograr.

Por supuesto, no estoy partiendo de ningún rol “deseable”, atribuido a priori al Estado, o a sus instituciones; me interesa más bien evaluar críticamente el papel efectivamente cumplido en cada caso por sus instituciones. Tampoco quiero colocar el acento en el desempeño del Estado, entendido en el sentido de establecer el grado de éxito o fracaso alcanzado en la consecución de objetivos previamente fijados o de estándares técnicos predeterminados. Sólo pretendo identificar modificaciones en los roles de las instituciones estatales, entendidos en términos de cambios verificados en la forma, alcance y magnitud de su intervención respecto del pasado, así como en las consecuencias que han tenido esas modalidades de actuación sobre la capacidad de las instituciones estatales.

De existir “políticas de Estado”, es decir, continuidad en la interpretación de una problemática social que debe ser resuelta y en la elección de los instrumentos destinados a resolverlos, el rol del Estado probablemente sería bastante estable. O sea, aun cuando se produjeran innovaciones o ciertos cambios de rumbo en la selección de los cursos de acción, sería de esperar que no variara significativamente la orientación ni se registrarán cambios abruptos en el papel desempeñado por sus instituciones. Es también probable que los problemas tendieran a resolverse con menor grado de conflictividad. Lo contrario ocurriría de no consensuarse políticas de Estado: se perderían recursos y posiblemente, los problemas se agravarían.



*En un nivel micro, podría interpretarse el rol del Estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes.*

Sin embargo, los cambios en el papel estatal no dependen siempre de acciones deliberadas y sistemáticas orientadas a su transformación. Podría hipotetizarse que las transformaciones en el papel del Estado pueden deberse a factores heterogéneos y relativamente independientes entre sí, cuyas manifestaciones podrían observarse a través de muy diferentes indicadores. Y que, por lo tanto, el denominado, simplícidamente, “rol del Estado” podría conceptualizarse desde perspectivas sumamente variadas.

Sostendré que el análisis del rol del Estado puede abordarse desde tres niveles y perspectivas diferentes, si bien estos niveles se encuentran estrechamente relacionados entre sí. En un nivel, micro, podría interpretarse el rol del Estado observando las diversas maneras en que su intervención y su “presencia” pueden advertirse en múltiples manifestaciones de la vida cotidiana de una sociedad, particularmente, en la experiencia individual de sus habitantes. En un segundo nivel, que podríamos denominar meso, el análisis se traslada a los contenidos y orientaciones de las políticas públicas o tomas de posición, adoptadas por quienes ejercen la representación del Estado. Finalmente, en un nivel macro, podemos observar el rol del Estado en términos de los pactos fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del capitalismo como modo de organización social, es decir, el conjunto de reglas de juego que gobiernan las interacciones entre los actores e instituciones que integran la sociedad. En este artículo, sólo trataré el nivel micro, en el que podrá advertirse lo que denomino “la capilaridad social del rol del Estado”.

### **El nivel micro: un día en la vida de Juan**

Para iniciar el desarrollo del tema, elegí una forma poco convencional, casi como un ejercicio preparatorio para el desarrollo de una reflexión teórica que está lejos de haber sido completada. Así, comenzaré relatando una historia en apariencia trivial, aunque ilustrativa del punto de vista que quiero desarrollar: describiré un día típico en la vida de un personaje de ficción, que llamaré Juan, al estilo de los antropólogos sociales, que emplean historias de vida como instrumento de trabajo:

*Una mañana, muy temprano, Juan se despierta en la humilde pieza que alquila desde hace años. Todavía está oscuro. Enciende la luz, se afeita e higieniza rápidamente, mientras escucha en la radio un valsecito criollo. Se viste con la misma ropa de ayer, apaga la estufa encendida antes de acostarse, toma unos mates con su mujer, ayuda a su hija a ponerse el delantal blanco, sale al frío de la mañana y camina las 12 cuadras de cada día hasta la estación ferroviaria. Tal vez –se ilusiona Juan–, el año que viene pavimenten la calle que conduce a la estación.*

*El tren, como de costumbre, llegará atrasado, y en la terminal de Constitución deberá correr y treparse al colectivo que lo llevará hasta la fábrica. Todavía no sabe si el sindicato decidió o no levantar el paro. En el apuro por no perder el tren olvidó la vianda. Hoy –piensa Juan– deberá almorzar en la fonda de la esquina. Alcanza a escuchar el “pip” de la hora oficial en el momento de ingresar a la fábrica. Llegó a horario.*

Como puede verse, una historia cotidiana por demás simple. Pero agreguemos a esta historia algunos datos aún no revelados. Estamos en 1952. Juan se despertó en la pieza que ocupa con su familia desde 1948, por la que paga un alquiler que el gobierno

*El llamado “rol del Estado” es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales.*



del Gral. Perón mantiene congelado a pesar de la inflación. La radio emite ritmos folklóricos, porque el gobierno obliga a las emisoras a transmitir, al menos, un 50% de música nacional. Consiguió iluminar su pieza colgándose a la red, pero como la empresa de electricidad es pública y el gobierno tolera el “enganche” a la red de distribución, no le preocupa el posible corte del servicio. La ropa que usa le costó muy barata, gracias a que el gobierno dispuso que todas las tiendas ofrezcan mercadería etiquetada como “flor de ceibo”, a precios muy económicos. El día anterior, su hija había hecho la “cola del querosén” provisto por la empresa estatal YPF y pudieron encender la estufa. También, por suerte, ese año se había inaugurado una nueva escuela a ocho cuadras de su casa y su hija ya no debía faltar tanto a clase, como lo hacía cuando debía viajar a la anterior. La municipalidad había anunciado la pavimentación de la calle que conducía a la estación, pero Vialidad Nacional todavía no había enviado la cuadrilla para realizar los trabajos. Desde la nacionalización de los ferrocarriles, los trenes llegaban atrasados y cada vez se viajaba peor, pero al menos, el boleto era muy barato. También el del colectivo, que el gobierno subsidiaba. El Ministerio de Trabajo y Previsión había dispuesto la conciliación obligatoria en la fábrica y por eso, la jornada sería normal. Podría cobrar seguramente el aumento dispuesto por el gobierno y así compensar la inflación producida en los precios de los productos de primera necesidad. Y a pesar de que había olvidado la vianda para el almuerzo, la fonda de la esquina tenía un menú económico que debía ofrecer a sus parroquianos, obligatoriamente. Cuando a las 12 sonara nuevamente la hora oficial, la sirena de la fábrica anunciaría el descanso del mediodía.

Mil historias similares podrían mostrar cómo, en breves momentos de la vida cotidiana, el Estado está presente de múltiples maneras en las relaciones y circunstancias de la gente. En cada momento histórico, el Estado puede intervenir en todas, en muchas o sólo en algunas de estas vivencias sociales. La historia relatada podría haber sido muy diferente si la trasladáramos, en el tiempo, a la década de los '90. O a la última. Y en cada uno de estos momentos, el Estado habría desempeñado un sinnúmero de roles bastante diferentes.

Por lo tanto, el llamado “rol del Estado” es una usual simplificación de las incontables formas en que sus instituciones eligen producir determinados bienes, ofrecer ciertos servicios, promover algunas actividades o regular de modos diversos las interacciones sociales. De hecho, los roles son múltiples y heterogéneos, además de mutar constantemente, agregándose algunos a la lista, abandonándose otros, profundizando o debilitando su alcance o sus impactos. Además, la capacidad de sus instituciones para desempeñarlos suele ser bastante dispar.

Lo que me interesa destacar en este análisis es la “capilaridad

*El Estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie.*

social” del rol del Estado, o sea, las manifestaciones de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. Visto así, el Estado no es una entidad que está arriba o afuera de las interacciones sociales. Está presente (o también ausente) de múltiples maneras en prácticamente todas las esferas de la vida cotidiana, sea a través de las conductas que prohíbe o sanciona, de los riesgos que previene, de las oportunidades que crea o niega a las personas de a pie.

Para usar otra metáfora orgánica, el Estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo. Un tejido que sostiene a la organización social, y que por el propio código genético impreso en sus células, le impone cierta dinámica, ciertas reglas para su organización y funcionamiento. Es en este sentido que el Estado puede concebirse como la máxima instancia de articulación de relaciones sociales.

A partir de los datos aportados, sería posible inferir cuál era el “rol del Estado” en los tiempos de Juan. Así, por ejemplo, el Estado debía:

- Ser empresario, produciendo en forma monopólica bienes y servicios de carácter estratégico (como combustibles o servicios ferroviarios).
- Asumir un papel activo en la inversión pública, financiando obras y realizando en forma directa trabajos de infraestructura física (como la pavimentación de calles o la construcción de escuelas).
- Subsidiar parcialmente ciertos servicios públicos, mediante transferencias a empresas estatales o privadas, que permitieran mantener reducidas las tarifas que debían pagar los usuarios (como el transporte público).
- Combatir la especulación, controlando precios y regulando algunos sub-mercados a fin de amparar a sectores de menores recursos (como los de alquileres, indumentaria o alimentación).
- Intervenir en los conflictos entre empresarios y trabajadores, regulando los convenios salariales y los niveles de remuneraciones.
- Defender la “cultura nacional”, obligando a las emisoras de radio a difundir determinados contenidos para evitar la enajenación atribuida a otros de carácter extranjerizante.
- Regular el funcionamiento de los servicios públicos, tales como la capacidad máxima de los transportes colectivos, el ordenamiento del tránsito, la precisión de la hora oficial o los descansos laborales.
- Disimular, por razones sociales, ciertas transgresiones a las normas por parte de usuarios irregulares de servicios, tales como pobladores pobres enganchados a la red de alumbrado público.

En definitiva, la vida de Juan, como la de sus semejantes, sus oportunidades de progreso económico y de realización individual, la educación de sus hijos, las condiciones y estabilidad de su trabajo, sus posibilidades de satisfacer ciertas necesidades materiales básicas, suelen verse influidas y alteradas por las variadas respuestas (tomas de posición y cursos de acción) que, en esos diferentes planos y en función de las relaciones de poder existentes, el Estado decida instrumentar en cada momento histórico.



SI BIEN EL SENTIDO COMÚN NOS PUEDE LLEVAR A PENSAR QUE LOS REGÍMENES AUTORITARIOS SON MÁS DESIGUALES QUE LOS REGÍMENES DEMOCRÁTICOS, ESTO NO SIEMPRE ES ASÍ. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES QUE SE APLIQUEN TIENEN UN ROL CENTRAL EN EL RESULTADO. A CONTINUACIÓN, UN EJERCICIO QUE MUESTRA LA COMPLEJIDAD DE ESTA RELACIÓN.

# EQUIDAD DISTRIBUTIVA Y AUTORITARISMO

por **ERNESTO GANTMAN**  
Magíster Scientiarum en  
Administración Pública (UBA) y  
Doctor de la Universidad de  
Buenos Aires.

**U**na de las funciones centrales del Estado es paliar las desigualdades existentes entre los ciudadanos o, en un contexto utópico, eliminarlas completamente. Gran parte del esfuerzo de la actividad de la burocracia estatal está, supuestamente, dirigido a tal efecto. El incremento del conocimiento en las llamadas *policy sciences* nos llevaría a pensar que se han realizado avances en el sentido de consolidar sociedades más equitativas, entendiendo por tales aquellas en las cuales esfuerzos personales relativamente similares son recompensados de manera similar, evitando así que el esfuerzo (trabajo) de unos tenga contraprestaciones miserables, mientras que el esfuerzo de otros sea retribuido con ingresos superlativos. Es interesante señalar que, incluso en sociedades



económicamente avanzadas, el patrón que gobierna las relaciones esfuerzo/capacidades personales/retribución no parece estrictamente estar regido por criterios de equidad, en la medida en que en muchos países desarrollados se constituyen en lo que algunos autores definen como *“winner-take-all societies”*.

Por otra parte, el concepto de equidad distributiva se complementa con la noción de protección a quienes por situaciones fuera de su control (invalidez, edad avanzada) no puedan contribuir activamente a la creación de riqueza económica –protección que tradicionalmente se entiende como una tarea esencial del Estado, aunque en la práctica puede llevarse adelante con una importante dosis de protagonismo por parte de la sociedad civil–. La consideración de la evolución de la equidad distributiva excede el marco del presente trabajo, cuyo objetivo es ciertamente modesto, apuntando estrictamente a reflexionar sobre la evidencia empírica acerca de la vinculación entre características de los regímenes políticos de los países y su nivel de igualdad distributiva. Cabe aclarar que utilizaremos como sinónimos los términos equidad e igualdad distributiva, como suele verse en la literatura en la que las expresiones *“income equality”* e *“income fairness”* se usan muchas veces en forma intercambiable.

Como surge de lo expresado precedentemente, nuestra atención al analizar el tema de la equidad se focalizará en los aspectos atinentes a la distribución de los ingresos, aunque cabe señalar que la abundante literatura sobre la problemática de la función social del Estado, que atiende cuestiones sobre problemas íntimamente relacionados como la reducción de la pobreza, la justicia social, etc., ha desarrollado diversos indicadores que procuran captar el grado de desigualdad económica entre los ciudadanos como la desigualdad en el patrimonio, el consumo, etc. Sin embargo, creemos que el tema fundamental de la equidad tiene que ver con la relación esfuerzo/recompensa, que a nivel agregado se mide más acertadamente a través de los indicadores sobre desigualdad del ingreso.

Siendo la equidad distributiva un valor social muy apreciado, es importante analizar qué factores contribuyen a la consolidación de sociedades más justas en materia de distribución de las recompensas económicas. En este sentido, resulta de especial interés comparar los patrones de distribución del ingreso de los ciudadanos con el tipo de régimen político. Caracterizaremos a este último en términos del continuo entre autoritarismo y democracia, advirtiendo por cierto que dicho continuo es inevitablemente una simplificación teórica que parte de abstracciones. Ya a mediados del siglo pasado, la ciencia política

advertía las dificultades de este ejercicio, indicando algunos autores que los casos nacionales se encontraban típicamente a bastante distancia de los extremos. Evidentemente, el establecimiento de un criterio para medir el grado de autoritarismo de un gobierno (o, para el caso, el nivel de democracia) no está exento de controversias, que vamos a obviar a los efectos del presente trabajo. Un criterio de operacionalización de las características de un régimen político bastante difundido en ciencia política es tomar *“democracia”* y *“autoritarismo”* como escalas separadas, abandonando directamente la idea de los opuestos polares. Así se aplica, por ejemplo, en uno de los trabajos de elaboración de indicadores más usado con fines comparativos por los científicos políticos, el proyecto Polity IV.

Dejando entonces de lado dificultades de operacionalización, podemos plantear nuestras expectativas iniciales respecto de la relación entre equidad distributiva y autoritarismo. Lo primero que viene a la mente como hipótesis casi natural es la existencia de una relación inversamente proporcional entre autoritarismo y equidad: a mayor autoritarismo, menor equidad distributiva. En principio, esto se deriva de una característica básica del autoritarismo, que incluso resulta independiente de las distintas formulaciones que en teoría política se han elaborado sobre el tema. El autoritarismo es, esencialmente, una concentración de poder político, concentración que carece de las restricciones

*El concepto de equidad distributiva se complementa con la noción de protección a quienes por situaciones fuera de su control (invalidez, edad avanzada) no puedan contribuir activamente a la creación de riqueza económica.*



propias de un gobierno democrático. En la medida en que la concentración de poder político se traduce en concentración de poder económico a favor de la elite dominante, el nivel de desigualdad en la distribución de riqueza se incrementa. En efecto, cuando existen varias elites que compiten por el poder y se reemplazan en el ejercicio del mismo, como ocurre típicamente en un régimen democrático, el grado de concentración del poder político es menor y, presumiblemente, también lo sería el grado de concentración del poder económico. Además, los distintos grupos que compiten por el poder se ven obligados a hacer concesiones a un número mayor de clientelas, lo cual también contribuye a difundir recursos económicos. Todo esto debería reflejarse en una distribución menos “concentrada” de la riqueza y, por lo tanto, en mayor equidad distributiva (uno de los indicadores más utilizados para evaluar la distribución del ingreso, el Índice de Gini, es esencialmente una medida de concentración).

Sin embargo, puede argumentarse que la perspectiva anterior es demasiado maquiavelista. No creemos que existan autoritarismos buenos, pero la ciencia política comparada sugiere que revoluciones sociales que buscan liberar al pueblo de condiciones oprobiosas y opresivas degeneran a veces en órdenes autoritarios. En concreto, el reemplazo de un autoritarismo por otro no es una circunstancia inusual en el desarrollo de las sociedades. Asumiendo por un momento que la autocracia reemplazante tiene gobernantes más honestos y sensibles a las necesidades del pueblo que la autocracia reemplazada, se podría plantear, al menos en teoría, la existencia de distintos grados de equidad distributiva con similares niveles de autocracia. Obviamente, una autocracia podría gozar de mayor legitimidad que otra. Y es necesario puntualizar que las autocracias también buscan la legitimación popular, de modo que pueden lograr, al menos en algún momento de su período de gobierno, mejoras en la distribución del ingreso. La autocracia que llevó adelante el programa mejor organizado y más sistemático de eliminación racial, el nazismo, también implementó una forma particular, y perversa, de Estado de bienestar dirigido a su clientela específica, como se documenta en el reciente trabajo de Aly Götz, *Hitler's Beneficiaries: Plunder, Racial War, and the Nazi Welfare State*. En otro contexto y con modalidades diferentes, el fascismo italiano también implementó políticas que procuraban mejorar la distribución del ingreso. Por lo tanto, si bien cabría esperar la existencia de un vínculo negativo entre autoritarismo y equidad distributiva, es necesario también precisar que, dada

*Las motivaciones detrás de las revoluciones sociales tienen tanto que ver con reivindicaciones en materia de derechos humanos y derechos civiles como con aquellas de carácter económico, pero indudablemente estas últimas siempre están presentes.*

la complejidad de las variables intervinientes en el proceso de distribución nacional del ingreso, la idea de reducir el fenómeno a una simple relación bivariable es un tanto ingenua.

Sin pretensiones de rigor académico, no obstante, lo que sigue es un mero ejercicio empírico para explorar la relación antedicha. Se impone, naturalmente, la necesidad de un análisis multivariado para abordar un problema de esta naturaleza, cuya relevancia sin embargo no podemos menos que destacar. Admitidas las limitaciones del caso, una elemental aproximación descriptiva es un paso necesario como abordaje inicial del tema. Para ello, utilizaremos una muestra compuesta por países de ingresos medios o bajos o del ex bloque soviético sobre los cuales hemos obtenidos datos respecto a (1) aspectos políticos del régimen (nivel de democracia, nivel de autoritarismo y un valor conjunto que surge de la diferencia entre ambos, esto último simplemente a los efectos de representar en una sola dimensión analítica el continuo democracia-autoritarismo) y (2) la distribución del ingreso (índice de Gini).

Hemos optado por excluir los países más desarrollados porque tienen regímenes democráticos ya consolidados y, en general, un Estado de bienestar avanzado que ha logrado asegurar un buen nivel de equidad distributiva. Los países considerados en el análisis son los siguientes: Albania, Argentina, Armenia, Azerbaijón, Bangladesh, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Bután, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chile, China, Colombia, Congo (Rep.),

Congo (Rep. Dem.), Costa Rica, Croacia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Etiopía, Fiji, Filipinas, Gabón, Georgia, Ghana, Guatemala, Guinea, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Jordania, Kazajistán, Kenya, Kirguistán, Laos, Latvia, Liberia, Lituania, Macedonia, Madagascar, Malawi, Malasia, Malí, Marruecos, Mauritania, México, Moldavia, Mongolia, Montenegro, Mozambique, Nicaragua, Níger, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Qatar, Rumania, Rusia, Ruanda, Senegal, Serbia, Sudáfrica, Sri Lanka, Sudán, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Togo, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Yemen, Zambia.

Los valores corresponden al año 2009 para todas las variables, aunque en el caso del índice de Gini para algunos países se tomaron los datos más recientes si dicho año no estaba disponible. Esto último no altera la validez de los resultados, ya que la serie anual de dicho indicador exhibe poca variabilidad en lapsos estrechos de tiempo. Para el índice de Gini, la fuente fue la base de World Development Indicators del Banco Mundial, disponible en <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>, mientras que las variables sobre el régimen político se obtuvieron de la base de datos del Proyecto Polity IV, disponible en <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4v2010.xls>.

En el proyecto Polity IV, la dimensión del nivel de democracia analiza tres aspectos distintivos de los sistemas políticos de los países: (a) el nivel de competitividad de la participación política, (b) la apertura y competitividad en el reclutamiento y selección de cargos ejecutivos, y (c) las restricciones sobre la discrecionalidad del poder ejecutivo. Estos componentes se combinan en un único indicador con 11 valores de 0 a 10, correspondiendo los mayores valores a un sistema político más democrático. El nivel de autoritarismo se analiza a partir de otras dimensiones. La esencia de la autocracia es la restricción del disenso y la existencia de límites a la competencia política. Al igual que en el caso del nivel de democracia, el concepto de competitividad política adquiere relevancia central, pero es analizado a partir de otros indicadores que codifican de manera diferente las características tanto del acceso a nombramientos en el poder ejecutivo como al tipo de regulación de la actividad política. El resultado es un indicador de 11 valores similar al anterior. Si bien se trata de analizar características distintas en ambas escalas, suele utilizarse un indicador combinado para caracterizar al sistema

político que surge de restar al indicador de democracia el valor correspondiente al de autoritarismo. Este indicador compuesto denominado polity2 varía, en consecuencia, entre un rango de -10 (autoritarismo pleno) a 10 (democracia plena). El índice de Gini que mide la desigualdad en la distribución del ingreso oscila entre valores de 1 (total desigualdad) y 0 (total igualdad).

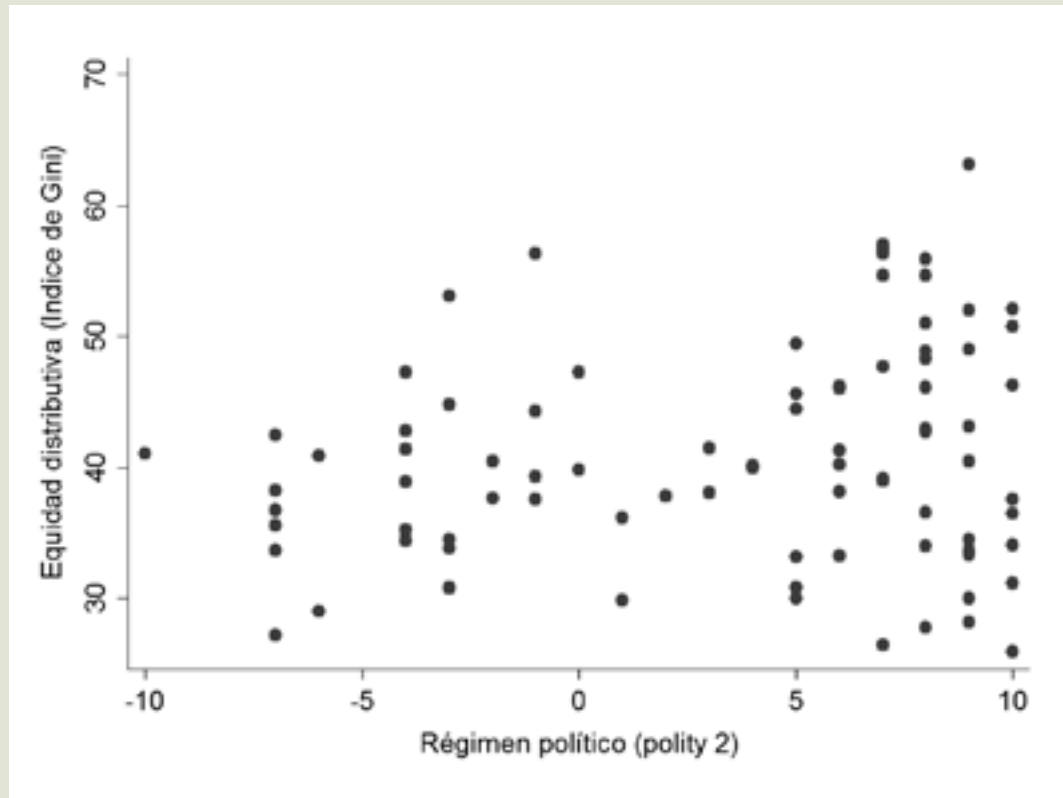
Utilizar cualquiera de estos tres indicadores no altera sustancialmente los resultados del análisis descriptivo que presentamos a continuación. De hecho, tomando el índice de Pearson, la correlación simple entre los indicadores del régimen político y el índice de Gini es muy débil. En el caso de indicador de nivel de democracia es de 0,14, mientras que la correlación es ligeramente superior al tomar el nivel de autoritarismo con 0,22 y apenas del 0,18 en el caso del indicador combinado polity2. Esto demuestra que es necesario un análisis multivariado para entender cabalmente cómo el tipo de régimen político afecta la equidad distributiva. Lo que puede apreciarse claramente a partir del gráfico de dispersión que se presenta más abajo es que el nivel de desigualdad distributiva no parece asociarse claramente con las características propias del régimen político de los países.

Para facilitar la interpretación del gráfico, utilizamos el indicador polity2, que permite distinguir en valores negativos a los países con regímenes predominantemente autoritarios y en valores positivos a los países más democráticos. Vemos así que países con gobiernos autoritarios como Bielorrusia muestran índices de Gini bastante favorables, 0,27. Con igual nivel de autoritarismo, China tiene un índice de Gini de 0,42. En el extremo opuesto, la República Sudafricana tiene una democracia con un valor de 9 en la escala del polity2 y un índice de Gini de 0,63.

Obviamente, una limitación a este análisis tiene que ver con el grado de desarrollo de los países, el cual a su vez puede relacionarse con las capacidades técnicas y operativas de los institutos nacionales de estadística que recopilan información sobre el ingreso de los ciudadanos. Concretamente, es muy posible que algunos países midan mejor su estructura de distribución del ingreso y, consecuentemente, produzcan coeficiente de Gini que reflejen más adecuadamente su realidad social en esta materia.

El autoritarismo político en su expresión más acabada es un régimen opresivo. Es concebible pensar que ello se evidencia, entre otros aspectos, en un nivel muy deficiente de equidad distributiva. En su forma más extrema, la lucha contra el autoritarismo es una lucha contra la opresión y a favor de la igualdad.

GRÁFICO 1. Equidad y autoritarismo



Fuente: elaboración propia

Las motivaciones detrás de las revoluciones sociales tienen tanto que ver con reivindicaciones en materia de derechos humanos y derechos civiles como con aquellas de carácter económico, pero indudablemente estas últimas siempre están presentes. Cabe preguntarse hasta qué punto las tensiones propias de la conjunción entre autoritarismo y ausencia de equidad distributiva se traduce en malestar social activo y, en casos extremos, en una revolución política. Aunque países que atravesaron recientemente situaciones de cambio político radical, como es el caso de Egipto, no parecían estar ubicados en las posiciones más desfavorables de nuestro gráfico. Dicho país tenía un gobierno predominantemente autoritario (con -3 en la escala del polity2), pero una situación más bien favorable en términos de equidad social con un

índice de Gini de 0,31, un valor bastante inferior a la media de nuestra muestra (0,41) y bastante cercano al valor mínimo de la misma (0,26). En definitiva, esto pone de manifiesto la complejidad de la relación existente entre el tipo de régimen político y la distribución del ingreso. Las particularidades de esta última están determinadas por una multiplicidad de factores complejos entre los cuales la índole de las políticas económicas y sociales tiene un rol especialmente importante. La opción de políticas públicas en tales aspectos es amplia para cualquier gobierno, por ello la performance en materia social de los mismos puede variar no sólo de acuerdo al régimen político que los caracteriza sino de los caminos de acción que eligen.



EL ESTADO EN AMÉRICA LATINA DEBE TENER UN PAPEL MÁS ACTIVO Y ESTRATÉGICO PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA DESIGUALDAD. LA INVERSIÓN EN INNOVACIÓN, EDUCACIÓN, SALUD Y CAPACITACIÓN LABORAL ES LA CLAVE PARA LOGRAR EL BIENESTAR SOCIAL EN UN CONTEXTO GLOBALIZADO.

# ESTADO POST-DESARROLLISTA

por **CRISTINA ZURBRIGGEN**

*Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Eberhard-Karls de Tübingen, Alemania. Profesora de Historia y Licenciada en Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Es docente e investigadora en el Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Directora del Proyecto Flasco-Uruguay.*

**A**mérica latina crece pero no integra; en este escenario, conviene preguntarse sobre las paradojas del crecimiento económico de la región y aprovechar las experiencias exitosas de otras latitudes, aunque no las podamos importar, pero sí examinar la base social y político/institucional del consenso en torno al rol del Estado en los procesos de desarrollo.

En los últimos treinta años los países nórdicos, al igual que los llamados “tigres” del este asiático, lograron consolidar una estrategia de desarrollo que les permitió transformar su estructura productiva, transitando de economías agrarias a prósperas economías industrializadas y con integración social. Por el contrario, América latina no fue capaz de responder a las demandas del nuevo paradigma tecnológico, ni revertir los problemas de desigualdad social. En este escenario, cobra relevancia identificar y analizar las posibles causas de las trayectorias divergentes. En particular, resulta importante considerar cómo determinados países lograron definir una estrategia de inserción internacional en la nueva economía del conocimiento, su relación con las capacidades estatales, el rol de las políticas públicas y la dimensión política de dicho proceso.

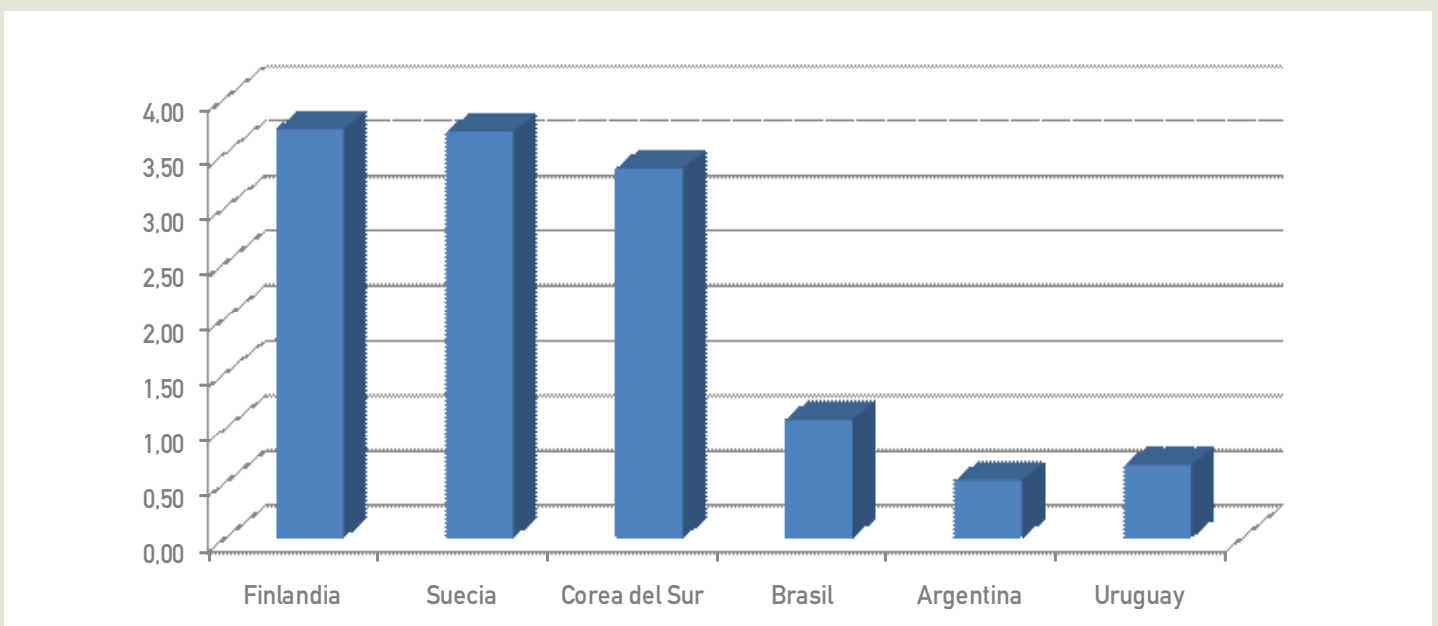


Con tal fin, en primer lugar, es relevante analizar los nuevos debates en torno al papel del Estado en el siglo XXI. En segundo lugar se esbozan algunas prácticas para entender cómo y por qué ciertos países han logrado responder a los desafíos del nuevo milenio, especialmente los casos de los países nórdicos (Finlandia) y del sudeste asiático (Corea). En tercer lugar, se sugieren las lecciones que debemos considerar si queremos construir una nueva teoría y práctica del Estado en América latina para alcanzar sociedades más innovadoras e integradas.

### ¿Por qué la innovación es importante para el desarrollo?

La historia reciente es bastante concluyente. Los países que han alcanzado mayores tasas de crecimiento son los que más innovan. Se trata de países donde la correlación entre crecimiento de largo plazo y procesos de innovación es muy alta. En estos países, la inversión en I+D, la políticas de innovación y educación se verifican como los factores centrales del buen desempeño alcanzado. Como muestra el gráfico 1, la relación entre inversión en I&D como proporción del PBI per cápita es más alta en aquellos países que por un período razonablemente largo de tiempo han

GRÁFICO 1. Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PBI (2008) para países seleccionados



Fuente: World Bank Database



tenido políticas de apoyo a la innovación que se traduce, entre otras cosas, en fuertes y sostenidas inversiones en I&D.

Como señala Peter Evans en su reciente artículo “¿Cuál es el rol del Estado desarrollista en el siglo XXI?”, la evidencia empírica y las nuevas teorías del desarrollo sugieren que el desarrollo en el siglo XXI dependerá de la generación de activos intangibles (ideas, habilidades y redes). Los datos muestran que los rendimientos diferenciales de crecimiento y productividad en el presente siglo están impulsados principalmente por los cambios en el acervo de ideas y la información, así como por la capacidad de las personas que se aprovechan de ellos (es decir, los niveles de educación y de formación).

En consecuencia, en una economía basada en bits (“*bits-driven*”), en activos intangibles, la disyunción entre la lógica del mercado y la lógica del desarrollo es cada vez más evidente. Las ideas se generan en las cabezas humanas y la expansión de la capacidad humana es parte integrante de la aceleración del crecimiento en el *stock* de ideas. Sin embargo, para un inversor privado, la inversión en capital humano es mucho más riesgosa que invertir en máquinas como lo hacía el siglo pasado, dado que no puede tener control total sobre él. Por ello es cada vez más importante el papel de las instituciones públicas en expandir las capacidades humanas, a través de los servicios de educación y salud. Al mismo tiempo, los Estados deben encontrar maneras de resistir a la lógica tradicional de la economía política, que les empuja a sobreproteger y controlar los monopolios de las existencias de las ideas, restringiendo el acceso y la utilización y reduciendo así el crecimiento y el bienestar.

Por lo tanto, la innovación tiende un valor estratégico en cualquier esquema o modelo de desarrollo. Sin embargo, en un escenario de alta incertidumbre, de rápidas transformaciones, la respuesta es básicamente la exploración y el aprendizaje.

### ¿Qué Estado se necesita en el siglo XXI?

Si el escenario actual es efectivamente el descrito –esto es, es casi imprescindible innovar porque genera desarrollo sobre todo en el contexto actual de alta incertidumbre sobre qué hacer y cómo hacerlo–, las preguntas que surgen son: ¿cómo se movilizan esos procesos de innovación?, ¿qué tipo de Estado se necesita?, ¿qué políticas son necesarias?

La evidencia de América latina muestra que el Consenso de Washington fracasó, pero es importante resaltar un aspecto usualmente no examinado en los diagnósticos. El Consenso fra-

casó, como señala Lengyel en el libro presentado en la reciente cumbre presidencial, por muchas de las razones que siempre se mencionan, pero además fracasó porque su receta era: “Para desarrollarnos, lo que necesitamos es un set, un conjunto de políticas e instituciones que son fijas y básicamente las mismas en todos lados: derecho de propiedad, clima de inversiones, la famosa seguridad jurídica; tribunales que hagan cumplir los derechos de propiedad cuando estos son violados, etc.”. Es decir, la idea de desarrollo estaba asociada a la idea de una dotación institucional que era igual en todo contexto y en todo tiempo.

La evidencia empírica demuestra, sin embargo, que muchos países que no siguieron estas reglas de alinear sus instituciones a esa receta crecieron significativamente, como Corea y Finlandia. Por ello en las actuales discusiones se plantea la idea de que no hay “una talla para todos”, y se subraya que no existe una política o un modelo que llevará al progreso económico en todos los países, en todo momento. Los nuevos enfoques de desarrollo subrayan la idea de que las políticas deben ser construidas a través de la experimentación y adaptadas a las necesidades de determinados sectores y regiones, variando dentro de cada nación.

### ¿Qué se puede aprender de rol “experimental” del Estado en los países nórdicos?

Desde 1990, los países nórdicos han superado no sólo a los países de Europa continental, sino también a los modelos del Reino Unido y los Estados Unidos. En el Foro Económico Mundial de 2011 los países nórdicos ocupan cinco de las nueve posiciones superiores. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estas naciones muestran superávit en sus cuentas públicas y balanzas de pagos así como la más baja deuda pública. En el mismo año Noruega, Suecia y Finlandia aparecen como los países de menor riesgo financiero para invertir, seguidos por Holanda y Dinamarca.

Asimismo, los países nórdicos han alcanzado en la OCDE los mejores niveles de PBI con bajas tasas de desempleo, menos horas de trabajo por habitante y una significativa tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Uno de los logros más importantes ha sido reducir la tasa de desempleo sin la introducción de una estructura dual del mercado de trabajo como en los Estados Unidos. Esto también se refleja en los coeficientes más bajos de desigualdad (de 22 a 24) entre los países de la Unión Europea.



*La relación entre inversión en I&D como proporción del PBI per cápita es más alta en aquellos países que por un período razonablemente largo de tiempo han tenido políticas de apoyo a la innovación.*

Los interrogantes que se plantean son cómo y por qué estos países han tenido avances significativos en su desarrollo económico y social y qué se puede aprender de ello.

Un ejemplo claro es Finlandia que pasó, en treinta años, de ser una de las economías menos intensivas en tecnología en la OCDE, basada en la producción de madera y metal, a ser un líder mundial en comunicaciones inalámbricas y producción intensiva de conocimientos. En este proceso es importante resaltar la capacidad estratégica y de coordinación de más alto nivel que ha desarrollado el gobierno finlandés. La experimentación y los ajustes flexibles están presentes en el Estado finlandés, un Estado que aprende. Se destaca la relevancia de la capacidad estratégica y prospectiva, orientada a la construcción de una visión de futuro y mecanismos de consensos entre los actores clave de la sociedad (gobierno, sector productivo y aca-

demia), lo que ayuda a la coordinación de políticas y responder a los cambios y al diseño de nuevas políticas. Todo ello refuerza un enfoque sistémico de formulación de políticas, basado en la idea de simultaneidad no secuencial de las distintas etapas del proceso de innovación.

Es destacable del proceso, tanto en Finlandia como en el resto de los países nórdicos, el haber sido capaz no sólo de crecer, sino también de alcanzar altos niveles de integración social en un contexto globalizado. En estos países se ha hecho compatible una economía competitiva y tecnológicamente avanzada, con un fuerte Estado de bienestar, en un sistema democrático.

Diversos autores sugieren que los países nórdicos pudieron mantener el bienestar social al lograr diseñar políticas sociales orientadas a compartir riesgos, dando relevancia a las políticas activas de empleo y la formación profesional continua con el fin



de desarrollar habilidades básicas que permitan a las personas insertarse en un mercado laboral en permanente transformación. Estas políticas no afectaban únicamente la redistribución de la riqueza sino que desempeñan un importante papel productivo.

La palabra “flexiseguridad” caracteriza a estos países al diseñar políticas de bienestar capaces de responder a una realidad compleja, es decir, la combinación de mercados laborales flexibles y la seguridad individual y social. Es así que el Estado de bienestar se desarrolla sobre la base de a) una seguridad social sólida y disposiciones generales de bienestar; b) políticas educativas activas, y c) un mercado laboral altamente móvil, donde los actores sociales (sindicatos y asociaciones de empresarios) son los actores clave con un alto grado de responsabilidad para la competitividad y la sostenibilidad social.

## El Estado desarrollista asiático. ¿Un Estado flexible?

El este asiático fue una de las regiones más dinámicas de la economía mundial en el siglo XX y comienzos del siglo XXI. Los rápidos logros económicos y sociales se expresan en las altas tasas de crecimiento. En la década de los '50 el ingreso per cápita de estos países alcanzaba tan sólo la cifra de 500 dólares; en los años '90 se elevó a 3.500 dólares. Por su parte, los niveles de desigualdad son menores que en América latina, con índices de Gini menores a 35 (Corea del Sur con 31 y Taiwán con 32, según datos del Banco Mundial de 2008).

En términos generales, el éxito de estos países se vincula a la capacidad estratégica de los Estados, su fuerte vinculación con el sector empresarial, así como la matriz de políticas macroeconómicas, comerciales, industriales y educativas implementadas por los gobiernos. Ha-Joon Chang en su análisis sobre la experiencia desarrollista asiática argumenta asimismo que el éxito estuvo también asociado al desarrollo de políticas realistas (selección de sectores prioritarios en función del mercado internacional y de las capacidades tecnológicas locales) y flexibles (los decisores de políticas fueron capaces de reconocer errores y redireccionar las políticas).

Taiwán es un ejemplo de estos países que logró transformar su estructura productiva desarrollando una industria de alta tecnología en el área de la informática, al mismo tiempo que logró mejorar la inclusión social. En este proceso fue central el papel desempeñado por el Departamento de Desarrollo Industrial (DDI), en el Ministerio de Asuntos Económicos, responsable de la política industrial. Dichas políticas industriales, insertas en un plan estratégico de desarrollo, se centraron en subsidiar iniciativas privadas innovadoras, regular las licencias tecnológicas y controlar las inversiones extranjeras directas. El éxito se explica no sólo por disponer de una burocracia capacitada y un conjunto de instrumentos clave, sino también por elegir “una práctica de gobernar el mercado” caracterizada por fuertes redes de articulación público-privadas.

El rol experimental del gobierno se expresa en la flexibilidad del Estado para adaptarse a los cambios del entorno. Hacia 1995 el Directorio de Planificación Económica, agencia piloto desde comienzos de los años '60, fue abolido, y el mercado de capital se abrió para los préstamos extranjeros y las empresas de servicio financiero extranjeras. Esta flexibilidad del gobierno se manifiesta también en la nueva estrategia, creando nuevos organismos e instituciones, para desarrollar el sector de biotecnología. Con tal fin se crearon parques científicos, como el de Hsinchu (HSP) e instituciones de investigación, tales como el ITRI.



Las características distintivas de esta estrategia de política difieren de las anteriores, dado que el impulso proviene del gobierno, con una importante inversión en parques científicos y la utilización de una variedad de fondos de capital riesgo nacionales. También se ha dado un cambio sustancial en las rutinas y objetivos de la colaboración en la investigación. Se pasa de un proceso de innovación basado en la importación de tecnología del extranjero a la creación de su propia capacidad nacional de innovación. Asimismo, la preocupación por la propiedad intelectual, la regulación de la fabricación, la comercialización y la distribución se convierten en aspectos centrales.

Otro ejemplo de la flexibilidad de los Estados para responder a las demandas del nuevo contexto internacional es Corea con la liberalización de las telecomunicaciones. En este país una única empresa del gobierno suministraba los servicios de telecomunicaciones. En la década de los noventa los avances tecnológicos en telecomunicaciones móviles digitales y la presión de Estados Unidos a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC) obligaron a este país a privatizar y liberar el sector. Sin embargo, la liberalización fue gradual y conducida por el Estado en relación con los objetivos de desarrollo nacional.

El gobierno reconoció que las telecomunicaciones serían un "sector líder" a escala mundial en las siguientes décadas y que Corea tenía que mantener una fuerte presencia de las empresas coreanas. Primero, comenzó el proceso creando otra empresa pública para competir con la primera, privatizándolas luego; después invitó a unas pocas empresas coreanas a que solicitaran las licencias; luego invitó a algunas empresas extranjeras de telecomunicaciones a entrar como socios minoritarios en las empresas coreanas (para así obtener la tecnología), y solamente entonces permitió que algunas empresas totalmente extranjeras compitieran, bajo condiciones que restringían sus posibles proveedores de equipos y sus estándares en tecnología, pautados en ambos casos por el gobierno.

Al mismo tiempo, se desarrolló una asociación pública-privada para desarrollar la tecnología de transmisión digital para el Código de División de Acceso Múltiple, considerando que las empresas de telecomunicaciones extranjeras no venderían la tecnología de avanzada a los coreanos. El Ministerio de Industria y Comercio formó una red con el gobierno con el patrocinio del Instituto de Investigación en Telecomunicaciones y Electrónica, relacionado con la antigua compañía de telecomunicaciones pública y un número de fábricas privadas coreanas. Gran parte de los fondos para esta red vienen de la venta de



acciones de las empresas públicas privatizadas. Lo recaudado también se usó para subsidiar la respuesta a la demanda de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a Internet, lo que hace un círculo virtuoso entre el suministro y la demanda. Los resultados fueron muy buenos convirtiéndose Corea en un importante jugador en el área y con la penetración de banda ancha más alta en el mundo.

Estos ejemplos ilustran que el rápido desarrollo alcanzado por los países asiáticos se debió en gran parte al papel estratégico del Estado, un Estado enraizado y flexible adaptándose a las transformaciones del contexto internacional, donde las redes de articulación público-privado jugaron un papel importante en estas adaptaciones y al mismo tiempo se convierten en un elemento de legitimación política, generando consenso social.

Sin embargo, no fue sólo la política económica sino también el papel de la política social que se institucionalizó con el fin de ser capaz de desempeñar un papel en la estrategia global de desarrollo económico. Los autores Hort y Kuhnle en diversas publicaciones muestran que los países asiáticos pusieron en marcha programas de seguridad y de bienestar social como instrumentos de política para el desarrollo económico. El rasgo más distintivo de las políticas es que desalientan la dependencia del Estado, promueven fuentes privadas de bienestar y canalizan recursos de la seguridad social hacia las inversiones en infraestructura.

Estos Estados han sido tipificados como “Estados productivos de bienestar” o “Estados desarrollistas de bienestar”. Kwon distingue entre el tipo de “Estados de bienestar desarrollista inclusivo”, propio de Corea y Taiwán, y el “bienestar desarrollista selectivo” de Singapur y Hong Kong. El primero es más inclusivo socialmente, protege a la mayoría de la población y se apoya en programas predominantemente universales. El segundo restringe la protección social a los trabajadores del mercado formal del trabajo y focaliza las acciones asistenciales tan sólo en los segmentos más pobres de la población.

Lo importante es que las políticas han cambiado en función de las transformaciones productivas. Así el tránsito producido por el pasaje de una política económica de crecimiento extensivo, basado en mano de obra barata, a la competitividad económica basada en la alta productividad, provocó nuevas definiciones de políticas sociales. El énfasis es puesto más sobre la protección de la capacidad de trabajo que en la seguridad laboral de los trabajadores, como ocurre también en los países nórdicos.

*Más que planificación a largo plazo, el Estado necesita de una estructura flexible que permita poner en práctica las diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto.*

### ¿Cuáles son las enseñanzas más relevantes?

El rápido crecimiento de estos países asiáticos es explicado por el rol desempeñado por el Estado desarrollista, en que el Estado actuó no sólo como agente central de la planificación estratégica del desarrollo. Este Estado fue particularmente favorecido por una burocracia autónoma y enraizada en una densa red de instituciones que le permitió vincularse al sector privado (consejos deliberativos, grupos de estudios de políticas, etc.). Estos espacios proveyeron de relevante información y un aprendizaje interactivo para la elaboración e implementación de políticas.

Los adjetivos que mejor describen al Estado desarrollista asiático son “flexibilidad”, “gobierno en red” y “autonomía enraizada”. Estas experiencias sugieren que un Estado, para apoyar un desarrollo industrial en sectores de uso intensivo de tecnología, debe cultivar una intensa interacción con la industria local. Más que planificación a largo plazo, el Estado necesita de una estructura flexible que permita poner en práctica las diferentes políticas y cambiar tan pronto como sea posible ante un cambio de las condiciones del contexto.

*Asistimos a una “transformación silenciosa” del Estado, la cual creó un nuevo tipo de capacidades, orientadas a la “comoditización” de la economía, al flujo de capitales externos, así como a la implementación de políticas sociales focalizadas para bajar los altos niveles de pobreza. Estas reformas inspiradas en el modelo neoliberal fortalecieron las capacidades institucionales para que los mercados funcionen, al mismo tiempo que debilitaron las capacidades estratégicas de los Estados para lograr un desarrollo integrado.*

Recientemente, las discusiones más relevantes provienen de los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia e Islandia) por haber logrado responder a los retos de la globalización, desarrollando un modelo social que está entre los primeros del mundo en niveles de riqueza, pero también lo está en los niveles de igualdad social. Los adjetivos que describen al Estado nórdico son la experimentación, la innovación abierta, las redes, la flexibilidad. Curiosamente, los nuevos estudios muestran que no es un Estado unitario “capitalismo de los países nórdicos”, y mucho menos un “modelo nórdico” del Estado del bienestar emergente. Más bien, cada uno de los países nórdicos estudiados traza un camino distinto en sus esfuerzos en curso para proporcionar soluciones a la situación social, política educativa, industrial y los problemas del mercado de trabajo generados por la globalización.

En este nuevo contexto, las nuevas concepciones del Estado de bienestar plantean que prosperidad económica y seguridad social no tienen por qué ser antagónicas o ideales mutuamente excluyentes. Diversos autores sugieren que tanto los países nórdicos como los asiáticos pudieron mantener el bienestar social al lograr un diseño de políticas sociales articuladas con un patrón de acumulación basado en una economía del conocimiento en un contexto globalizado. La inversión en educación superior, educación continua, salud, capacitación laboral y otros programas para obtener la reincorporación de los desempleados al trabajo es más que recuperada que a través de la reducción del gasto en prestaciones por desempleo y costos sociales.

### **Los desafíos pendientes para América latina**

América latina ha tenido una estrategia divergente. Si bien la región ha crecido a una tasa media del 3,4% anual en los últimos 20 años, desde una perspectiva de largo plazo, el crecimiento ha quedado rezagado con respecto a las economías emergentes y, por supuesto, de las desarrolladas. El ingreso anual promedio en 1960 en la región era una cuarta parte del de Estados Unidos, mientras que en la actualidad es un sexto. En comparación, varios países del sudeste asiático que comenzaron más atrás en la misma época se encuentran cerca de ser calificados como países de altos ingresos.

La región continúa con su especialización en productos primarios y manufacturas de bajo contenido tecnológico. En los años '70, el 50% de PBI era explicado por los recursos naturales, treinta años después tales recursos componen el 51% del PBI. Los sectores intensivos en conocimiento aumentaron en dicho período tan sólo del 21% al 28%, mientras que en el sudeste asiático representan el 60% del PBI. La inversión en I+D, si bien llegó al 0,62% del PBI en 2008, está lejos del rango de 1,5% a 3% usual en las naciones desarrolladas o en las economías emergentes de mayor crecimiento. En Finlandia y Corea dicha inversión alcanza el 3,6% del PBI.

Tampoco logra la región revertir los altos niveles de desigualdad. El 20% más rico tiene un ingreso promedio 14 veces mayor que el ingreso promedio del 20% más pobre, mientras que en países como Japón, Finlandia o Bélgica el 20% de la población perteneciente al quintil más alto tiene un ingreso promedio de entre cuatro y cinco veces el promedio del quintil más pobre.



Por su parte, el índice de desigualdad en la región está por encima de 50, siendo por ejemplo 59,3 para Brasil y 44,6 para Uruguay, uno de los más bajos. En contraste, dicho índice es de 31,6 para Corea del Sur y 26,9 para Finlandia.

Por su parte, asistimos a una “transformación silenciosa” del Estado, la cual creó un nuevo tipo de capacidades, orientadas a la “comoditización” de la economía, al flujo de capitales externos, así como a la implementación de políticas sociales focalizadas para bajar los altos niveles de pobreza. Estas reformas inspiradas en el modelo neoliberal fortalecieron las capacidades institucionales para que los mercados funcionen, al mismo tiempo que debilitaron las capacidades estratégicas de los Estados para lograr un desarrollo integrado, que apuesta a la nueva economía del conocimiento con integración social.

Estos aprendizajes deberían ser un punto de partida para iniciar un debate en América latina sobre el rol del Estado en las estrategias de desarrollo, y debatir, como señala Oscar Oszlak, sobre las fuertes tensiones no resueltas entre crecimiento, equidad y gobernabilidad, que son los tres componentes de la ecuación capitalismo (en tanto modo de crecimiento económico), social (en tanto modo de redistribución equitativa del excedente) y democrático (en tanto modo de gobernabilidad).

Por lo cual América latina debería generar un nuevo pacto social para lograr un crecimiento económico con equidad en democracia. Para ello sería relevante llegar a un consenso básico sobre una estrategia de desarrollo a seguir. La evidencia empírica muestra que un crecimiento basado en una economía en recursos naturales no integra. Por el contrario, la experiencia internacional muestra que los países que han basado su modelo de crecimiento en la innovación han logrado construir sociedades más igualitarias.

Sin embargo, los debates en la región hasta el momento han sido limitados y se han centrado más en la reforma administrativa del Estado (funcionarios capacitados, carreras burocráticas, nuevos instrumentos de gestión, etc.), sin responder a otras preguntas centrales como: ¿para qué generar capacidades estatales?, ¿qué modelo de desarrollo queremos? Asimismo, la mayoría de los análisis han sido más bien compartimentados en segmentos sectoriales (políticas económicas, sociales, etc.), o bien en efectos concretos positivos o negativos (crecimiento, pobreza, desigualdad).

Por lo cual se necesita un análisis integrado de las políticas públicas a desarrollar. En consecuencia, para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento, hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado,

*Para un mayor entendimiento del papel del Estado en la sociedad del conocimiento, hay que partir de una comprensión más sistémica del desarrollo, un papel más activo y estratégico del Estado, entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América latina y la centralidad del proceso político.*

entendiendo la importancia de la desigualdad como límite al desarrollo para América latina y la centralidad del proceso político. En este sentido, no sólo cobra relevancia aprender de las nuevas políticas en innovación y las nuevas políticas sociales de los países de reciente industrialización, sino también de la importancia del proceso de toma de decisiones basado en la negociación y el diálogo, dado que la mayoría de las políticas se toman en contextos relativamente cerrados.

Con este foco más amplio se pueden identificar los vínculos entre políticas públicas, instituciones del Estado, estrategias macroeconómicas y sociales y su contribución en el fortalecimiento de un desarrollo equitativo y sostenible. Es posible realizar una lectura desde América latina que apoya la idea de que algunos Estados están experimentando con nuevos enfoques del desarrollo.

UNA BUENA POLÍTICA FISCAL ES PRIMORDIAL PARA LOGRAR UN PACTO SOCIAL MÁS EQUITATIVO Y CON MAYOR INCLUSIÓN. PARA ESO, ES NECESARIO CAMBIAR EL MODO DE ENTENDER A LOS IMPUESTOS POR PARTE DE LA POBLACIÓN. EL ROL DE LA EDUCACIÓN CIUDADANA, LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN Y LA ADOPCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS.

# ESTADO Y CIUDADANÍA FISCAL

por **ALEJANDRO M. ESTEVEZ**  
*Lic. en Ciencia Política (FCS/UBA).<sup>1</sup>*

y **SUSANA C. ESPER**  
*Lic. en Ciencia Política (FCS/UBA).<sup>2</sup>*

## Estado, impuestos y pacto social

Toda comunidad humana nace de una especie de acuerdo –tácito o deliberado– donde se establecen derechos y también obligaciones para cada una de las partes. Los contractualistas explicaban que la sociedad misma nacía de un pacto político en el cual el Estado asume obligaciones frente a la ciudadanía y esta, a su vez, recibe derechos, aunque también responsabilidades. De cuán equitativamente estén repartidos esos derechos y obligaciones dependerá qué tan igualitaria sea la sociedad en cuestión.

Por supuesto, tendemos a pensar que los impuestos son un hecho técnico, una cuestión de burócratas y especialistas en la materia. Nuestra percepción es errónea porque, más allá de que estemos decididos a reconocerlo o no, son un eje central de nuestras vidas. Ninguna



STRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBL

NAS

S



comunidad, desde las más pequeñas hasta las más abarcativas, logra sobrevivir si no destina algún tipo de recurso material a su sostenimiento. Así, todo pacto social y político tiene como contrapartida una dimensión fiscal. Y aunque los impuestos no constituyan una idea feliz para los ciudadanos, el cumplimiento de las obligaciones tributarias es una de las piedras angulares de toda sociedad que se jacte de ser equitativa, dado que forman parte de las principales herramientas que los Estados tienen para redistribuir el bienestar en sus comunidades.

Desde lo impositivo, decimos que una sociedad es igualitaria siempre que el peso de sostenerla esté equitativamente distribuido en la misma. Justamente por eso es que la estructura fiscal no es un mero dato de una sociedad. Por el contrario, es un fiel reflejo de qué tan igualitaria es, dado que revela la estructura de poder de esa comunidad y plasma, consecuentemente, quiénes serán los que deberán soportar el costo de financiarla. El sistema impositivo es, en este sentido, un mapa claro sobre el territorio. Revela quién gana, quién pierde, quién sufre los mayores y menores costos: quién pertenece y quién no.

Varios de estos temas han sido tratados, muy profundamente, por la sociología fiscal. Justamente, uno de los máximos representantes de esta escuela, Joseph Schumpeter, señaló que la fiscalidad es el espejo de una nación, porque el espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social y los trazos de su política dejan una impronta en la historia de esta. La idiosincrasia fiscal refleja el conjunto de metas, fines, valores, actitudes y conductas que una sociedad se otorga a sí misma: da cuenta de sus prioridades en tanto comunidad, de sus relaciones de poder y de su estructura social. Nada muestra tan claramente el carácter de una sociedad y de una civilización como la política fiscal adoptada por sus gobernantes; allí conocemos la agenda, los intereses y prioridades y las cuestiones vistas como irrelevantes. Hablar de este pacto político y fiscal es, entonces, describir la cultura misma de toda una sociedad.

## ¿Son los impuestos un fenómeno político?

Ahora bien, es común escuchar que los Estados latinoamericanos han logrado institucionalizar (con disímiles grados de éxito) democracias representativas y sistemas políticos de reglas estables, al punto de asegurar las transiciones democráticas y dejar atrás las décadas de golpes militares y gobiernos de facto. Sin embargo, dado que la tributación es contracara directa de dicho orden político y una herramienta central en la búsqueda de la equidad, ¿podemos afirmar que estos mismos Estados han logrado establecer contratos fiscales con ese nivel de estabilidad y consenso con sus ciudadanías?

Natalio Botana explica que no sólo nuestro país en particular sino los Estados latinoamericanos en general, lograron institucionalizar efectivamente la Constitución política (el ordenamiento jurídico que sustenta la vida en el Estado de derecho). No obstante, no han podido dar la misma vida a la Constitución económica, que es aquella forma que el Estado prevé para financiarse y para asegurar el marco jurídico que sustenta a la Constitución política (es decir, financiar la serie de bienes y servicios públicos que asegura el ejercicio pleno de la ciudadanía). Con respecto a esto, vale destacar algunas cuestiones que parecerían ser situaciones permanentes para la Argentina.

Para empezar, es indudable que el fuerte énfasis en el impuesto al consumo actúa directamente en desmedro de la equidad, dado que las clases más perjudicadas son siempre las más desposeídas. Ya desde Aristóteles, podemos asumir que lo justo es lo proporcional y, consecuentemente, lo equitativo.

En segundo lugar, para nuestra ciudadanía, el impuesto no es un hecho político. Esto es así porque es inexistente la vinculación entre el fundamento de la participación política en un sistema democrático y el cumplimiento impositivo. El proceso de definición de la cultura política argentina no se relacionó efectivamente con la idea de que es necesario sostener “económicamente” ese espacio de participación. Si en la Revolución Americana queda claro que no es válido ningún tipo de impuesto que no genere la posibilidad de ser debatido y aprobado a través de los representantes del pueblo (lo que queda plasmado en la famosa fórmula de *no taxation without representation*), este elemento está ausente en nuestra mentalidad política. El hecho de que el Estado tradicionalmente se haya sustentado en base a la emisión, la toma de deuda externa o la venta de activos públicos o recursos naturales hasta la crisis de 2001 podría explicar, en buena medida, por qué la conciencia tributaria (y, más en general, los temas impositivos) suele estar ausente de

la agenda de los ciudadanos argentinos. Nadie reclama calidad sobre lo que no siente que le pertenece. Parte de esta memoria histórica se debe a que los ingresos aduaneros generados por el puerto de Buenos Aires fueron la primera fuente de sustentación económica de nuestra naciente república.

Por otra parte, la idea de “espacio público” no está claramente escindida de la idea de gratuidad. Si el espacio y los bienes y servicios públicos son aquellos a los que –al menos en teoría– todos podemos acceder, no tenemos realmente presente que, si existen, es porque se destina parte del erario público a dicha función. Continuamente homologamos el espacio público a lo “gratis”, lo cual tiene terribles consecuencias. Para empezar, no se exige una rendición de cuentas, dado que es “gratis”. Y, como ya sabemos, “a caballo regalado...”. Además, lo que es público hay que aprovecharlo, aserrarlo, reducirlo, porque es “gratis”. No tiene mucho sentido, entonces, que todos cuidemos y preservemos “lo público”; más bien tenemos que aprovecharlo. Tanto el individualismo extremo y destructivo como la falta de solidaridad son factores que inciden directamente sobre esta percepción: ¿para qué esforzarse en mantener algo que no es de nadie, ni que nadie cuida, ni que a nadie le interesa? La corrupción también incide sobre esta idea, ya que la percepción de que el Estado permite (haciendo la vista gorda) que un bien público sea utilizado con

finés privados, atenta directamente contra la idea de equidad.

En cuarto lugar, a esto se agrega el hecho de que el Estado (por incapacidad fiscal) no siempre ha sido eficiente en garantizar las obligaciones que su Constitución política le impone (seguridad, justicia, defensa, salud, educación, etc.), generando aún más percepción de inequidad. Entonces, si la ley suprema es la garantía de la igualdad jurídica, la debilidad de la constitución económica es campo fértil para las desigualdades sociales. Ello es aún más grave si se generaliza la percepción de que existen sectores privilegiados que no cumplen con sus obligaciones tributarias. Se generaliza, entonces, la idea de un ciudadano “a medias”, un subciudadano, que presta una relativa atención a la cuestión política mientras que ignora por completo a la necesaria contracara del compromiso impositivo que sustenta a la cuestión pública o al contrato social. Somos ciudadanos políticos, pero no necesariamente ciudadanos “fiscales”. Votar sería un poco más fácil que pagar impuestos.

En consecuencia, son múltiples los desafíos estructurales y culturales. Sin dudas, la herramienta tributaria debe ser utilizada directamente en pos del bienestar de la ciudadanía, dado que una recaudación más transparente es más equitativa, a la vez que garantiza los recursos necesarios para políticas que aseguren la inclusión social.

*Aunque los impuestos no constituyan una idea feliz para los ciudadanos, el cumplimiento de las obligaciones tributarias es una de las piedras angulares de toda sociedad que se jacte de ser equitativa, dado que forman parte de las principales herramientas que los Estados tienen para redistribuir el bienestar en sus comunidades.*

## Facilitar el cumplimiento para fomentar la equidad

Como administrador del sistema tributario, consecuentemente, el Estado debe ser un participante activo en la búsqueda de una sociedad lo más igualitaria, equitativa e inclusiva posible.

En cierta manera, hoy las tendencias organizacionales que se registran en el mundo en materia de administración tributaria constituyen un pilar fundamental en la búsqueda por mejorar el cumplimiento tributario.

En primer lugar, el reconocimiento del estatus de ciudadano del contribuyente, a partir del cual se asume que el mismo debe ser educado en el cumplimiento de sus obligaciones (con el fin último de generar la mayor voluntad de cumplimiento posible). La pauta de comunicación ha evolucionado notablemente, contrariamente al paradigma anterior, donde el contribuyente es visto únicamente como un sujeto de fiscalización, bajo la idea de que el cumplimiento tributario sólo podía ser logrado a partir de la generación de percepción de riesgo. En este marco, muchas administraciones han encarado el desafío de la educación tributaria, bajo el lema de que el impuesto ya no debería ser visto como una cuestión de especialistas, sino que es una obligación y ocupación de todos los ciudadanos.

En segundo lugar, aunque para nada escindido de lo ya comentado, hoy los Estados tienden a la democratización en el trato hacia el contribuyente, que no sólo debe ser receptor de amenazas, sino de información que le permita y agilice el cumplimiento de las obligaciones impositivas. Internet y la Web (a tono con un marco mayor que es el del *e-government* o gobierno electrónico) han propiciado notoriamente este hecho. Hoy los gobiernos cuentan con páginas web que permiten a los contribuyentes mantenerse informados, sin necesidad de asistir a las reparticiones públicas.

En tercer lugar, la facilitación del cumplimiento se orienta a disminuir los costos del mismo, por medio de políticas como las campañas informativas, la informatización de las aplicaciones y la puesta en marcha de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (siendo que los mismos no siempre pueden recurrir a especialistas para asesorarse). Es una realidad que la facilitación difícilmente podría ser lograda si no se contase con las nuevas tecnologías. La inclusión de la informática permitió múltiples adelantos, no sólo en la gestión. La utilización de sistemas permitió unificar procedimientos y criterios, asegurando un trato igualitario a todos los contribuyentes. A su vez, separó a los funcionarios de los administrados, erradicando posibles focos de corrupción en base a la utilización de las potestades

*Facilitar el cumplimiento permite mayores recursos disponibles para las políticas sociales, lo que puede redundar en un gasto público más orientado a la redistribución del bienestar en una sociedad. Además, disminuir los costos de cumplimiento facilita la entrada de los ciudadanos en la economía en blanco, con todos los beneficios que de ello redunda.*

discrecionales de los primeros. Los grandes contribuyentes (que son quienes aportan la mayor parte de la recaudación) no requieren de este tipo de asistencia dado que pueden contar con especialistas que resuelvan sus problemas. Por ende, es evidente que la política de facilitación y comunicación está enteramente dedicada a la ciudadanía en general (cuyo aporte en tributos es sensiblemente menor, en comparación con el del grupo anterior). Por otra parte, la tecnología que permitió la facilitación también favoreció la mayor eficiencia en la gestión por parte de la administración, lo que genera un menor gasto administrativo (y por ende más recursos estatales) y mayor capacidad de controlar e imponer la ley a quien incumple, alentando un trato más igualitario y equitativo entre los ciudadanos.

Facilitar el cumplimiento permite mayores recursos disponibles para las políticas sociales, lo que puede redundar en un gasto público más orientado a la redistribución del bienestar en una sociedad. Además, disminuir los costos de cumplimiento facilita la entrada de los ciudadanos en la economía en blanco, con todos los beneficios que de ello redunda.



## La confianza como elemento constitutivo del pacto de equidad

La percepción de que el Estado no cumple con las obligaciones que la Constitución política le exige, genera un gran riesgo en el componente cívico de una sociedad: el ciudadano se considera avalado a no cumplir con las normas y, de hecho, se es indulgente con el incumplidor, porque su actitud es vista como una manera de “equilibrar” esa injusticia. Sobre todo si el Estado es funcional a ese fenómeno, haciendo la “vista gorda”, entonces no genera reglas claras ni un trato igualitario hacia la ciudadanía.

Probablemente este contexto derive en una especie de cultura de la “desconfianza”, donde no existen reglas claras ni hay respeto por los códigos pactados. Consecuentemente, la incertidumbre aumenta, por lo que los ciudadanos estarán continuamente esperando que sus derechos sean avasallados, y en el cálculo por evitar esas traiciones disminuye el temor a transgredir e, incluso, a recurrir a la corrupción como recurso.

Por el contrario, las estrategias de acercamiento y educación al contribuyente facilitan el cumplimiento tributario y la información ciudadana, lo cual debería elevar el margen de confianza y, por ende, la voluntad de cooperación por parte del contribuyente.

Asimismo, el ciudadano experimenta desprotección por parte del Estado, lo que lo lleva a aumentar su sensación de exclusión, en la baja posibilidad de movilidad social –lo cual anula la esperanza de que en el futuro se estará mejor– y en la regresividad y la falta de reciprocidad del sistema impositivo. Como resultado, hemos construido una cultura del incumplimiento, acompañada de una “indulgencia”, que nace de la noción de contrato “incumplido” por parte del Estado. Además, la generalización de la percepción de corrupción –cristalizada en la convicción de que los recursos no se dirigen a quienes más los necesitan–, acompañada del creciente nivel de exclusión, la baja calidad de los bienes y servicios públicos y la falta de castigo a los incumplidores más graves, favorece esta lógica: el ciudadano ya no se siente responsable por las obligaciones que ese pacto le acarrea, porque siente que el sistema no es equitativo. A pesar de que se entiende que el incumplimiento es un delito, se lo acepta –y hasta es promovido– socialmente. Esa indulgencia hacia el “incumplimiento” merma no sólo el compromiso del ciu-

dadano con el pago de los impuestos sino también el costo moral de evadir, tanto hacia el Estado como hacia el resto de la sociedad.

¿Es reversible esta situación? Como toda cuestión política que implica un cambio cultural, creemos que tiene que tener necesariamente una mirada de largo plazo que trabaje sobre los siguientes tres ejes: a) la educación tributaria extendida a todos los sectores sociales y en todas las instancias educativas posibles; b) la estabilidad normativa: los cambios continuos en las normativas no ayudan a crear una noción de cierta permanencia y estabilidad de la reglamentación impositiva, y por lo tanto, dicho orden normativo encuentra problemas para institucionalizarse, y c) la informatización y transparentación de todas las instancias posibles en las cuales el ciudadano debe tratar con el Estado. La adopción de la informática como un nuevo principio organizador de ciertas cuestiones públicas tiene un efecto benéfico desde varios puntos de vista, porque baja los niveles de discrecionalidad que pueden existir en la relación fisco-contribuyente y al mismo tiempo llevan un nivel de transparencia mayor en ciertas operaciones.

El gran desafío que tienen por delante las democracias latinoamericanas es el de conciliar tres elementos muy complejos de por sí, como son estabilidad, inclusión social y transparencia.

*(1) Mag. Sc. en Administración Pública (FCE/UBA). PhD en Administración Pública (Université du Québec). Profesor universitario (UBA) e investigador del Centro de Investigación en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Director de la ONG Polipub.org*

*(2) Mag. Sc. en Administración Pública (FCE/UBA). PhD Candidate (HEC Montréal). Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Directora Ejecutiva de la ONG Polipub.org.*

LAS DENOMINADAS PROVINCIAS EMERGENTES SE CARACTERIZAN POR UN RÁPIDO CRECIMIENTO, MODERNIZACIÓN Y FUERTE LIDERAZGO POLÍTICO. ESTO GENERA LA NECESIDAD DE NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA BASADOS EN LA TRANSFORMACIÓN DEL MODO Y LA INTENSIDAD DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL. TENSIONES Y DESAFÍOS DE ESTE PROCESO.

# POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL

por HORACIO CAO

*Doctor de la FCE/UBA, investigador del CIAP (FCE/UBA)*

**D**ebemos comenzar diciendo que la heterogeneidad territorial de la Argentina –que además presenta forma federal de gobierno– hace imposible hablar en “un” texto para “todas” las provincias.

En este caso, y aunque pueda haber elementos aplicables a otras jurisdicciones, se está pensado para provincias del área extrapampeana y, dentro de estas, las que han logrado construir un piso de gobernabilidad y un escenario económico y social que les permite plantearse cambios cualitativos.

Estamos pensando en provincias que, usando el lenguaje en boga, podemos catalogar como emergentes: Salta, Chaco, Tucumán, Neuquén o San Juan. En estas jurisdicciones se verifican procesos de rápido crecimiento, modernización y fuerte liderazgo político, lo que





abriría la puerta a plantearse cambios cualitativos en su configuración, inclusive en su secular posición periférica.

Ahora bien, hay una situación dual con respecto a estos cambios; por un lado, no se postula una ruptura similar a la de 2003, cuando el Estado dejó de ser funcional a la acumulación financiera y pasó al vigente modelo neodesarrollista; en este registro, se prevén variaciones en términos de matices. Pero, por otro lado, en lo que hace a la gestión de políticas públicas, se requerirán transformaciones que van mucho más allá de reacomodamientos epidérmicos. Se trata de una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal.

De los temas que deberían problematizarse en la sociedad y convertirse en políticas públicas si es que se pretende dar el citado salto cualitativo, es que trata el presente trabajo.

## El contexto

La perspectiva contextual más amplia, que involucra el escenario mundial, tiene como elemento más notorio una situación de inestabilidad general. Un escenario móvil con elevados niveles de imprevisibilidad que hará necesarias altas dosis de flexibilidad y una extrema astucia para no extraviar el proyecto estratégico en el marco de las turbulencias y mutaciones constantes.

En el entorno nacional, y en el tema que nos ocupa, aventuramos una situación paradójica; por un lado se hace necesario comenzar a delinear con mayor claridad modelos de gestión pública, pero la inestabilidad que citamos en el párrafo anterior desaconseja, al mismo tiempo, establecer ortodoxias demasiado cerradas. Para manejar esta situación el gobierno nacional precisará de sostener su espacio de maniobra, amparado en la supremacía continuada de la política frente al mercado y factores de poder.

En cuanto al contexto provincial, queremos destacar que los microclimas de alta gobernabilidad –que son los que dan plafón para desplegar las políticas públicas que vamos a describir– serán amenazados por la tensión entre sectores modernizadores y tradicionalistas que atraviesa casi todo el arco político, y que tienen un poder y una capacidad de operación política que es muy difícil de comprender para las visiones que se originan en las áreas metropolitanas, ya que articulan tres tramas de mucha densidad: conservadorismo cultural, neoliberalismo económico y autoritarismo político.

Estos grupos tradicionalistas tienen una notable capacidad tanto de instalación de temas en la agenda política como de intervención en el despliegue de políticas públicas o de generación de climas políticos confrontativos, en particular cuando se articula con el activismo católico.


## Los temas del Estado provincial

Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por una exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que se traducirá en mayores necesidades de institucionalidad y de apertura a la participación. Mayor sofisticación implica conducción política de calidad, profesionalización del Estado, construcción sistemática de información gerencial, incorporación de tecnología informática y de gestión. Supone, también, nuevas formas de relación con la sociedad, lo que igualmente tensionará formas tradicionales de construcción política.

Estas ideas parecieran colocarse en línea directa con la profundización de nuevas experiencias de planificación. Ya no “sólo” planes estratégicos –que detallan objetivos y grandes líneas de acción–, sino empezar a vincular resultados de actividades, metas y presupuesto, de forma tal de alcanzar instancias más efectivas de articulación y coordinación en el accionar del Estado.

La coordinación e integralidad de las políticas públicas es un tema que está teniendo creciente importancia en los ámbitos académicos y de tanques de pensamiento. Podría decirse que se está dejando de lado una visión que consideraba que, más allá de los altísimos costos organizacionales y fiscales que originaba, la descoordinación –por ejemplo, de la política social– era un mal inevitable. En muchas visiones y experiencias de la actualidad, se apuesta a minimizar esta disipación de recursos y esfuerzos a partir de la potencia del liderazgo político, de la asimilación de herramientas de gestión hechas a medida de las situaciones provinciales y de la construcción de corpulentas unidades de planificación.

Claro está que estamos pensando en un proceso que seguramente se iniciará con pautas indicativas y en el que se irán generando respuestas e instrumentos incrementales sobre la base de la experiencia que se vaya acumulando (estrategias del tipo “*muddling through*”). En este contexto, varias provincias comienzan a desarrollar ministerios de coordinación con funciones de planeamiento, como forma de viabilizar una manera más or-



*Para quienes se lancen al desafío del cambio cualitativo, la etapa estará cruzada por una exigencia de una mayor sofisticación en la tarea del Estado, que se traducirá en mayores necesidades de institucionalidad y de apertura a la participación.*

denada, sistemática y convergente de desplegar el trabajo estatal.

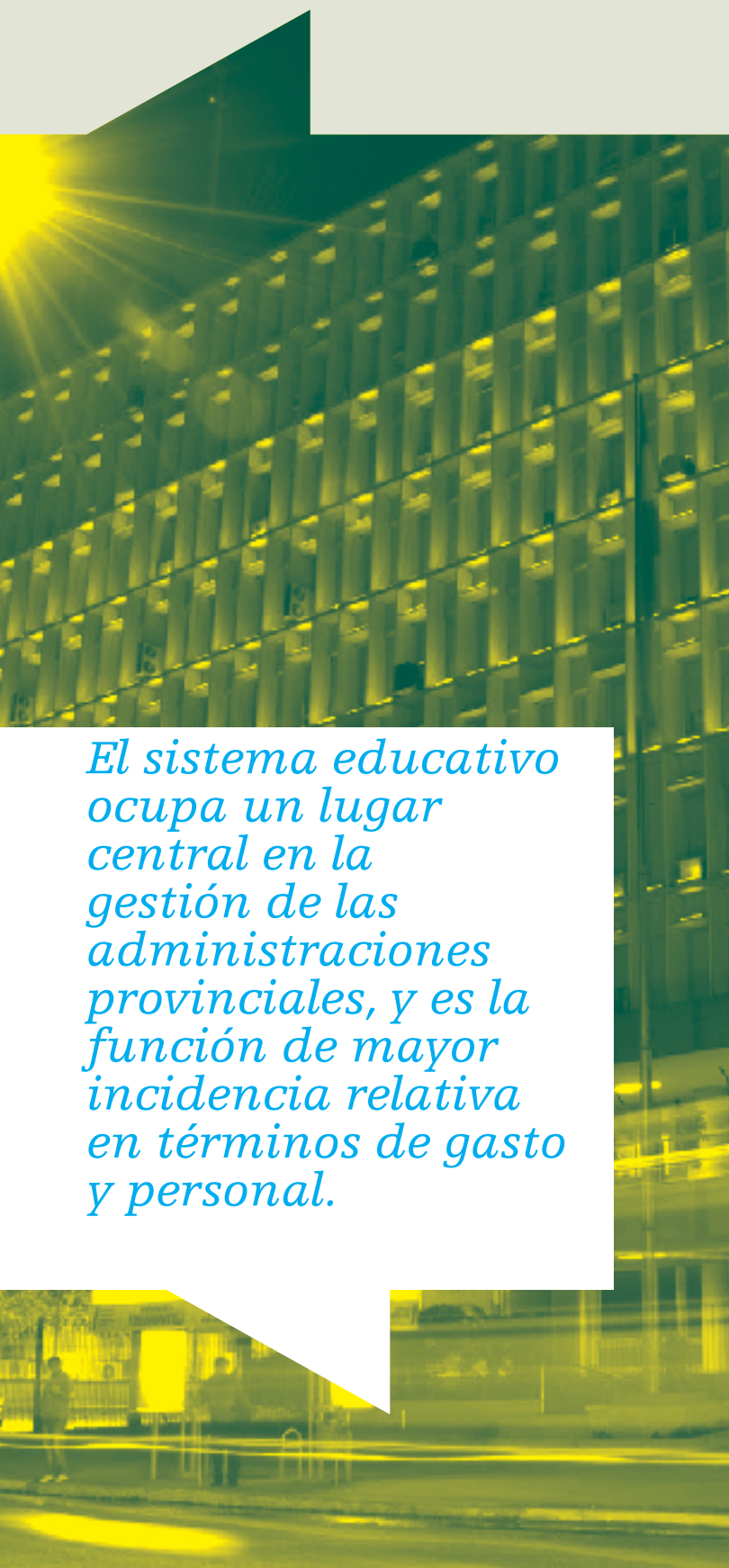
Un punto importante para avanzar en el desarrollo de herramientas de planificación será el de capacitar al personal del sector público. Para dar una idea de las limitaciones que hoy existen, este personal recibe actualmente, en promedio, tres días de capacitación cada diez años laborales; se trataría de pasar, por lo menos, a siete días de capacitación por año.

Pero no solamente debe encararse este problema desde un enfoque cuantitativo, ya que los espacios de capacitación no sólo son escasos, sino que se caracterizan por su dispersión y por su bajo aporte a los esfuerzos por alcanzar mejores niveles de articulación en la actividad estatal. En este aspecto se propone que, además de fortalecer los organismos que centralizan la capacitación estatal, estos den prioridad a actividades que tiendan a una clarificación y mejor definición de valores y objetivos estratégicos compartidos, mientras se descentralizan aque-

llas instancias que estén más vinculadas con la gestión cotidiana.

En cuanto a la participación, parece necesario empezar a vincular a la población con las políticas públicas de alguna forma más institucional y estructural. Podría pensarse en que los legislativos –en varias de las provincias que citamos, ampliamente hegemonizados por el oficialismo– se transformen en ámbito de ingreso de la sociedad civil al accionar estatal.

En todo caso, es capital transformar, a partir de su organización, el masivo apoyo electoral de los sectores populares en fuerza política transformadora. Elegir los parlamentos es, además, una buena forma de encontrarle un lugar estratégico a un poder estatal que necesita continuamente legitimarse. Aquí, al tema de la validez de la democracia representativa indirecta (hoy ampliamente cuestionada) deberá buscarse responder con formas más directas, creativas y amplias de participación como modo de legitimación política.



*El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal.*

## Los grandes sistemas de gestión

En términos de la gestión concreta, el mayor desafío estará puesto en los tres grandes sistemas que son el corazón de la administración pública provincial: educación, salud y seguridad.

La gestión de estos sistemas se desarrolla a través de burocracias bastante consolidadas que consumen el grueso del gasto público e involucran a la gran mayoría del personal provincial. No debe perderse de vista que en el análisis global de los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y municipios), la gestión de estos sistemas comprende, en términos organizacionales, el núcleo duro de la administración pública de la Argentina.

Las inversiones en infraestructura y el incremento del gasto corriente –por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso en hospitales, escuelas y comisarías– han permitido dar una respuesta al rendimiento de estos ítem que podríamos catalogar de aceptable... pero ya se precisan herramientas y propuestas ligadas a estrategias de mediano plazo y a la puesta en funcionamiento de estrategias organizativas –como se dijo– más sofisticadas, eficaces y abiertas a la población.

■ El sistema educativo ocupa un lugar central en la gestión de las administraciones provinciales, y es la función de mayor incidencia relativa en términos de gasto y personal. Adicionalmente, la actividad estatal en este sector tiene un impacto superlativo en la gobernabilidad, en las variables fiscales y en el proyecto económico y social con, por ejemplo, su rol crucial en la generación de cuadros para un empleo de mayor calificación.

Desde hace ya mucho tiempo que el sistema educativo está siendo sometido a profundos cambios que incluyeron las transferencias de escuelas y colegios de la órbita nacional a las provincias, y las reformas de los '90 que instauraron los EGBs y el Polimodal, reforma que se revirtió en el presente siglo. Esta sucesión de marchas y contramarchas ha generado un desorden tal que hace que el objetivo central se dirija a tener bajo control las variables de gestión básicas: circuitos de presupuestación, información, autoridad, control, etcétera.

Coadyuva a dificultar este objetivo el alto grado de conflictividad que recorre el sistema educativo. Esta conflictividad tiene como punto neurálgico el nivel salarial de los docentes, tratado en una doble paritaria (en primer lugar, se fija un registro nacional y luego cada provincia fija su propia reunión paritaria). Estas negociaciones hacen que, cada año, el inicio de clases penda de un hilo.

Adicionalmente, la conflictividad docente arrastra a todo el Estado. En efecto, como la paritaria docente establece un registro salarial que es seguido por el resto del Estado provincial,

*En las provincias emergentes –y en todas las de la periferia– el subsector público de salud y la obra social estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población.*

cuando esta fracasa y se llega al conflicto, casi siempre este involucra a todos los sindicatos de la administración provincial.

La suma de estos elementos –gigantismo, amplio despliegue territorial, marchas y contramarchas de elementos estructurales, conflictividad– hacen del ordenamiento del sistema educativo un objetivo estratégico al que se le deberá aplicar una importante cantidad de recursos políticos y organizacionales como para empezar a encontrarle un norte que hoy parece perdido.

2. En el sistema público de salud se repiten varios de los elementos citados en el análisis del ámbito educativo: amplio despliegue territorial, alta incidencia en el presupuesto provincial, impacto sobre la gobernabilidad.

En este caso, la construcción de un proyecto que supere la situación actual tiene que ver con una nueva articulación de los tres subsistemas que componen el sector –público, de obras sociales y privado– en el marco de un complejo entramado de actores organizacionales y económicos que se cuentan entre los más poderosos del país (colegios médicos, laboratorios, abastecedores de aparatología médica, etc.).

Un dato no menor a tomar en cuenta: en las provincias emergentes –y en todas las de la periferia– el subsector público de salud y la obra social estatal se encargan, por sí o por terceros, de la salud de la gran mayoría de la población. He ahí un buen punto desde donde incidir sobre todo el funcionamiento del sector.

3. El sistema de seguridad, por su parte, tiene a su cargo una cuestión que sostenidamente está dentro de las principales preocupaciones ciudadanas.

Simplificando en extremo, podría decirse que existen dos modelos para encarar el tema: una que pone el foco de atención en la construcción de redes colaborativas entre los vecinos, la prevención del delito a partir de operar sobre la “cuestión social” y en el respeto a los derechos humanos (conocida como “garantista”), y otra que pone el énfasis en una mayor eficacia en el accionar policial (conocida como de “mano dura”).

En una primera instancia, parecería que ambos abordajes inducen patrones de gestión contrapuestos; en un lado se hace el eje en la tarea de articulación social y presencia estatal, mientras que en el otro se plantea fortalecer la fuerza policial y su profesionalización como represores del delito.

Sin embargo, y más allá de que se sostienen en valores e ideologías opuestas, en el ámbito de la gestión puede hablarse de una síntesis virtuosa: es oportuno trabajar sobre la construcción de capital social en áreas críticas, así como es a todas luces imprescindible profesionalizar las fuerzas militarizadas de las provincias y, sobre todo, romper sus vínculos con el crimen organizado.



## Otros temas de la gestión

La política económica también requerirá de mayor preciosismo. No sólo tomando más y mejores acciones dirigidas a establecer una atmósfera proclive para los negocios y la seducción de inversores. Habrá que pensar con mayor audacia las formas de incidir sobre la estructura económica.

Los emprendimientos que son el elemento dinámico de estas provincias emergentes –la megaminería, la soja, la extracción petrolera– continuarán generando un clima de controversias políticas y debates de alta intensidad, creando turbulencia social. Esto requerirá un replanteo de la ecuación económica y de la dimensión ambiental en línea con alcanzar la más completa licencia social. Este es el mayor desafío para lograr a mediano plazo la viabilidad económica y política de las economías regionales periféricas.

Asimismo, el despegue que se postula como objetivo hace imprescindible trabajar sobre la distribución de la renta y los niveles de inversión. En esta dimensión, el papel del Estado es crucial, ya que la base económica es casi toda extrarregional y lo que puede acercarse a lo que llamaríamos una burguesía provincial es, en cada territorio, muy débil y cree tener derecho a políticas prebendarias.

Otro reto estará en la siempre crítica cuestión fiscal: hemos aprendido que una importante porción del poder político y de la capacidad de gestión reposa sobre la fortaleza financiera del Estado. Será importante mantener este aprendizaje tan duramente asimilado.

Dentro de este rubro, la cuestión impositiva: las provincias deben asumirla como lo que es, uno de los elementos centrales de la estatalidad, y el que les puede dar alguna autonomía relativa ante las turbulencias que puedan presentarse. Digámoslo de forma directa: la política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce a nivel local (por la soja, por el abastecimiento de las mineras o petroleras, por los contratos estatales, etc.).

La obra pública seguirá siendo una política central de gobierno, aunque creemos que irá rotando paulatinamente hacia una mayor importancia de la inversión social, con eje en la vivienda que es intensiva en generación de empleo. En particular, y sin dejar de apostar a la construcción de casas para sectores de menores recursos, será necesario comenzar a desplegar políticas de vivienda para la clase media.



## Conflictividad social

Este tema tiene una presencia insoslayable en la sociedad argentina, consistente con una visión de la política basada en la acción y el antagonismo. Lo que hoy se plantea en el nivel macro provincial es, como ya dijimos, una convivencia entre una política económica neodesarrollista modernizante y la supervivencia de una dimensión cultural tradicional y conservadora.

Hay una tensión entre una sociedad que acepta la innovación tecnológica, formas de gestión modernas y la incorporación al consumo sofisticado, pero que convive simultáneamente con formas culturales y adhesión a valores tradicionales.

Una sociedad que, por ejemplo, “mira” en los medios masivos de comunicación una propuesta transgresora en el ámbito de muchos valores, pero que en su cotidianeidad permanece adhiriendo a valores hoy puestos seriamente en disputa.

Esta polaridad –por adjetivarla de algún modo, como “lo novedoso versus lo tradicional”– permanecerá como una cuestión

*La política distributiva no sólo es asignar con criterios de justicia social los recursos que envía el gobierno federal, sino también captar parte de la renta extraordinaria que se produce a nivel local.*



central en los modos de plantear la política y continuará como una forma de representar una lucha constante entre el cambio y la resistencia. Las implicancias de este antagonismo en el plano del sector público no son menores, particularmente en el educativo.

En ese marco, las provincias vivirán y procesarán muchos conflictos que les serán transferidos del nivel nacional, o conflictos de origen nacional que tendrán un impacto directo en el nivel provincial.

El tema social tendrá fuerte prioridad en la agenda. Las provincias deberán enfrentar un escenario complejo, en donde un deterioro social no es descartable, ya que el crecimiento económico tendrá menor dinamismo y estará concentrado en actividades de menor impacto en la generación de empleo. La política de ingresos será crucial, particularmente en su relación con el equilibrio fiscal. Las áreas

de salud y educación estarán fuertemente presionadas. La cuestión de la tierra y la vivienda colocarán agudas tensiones sobre la gestión cotidiana.

Y ciertamente, además de todo esto, la aceptación por parte de los actores políticos y sociales de pensar el modelo de desarrollo nacional en clave multirregional. Es decir, dejar de pensar al país como una pesada máquina arrastrada por la locomotora de la pampa húmeda.

Esto amerita encontrar nuevas formas de articulación federal, ya no con eje en la gestión como en la etapa neoliberal, que creía hacer políticas federales cuando transfería de Nación a provincias escuelas u hospitales, sino con la participación de actores de todas las regiones en la toma de decisiones estratégicas del país.

LA CONCENTRACIÓN DE PODER EN LA FIGURA DEL PRESIDENTE ATENTA CONTRA LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. REDEFINIR EL ROL DE LA JEFATURA DE GABINETE Y FORTALECER LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA ESTATAL PERMITIRÁN MEJORARLAS HASTA ALCANZAR UN MAYOR DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO.

# PRESIDENCIA INSTITUCIONAL Y CALIDAD DE LAS POLÍTICAS

por **FERNANDO STRAFACE**  
Director ejecutivo de CIPPEC  
(Centro de Implementación de  
Políticas Públicas para la Equidad  
y el Crecimiento)

**L**atinoamérica es la región de los presidentes. La opinión pública centraliza en la figura presidencial las expectativas y la evaluación social sobre los éxitos y fracasos del gobierno. La *presidencialización* de la política que impera en la región pone a prueba las capacidades del Poder Ejecutivo para definir una agenda presidencial de políticas, generar consensos amplios –y gestionar con éxito el disenso– en el sistema político y en la opinión pública sobre las prioridades presidenciales, transformar los enunciados de campaña en políticas públicas efectivas, y comunicar metas y logros de gobierno para afianzar el apoyo social de su agenda.

La organización institucional de la presidencia y el sistema de decisiones que promueve (la presidencia institucional) son aspectos de suma importancia para la capacidad de gobierno del presidente, en





*Este artículo resume el capítulo sobre el tema en el libro 100 POLÍTICAS PARA POTENCIAR EL DESARROLLO ARGENTINO, disponible en [www.cippecc.org/100politicas](http://www.cippecc.org/100politicas).*



*En la Argentina la centralización de la política en la figura del presidente se combina con una organización institucional de la presidencia y un proceso de toma de decisiones que impactan negativamente sobre la calidad de las políticas públicas.*

tanto determinan el modo en que este se vincula con el resto del gobierno, el Congreso, los actores socioeconómicos y la opinión pública.

En la Argentina la centralización de la política en la figura del presidente se combina con una organización institucional de la presidencia y un proceso de toma de decisiones que impactan negativamente sobre la calidad de las políticas públicas. Esta dinámica se ha visto potenciada en los últimos años por la debilidad del sistema de partidos y la consecuente incapacidad de la oposición para interpelar la agenda de políticas del Ejecutivo a través de instancias institucionales, como el Parlamento o los órganos de control. Por su parte, la creciente intervención del Poder Judicial en el proceso de políticas (Corte Suprema, amparos ante tribunales inferiores) revela que el poder político, aun en un escenario de concentración de facultades en la presidencia, en ocasiones no puede arribar a decisiones con la legitimidad necesaria para ser implementadas en forma sostenible.

El elemento central del funcionamiento institucional del país desde 1989 ha sido la apelación al estado de emergencia como justificación de la concentración de prerrogativas en el Poder Ejecutivo. La crisis económica y la necesidad de reconstrucción del poder presidencial siempre han sido la razón que subyace a la concentración institucional en el presidente de turno. Los sucesivos gobiernos recurrieron a leyes de emergencia económica, superpoderes presupuestarios, decretos ley sin ratificación parlamentaria y a la intervención de instituciones estatales, y justificaron este accionar en condiciones excepcionales de emergencia. Como resultado, la producción de políticas públicas en la Argentina ha estado signada por la volatilidad, el sentido excepcional, una pobre intertemporalidad y una baja capacidad del sistema político para arribar a decisiones elaboradas sobre la base de la deliberación institucional.

Este sistema pudo haber tenido sentido en un contexto de crisis de gobierno, pero en el largo plazo deteriora la capacidad de gobierno y la calidad de las políticas públicas. **El debilitamiento del Estado y sus instituciones reduce la capacidad de gobierno y trasluce la paradoja de “un presidente fuerte de un**

**gobierno débil”.** De allí a la pérdida de legitimidad del presidente y de su gobierno hay un camino corto, y un costo alto para la calidad de las políticas públicas.

Si bien este escenario no es privativo de la Argentina, el país sobresale en la región por la permanencia y ampliación de los poderes presidenciales excepcionales, con la particularidad de que en los últimos 23 años estos poderes fueron usados con fines diametralmente opuestos. En efecto, **la posibilidad de reversión de las políticas está en la base del presidencialismo decisionista, y ha sido el catalizador de un péndulo permanente en las orientaciones estratégicas de políticas públicas centrales para la agenda de desarrollo.**

Las tendencias señaladas se originan en factores de orden histórico y constitucionales (Alberdi hablaba del “rey con nombre de presidente” mientras que la Carta Magna alude al presidente como “Jefe Supremo de la Nación”), políticos (arreglos fiscales intergubernamentales) y de carácter institucional (debilidad del sistema de partidos). Frente a todos estos determinantes, algunas posturas entienden que la única salida posible consiste en reformular la forma de gobierno mediante una reforma constitucional. En contraposición, este documento adopta una perspectiva según la cual es posible, en el actual marco constitucional, fortalecer el carácter institucional de la presidencia y, así, contribuir a un mejor funcionamiento del gobierno y del sistema de poderes.

Las reformas necesarias se vinculan con la organización institucional de la presidencia, el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el funcionamiento del gabinete, la orientación del gobierno hacia un conjunto de metas estratégicas presidenciales y el fortalecimiento de un Estado profesional que garantice calidad en la ejecución de las políticas. Estas reformas no producirán por sí solas un nuevo modo de ejercer el poder en la Argentina. Sin embargo, el avance progresivo hacia una presidencia institucional puede contribuir a generar mejores políticas y un entorno institucional menos signado por la excepcionalidad y el rupturismo que caracterizaron al país en todo el período democrático.

## La Oficina del Presidente: asesoramiento político y funciones de delegación y reporte exclusivo al presidente

La presidencia institucional debe organizarse a partir de una Oficina del Presidente que agrupe las secretarías General de la Presidencia, Legal y Técnica (SLyT), Prensa y Difusión, Inteligencia y un cuerpo de asesores presidenciales sin responsabilidades funcionales ni estructura operativa propia. El jefe de esta Oficina debe ser el secretario General de la Presidencia (SGP).

En coordinación con el jefe de Gabinete de Ministros (JGM) o a instancias del presidente, es función del SGP articular espacios de discusión sobre alternativas y cursos de acción de políticas, e involucrar a los ministerios y al cuerpo de asesores presidenciales. Por su parte, el secretario de Prensa y Difusión debe oficiar de vocero central del gobierno y coordinar junto al JGM la comunicación pública de las novedades de la administración.

El SGP y el resto de los integrantes de la Oficina del Presidente son personas de confianza del primer mandatario. Sin embargo, la Oficina del Presidente no es el lugar para reflejar coaliciones o articular un mosaico de apoyos políticos. Al mismo tiempo, es importante que la Oficina del Presidente cuente con un plantel profesional y experimentado. Sería deseable que cada presidente electo no reemplace todos los puestos de Dirección en la Oficina del Presidente. Así, la presidencia institucional incrementaría sus capacidades permanentes y el presidente ganaría continuidad en temas estratégicos y expertise.

## El jefe de Gabinete: ¿primer ministro, vocero presidencial o qué?

El JGM es un elemento fundamental para consolidar una presidencia institucional. Dotar a esta figura del estatus institucional y funcional que le fue asignado en la Constitución de 1994 constituye un desafío para el conjunto del sistema político.


Los constituyentes de 1994 incorporaron el JGM para atenuar el hiperpresidencialismo y dotar al Ejecutivo de un diseño institucional que permita superar las crisis políticas y resguardar la figura del presidente. Con esta reforma, quedó abierta la posibilidad de dos modelos de estatus político para la JGM, en función del tipo de vinculación que establezca con el presidente, el resto del gabinete, la administración pública y el Congreso.

Un JGM con poder político propio (ex gobernador de distrito importante o líder del partido de gobierno), capacidad y espacio político otorgado por el presidente para conducir el gabinete, e intensa vinculación con los líderes del Congreso (gobierno y oposición) acercará el estatus político institucional de la JGM a una suerte de primer ministro de un sistema semipresidencial. En el otro extremo, un JGM que actúa bajo delegación acotada del presidente, sin control operacional y político sobre el resto

del gabinete y con escaso poder de negociación con el Congreso, se asemeja más a un modelo de JGM como “vocero presidencial”, “armador político” o coordinador ocasional de temas de alta importancia para el presidente.

Desde 1994 se sucedieron 13 jefes de Gabinete. En la práctica, ninguno desempeñó plenamente las funciones definidas en la Constitución. En algunos casos, el JGM tuvo un importante rol político por delegación del presidente, pero nunca hasta ahora actuó plenamente como interfase con el Congreso ni como jefe de la administración nacional. Ningún jefe de Gabinete hizo uso de la prerrogativa constitucional que le permite convocar el acuerdo de ministros (artículo 100, inciso 4) y desde hace varios años se abandonaron las reuniones de gabinete (artículo 100, inciso 5). Tampoco desarrollaron la práctica de concurrir a las

*Las reformas necesarias se vinculan con la organización institucional de la presidencia, el rol de la Jefatura de Gabinete de Ministros, el funcionamiento del gabinete, la orientación del gobierno hacia un conjunto de metas estratégicas presidenciales y el fortalecimiento de un Estado profesional que garantiza calidad en la ejecución de las políticas.*



*El presidente y su equipo deben ser capaces de exponer ante el sistema político, la opinión pública y el resto del Estado un marco de prioridades presidenciales asociadas con objetivos de país que alineen la gestión de gobierno.*

sesiones del Congreso ni de participar en los debates, una atribución que le brinda la oportunidad de construir un diálogo con los distintos bloques legislativos (artículo 100, inciso 9).

La JGM cuenta con instrumentos institucionales fundamentales para realizar estas funciones. Entre ellos, las facultades para dirigir la administración pública, convocar y presidir el gabinete, concurrir al Congreso, y refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente (artículo 100).

En los últimos años, la JGM absorbió diversas funciones y actualmente cuenta con 6 Secretarías de Estado, 16 Subsecretarías y más de 50 Direcciones permanentes, además de algunos organismos descentralizados. Para el ejercicio pleno de sus facultades constitucionales, la estructura de la JGM debería desligarse de algunas funciones delegables en los ministerios y privilegiar las funciones enunciadas anteriormente.

Las secretarías de Gabinete (ex Gestión Pública), Relaciones Parlamentarias, y Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria son centrales para jerarquizar el rol de la JGM en el proceso de políticas. No obstante, las dos últimas no desarrollaron hasta ahora una labor protagónica en el proceso político. La Secretaría de Relaciones Parlamentarias se dedica casi exclusivamente a preparar el informe del JGM al Congreso. En el caso de la Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, el bajo nivel de desarrollo de un verdadero Sistema Nacional de Evaluación de Políticas la privó de asumir un rol estratégico en la promoción de mejores políticas públicas.

Como es sabido, no hay una fórmula ideal para el número de ministerios. A partir de la reforma de 1994 no hace falta una ley para cambiar la cantidad de ministros del gabinete. Las carteras ministeriales reflejan una agenda de prioridades y temas que el presidente quiere poner en alto de la agenda pública. La tenden-



cia regional e internacional es aumentar el número de ministerios e incluso cambiar la conformación del gabinete de un gobierno a otro y dentro de un mismo período. Un número mayor de ministerios representa una apuesta por políticas públicas específicas vinculadas con un sector. Al mismo tiempo, cuanto mayor es el número de ministerios es más necesario contar con capacidades de coordinación política y es justamente en esta instancia donde adquiere mayor relevancia la figura del JGM.

Es importante que periódicamente se celebren reuniones de gabinete, que no deben estar necesariamente encabezadas por el presidente. Si bien este espacio no garantiza mayor coordinación de políticas, da señales a la opinión pública, al sistema político y a los grupos de interés sobre la coherencia y unidad de visión del gobierno.

### Plan de metas presidenciales

En los últimos años, la presidencia demostró una valorable capacidad de fijar la agenda pública, poder irrenunciable de un presidente. Sin embargo, esta fortaleza no tuvo un correlato de similar jerarquía en la enunciación de un marco de resultados de gobierno. El presidente y su equipo deben ser capaces de exponer ante el sistema político, la opinión pública y el resto del Estado un marco de prioridades presidenciales asociadas con objetivos de país que alineen la gestión de gobierno.

Un marco estratégico de resultados de gobierno se construye a partir de metas e indicadores de impacto económico y social que el presidente desea alcanzar hacia el final de su mandato. A través de este mecanismo, el presidente enuncia ante los actores políticos (el gabinete, los bloques legislativos) y la opinión pública qué preocupa y de qué se ocupa el presidente. Al mismo tiempo, supone un contrato del presidente con la sociedad. Colombia, Brasil, Costa Rica y México son buenos ejemplos de



una institucionalidad asociada con el plan de gobierno de cada presidente.

Las metas presidenciales tienen mayor horizonte temporal (cuatro años) y sentido estratégico que el presupuesto anual. Esta herramienta abre el camino para un debate político que incorpore al mediano plazo en la agenda de desarrollo del país. **El desafío es convertir los resultados del gobierno en un tema político relevante.** La JGM puede promover esta dinámica y tomar la iniciativa dentro del gabinete, y mediante el modelo de gestión por resultados rendir cuentas ante el Congreso y a la opinión pública.

Cada año el presidente debería explicitar los principales compromisos gubernamentales y sus metas, mientras que el JGM debería dar cuenta de los avances en cada visita al Congreso. A su vez, el Congreso debe preguntarse cómo rinde socialmente cada peso que se ejecuta del presupuesto. Para ello, debe evaluar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo desde un enfoque que priorice el retorno político, social y económico de cada posible destino de financiamiento.

A través de un Sistema Nacional de Evaluación de Políticas, la JGM debería desarrollar auditorías de impacto de las prioridades presidenciales, como ocurre en Chile y Colombia. Por su parte, sería necesario que la Secretaría de Gabinete impulse en el conjunto de la administración un modelo de gestión por resultados que alinee la producción del Estado con el Plan de Metas Presidenciales.

Por último, el presidente puede contribuir, mediante una iniciativa legislativa o bien con impulso político, a constituir una Oficina de Presupuesto en el Congreso, que monitoree el Plan de Metas Presidenciales. En esta tarea es importante que los ministros y directivos de órganos descentralizados asistan por voluntad propia.

## Un Estado profesional aumenta las capacidades de la presidencia

La centralización política y operativa del poder presidencial reduce el espacio de autonomía profesional de las instituciones del Estado. Pero las mejores políticas públicas surgen cuando se alinea la capacidad política de fijar una visión y articular consensos con una estructura burocrática profesional que articule los medios técnicos, aumente la capacidad del Estado para enfrentar intereses organizados y garantice continuidad en las políticas.

En nuestro país persisten **grandes desafíos en la profesionalización de la burocracia, la independencia técnica de algunas instituciones**, como el INDEC y los órganos reguladores, entre otros, y la orientación hacia los resultados de la administración pública.

En este contexto, resulta fundamental crear en el aparato estatal las condiciones para una gestión profesional de políticas en ámbitos estratégicos, para resguardarlos de los cambios de gobierno y de la ocasional voluntad de confundir conducción política con cooptación institucional, provenga del poder público o del sector privado. En este sentido, son claves los acuerdos legislativos para garantizar la independencia de instituciones estratégicas (como el INDEC, la AFIP, la ANSeS, el SENASA, y los entes reguladores, entre otros).

Al mismo tiempo, el modelo descentralizado supone autonomía funcional y un alto nivel de profesionalización. Organismos como la propia AFIP o los entes reguladores no pueden ser objeto de señalamiento por su discrecionalidad o bajo nivel de autonomía profesional. Para evitarlo, proponemos: (a) fortalecer los sistemas de carrera en estos organismos y garantizar condiciones de empleo que atraigan a los mejores profesionales; (b) establecer un marco de desempeño institucional e individual para responsabilizar a las autoridades frente al poder político y la ciudadanía, y (c) garantizar estabilidad en las posiciones directivas y/o gerenciales, renovables hacia la mitad de cada período de gobierno.

La presidencia dispondrá de mejores políticas públicas si cuenta con un servicio civil de excelencia, que asegure continuidad y calidad en sus intervenciones. Esto supone recuperar el sentido de carrera en el Estado. Entre 2001 y principios de 2011 los concursos públicos de direcciones y otros cargos jerárquicos fueron suspendidos casi totalmente. Al respecto, se adujeron situaciones de excepcionalidad y emergencia.

Un servicio civil de excelencia requiere también atender la

competitividad salarial de los puestos de conducción en el Estado respecto de funciones equiparables en el sector privado. Si bien desde 2003 se concretaron sucesivos aumentos que mejoraron las condiciones salariales de los funcionarios públicos, todavía se mantiene una brecha importante respecto de posiciones directivas en el sector privado. La estructura de remuneraciones de los gerentes públicos debería incorporar, además, incentivos monetarios y no monetarios al desempeño individual e institucional. Estas medidas forman parte de las estructuras de remuneración de todas las burocracias públicas de alto nivel en la región (Brasil, Colombia y Chile).

*Las mejores políticas públicas surgen cuando se alinea la capacidad política de fijar una visión y articular consensos con una estructura burocrática profesional que articule los medios técnicos, aumente la capacidad del Estado para enfrentar intereses organizados y garantice continuidad en las políticas.*

## Viabilidad

La Argentina es notablemente más sólida que en 2001. El marco de estabilidad institucional y el contexto internacional favorable son un escenario propicio para avanzar en la modernización de la institución presidencial. El desarrollo social y productivo y la inserción internacional de la Argentina requieren políticas públicas de mayor adaptabilidad y especificidad sectorial. Para ello, la presidencia debe ser capaz de liderar, a partir de una visión de país, un gobierno con capacidades diversificadas y apoyado en un Estado de alta profesionalización.

El sistema institucional argentino brinda al presidente las herramientas necesarias para avanzar en la agenda planteada. No se trata de aprobar nuevas leyes ni de englobar todas las medidas propuestas en un “paquete de reformas” que puede generar una oposición política anticipada. Algunas de las proposiciones más determinantes no requieren sino ceñirse a la normativa vigente. La Constitución nacional, por caso, otorga prerrogativas al jefe de Gabinete de Ministros que, de cumplirse, cambian el sentido y mejoran el funcionamiento del presidencialismo.

El presidente puede avanzar en la modernización de la institución presidencial si plantea un Plan de Metas Presidenciales, mejora la calidad del diálogo parlamentario a través del jefe de Gabinete y los ministros, y ubica al JGM en el centro del proceso de políticas.

Como es lógico, la ingeniería política y el sistema partidario con los que cada presidente triunfe en la elección (partido propio, alianza, coalición) tendrán consecuencias en el diseño de la presidencia institucional y, particularmente, sobre el papel que se le asigne al JGM.

La relación del presidente con el JGM es quizás el tema que demanda mayor reflexión por parte del presidente. Para que el JGM cumpla con las responsabilidades constitucionales debe contar con la plena confianza y sustento político del titular del Ejecutivo. El nivel de apoyo que obtenga el presidente en las elecciones, así como el origen y perspectivas políticas del JGM elegido por el presidente, serán elementos centrales para contextualizar esta relación.

NUESTRO PAÍS VIENE DESARROLLANDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS POLÍTICAS PÚBLICAS INNOVADORAS EN VARIAS ÁREAS. PARA AVANZAR EN ESTE CAMINO HACIA UN DESARROLLO CON EQUIDAD, ES NECESARIO ATENDER LAS DEMANDAS POSTERGADAS DE LOS SECTORES SOCIALES DESFAVORECIDOS Y MINORÍAS DISCRIMINADAS.

# INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO CON EQUIDAD

por **GUILLERMO SCHWEINHEIM**  
*Lic. en Relaciones Internacionales.  
Presidente de la Asociación Argentina  
de Estudios de Administración  
Pública. Docente de posgrado en  
la FCE-UBA, FLACSO Argentina y la  
UNSAM donde dirige la Maestría en  
Auditoría Gubernamental*

**E**n este artículo voy a tratar dos cuestiones: la relación entre la **innovación en materia de políticas públicas y administración del Estado** y su vinculación con el **desarrollo con equidad**. En la etapa de la “hegemonía neoliberal” de los años ’90 estas dos cuestiones terminaron conjugándose de un modo inesperado (¿inesperado?) para los que asociaban las “innovaciones” en curso con el ansiado desarrollo.

Como un modo de legitimar buena parte de las políticas públicas y de las reformas del Estado y la administración que se implementaron en dicha década a lo largo de toda América latina (y por cierto también en Europa del Este y gran parte de los países en vías de desarrollo), las mismas eran presentadas como “innovaciones”. Claro,





la palabra “innovación” tiene su atractivo: el cambio social, el avance tecnológico, el progreso humano están en gran medida vinculados a la innovación que el ser humano provoca en sus modos de producción económica y social y en las formas en que organiza la sociedad, el Estado y sus programas intelectuales y científicos. ¿Por qué entonces un país no debía innovar en sus políticas públicas, en el modo de relación entre el Estado y la sociedad y en las formas de organizar la administración pública y sus sistemas de gestión? Al final de cuentas, quedarse al margen de dichas “innovaciones” podía significar quedarse al margen del progreso humano. Más, teniendo en cuenta que la crisis de crecimiento económico, del bienestar social, de la calidad de los servicios públicos, de (híper) inflación y de deuda externa parecía comprometer nuestro futuro. El cambio de modelo (de economía cerrada con un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones con políticas públicas y un Estado interventor) podía llevarnos al desarrollo tan perseguido desde los años '40.

¡Pero el desarrollo con equidad no llegó! Más bien nuestros países vieron cómo a lo largo de una década aumentaba la pobreza, la indigencia, el desempleo y la desigualdad, se perdía la senda del crecimiento industrial, se estancaban la educación y la investigación científica y tecnológica y se destruían los sistemas de protección y seguridad social. Y esto sólo para señalar algunos de los aspectos donde los datos son absolutamente claros para todos.

Sin embargo, todos los cambios estructurales y reformas realizados en los '90 eran presentados como innovaciones. Se premiaba la “innovación”, se realizaban estudios de caso sobre “experiencias innovadoras en la gestión pública”, se escribieron artículos y se promovían “cursos sobre liderazgo e innovación en la gestión pública”. Aún hoy, una simple búsqueda en Internet sobre “innovación en la gestión pública” para páginas en Argentina arroja 34.600 resultados! Este simple dato muestra la influencia persistente de este modo de pensar. Por lo tanto, es necesario (¡una vez más!) separar paja de trigo.

## Confundiendo la modernización con la innovación durante los '90

Los Estados y sus políticas públicas están obligados a cambiar. No siempre, ni permanentemente. Pero está claro que la evolución del sistema (capitalista) económico internacional, las revoluciones tecnológicas, los cambios sociales, demográficos y culturales, las migraciones, la transformación de los medios de comunicación, entre otros aspectos, ponen desafíos a los sistemas políticos. A su vez, si los Estados nacionales, sus políticas y su administración se transforman, esto también obliga a un proceso de adecuación de las administraciones provinciales y municipales.

Ahora bien, no todos los cambios suponen **innovación**. De hecho, la innovación en la administración del Estado, en sentido estricto, implica una recombinación relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía. La innovación entendida de este modo supone algunas cuestiones previas: un potencial para la **creatividad**, **medios disponibles**, pero fundamentalmente **autogobierno de los sistemas políticos**.

Dicho esto, recordemos lo que se nos presentaba como “innovaciones” en los años '90, frente a las políticas públicas y formas de administración vigentes entre los '40 y fines de los '80. Un catálogo incompleto y desordenado incorporaría: la puesta en marcha de programas sociales focalizados, el financiamiento concursable de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, la descentralización de escuelas y hospitales a las provincias, las tareas de los municipios en materia de desarrollo local, la creación de agencias especializadas, la participación de la sociedad civil en la gestión y el control social, la creación de entes de regulación y control de servicios públicos privatizados, la incorporación de sistemas y tecnologías de información al sector público, el presupuesto por programas y resultados, la reingeniería de procesos, la aplicación de normas y sistemas de calidad total en el sector público, la aplicación de la planificación estratégica a ciudades, políticas públicas y organizaciones del sector público, la introducción de contratos de locación de servicios para la flexibilización de la contratación de personal

*Este proceso de adopción de instituciones, formas organizativas, políticas públicas, sistemas y procesos, y tecnologías de gestión sucedido en los años '90 implicó un fuerte proceso de modernización, en ciertos aspectos positivos, pero en general de resultados controvertidos y, para muchos como quien esto escribe, negativo en términos de desarrollo con equidad.*

que no se burocratice... Y podría seguir.

De hecho, una parte muy importante de estas *reformas de sistemas, de gerencia pública y gestión por resultados y de estrategias de gobernanza* constituyen un patrón de políticas públicas y administración ¡todavía vigente! Y no podría ser de otro modo, dada la influencia que este paradigma hegemónico de gestión pública ha tenido.

Ahora bien, la incorporación de este conjunto de transformaciones en las prácticas de gestión durante los años '90, ¿constituyó efectivamente un proceso de innovación en la gestión pública argentina? En verdad, de lo que se trató fue una vez más de procesos de **modernización** de las políticas públicas, de los sistemas de gestión y de los modelos institucionales del Estado argentino. Recordando a Guillermo O'Donnell, no se trató más que de un **proceso de incorporación de roles, instituciones, políticas, tecnologías de gestión y sistemas administrativos desarrollados en los Estados y administraciones públicas de los países del capitalismo avanzado, o promovidos por la cooperación internacional o multilateral o la banca multilateral.**

Por cierto, es hora de hacer un balance. Muchos de estos procesos de modernización de las administraciones públicas pudieron haber tenido un sentido de reorganización institucional o de las tecnologías de gestión y sistemas administrativos. Pudieron aportar una nueva racionalidad y eventualmente contribuido a lograr resultados, no sólo para la gestión interna de los recursos públicos sino también para la producción de servicios de valor para la ciudadanía. Incluso pudieron haber desatado cierta creatividad provocando adaptaciones propias

en el proceso de incorporación a nuestro contexto estatal. O, eventualmente, como veremos, dando lugar a innovaciones de originalidad relativa.

Sin embargo, lo que seguro no significaron fueron procesos propios de innovación en políticas públicas y administración. Podría argumentarse que en un mundo cada vez más globalizado es difícil que se produzcan "novedades" que no tengan en cuenta la experiencia comparada, y esto es cierto. Pero no es menos cierto, también, que en el caso argentino y latinoamericano (y podría decirse que del resto de los países que atravesaron idénticos procesos) el "centro" de la innovación se encontraba en los modelos de políticas públicas y administración desarrollados en los Estados del capitalismo avanzado y el sistema multilateral. Por lo tanto, como mínimo, supone una relación de "dependencia" en lo relativo a la incorporación de tales modelos. Recordémoslos por si todavía es necesario: el Consenso de Washington, el equilibrio fiscal a cualquier costo, la salud de la moneda a cualquier costo, las privatizaciones de servicios públicos, la nueva gestión pública, la gestión por resultados, la gobernanza.

Además, también conviene recordar que dada la situación de crisis hiperinflacionaria, de estancamiento económico y de *default* de la deuda soberana, tales procesos de transformación sucedieron en un contexto claramente caracterizado por una pérdida relativa de autogobierno. Y, por lo tanto, en un contexto de debilidad de las capacidades de sostener la dignidad, la autoconciencia y el gobierno autónomo.

No es casual entonces que la coalición de poder reformista



de aquel entonces (políticos, empresarios, expertos, sectores del sindicalismo estatal, sectores de la prensa y periodistas) tuvieran escasa capacidad crítica para evaluar las consecuencias de la incorporación de los modelos de políticas y gestión públicas implementados. Y, por lo tanto, de ser conscientes de los efectos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos de estas reformas estatales y administrativas. Aun de aquellas reformas que al final supusieran unas consecuencias de mediano plazo contrarias a sus propios intereses (en particular, de políticos, empresarios y sindicalistas). Los efectos en términos de desarrollo e integración social ya los hemos revisado.

Por lo tanto, aquellas “innovaciones” no eran tales aunque así fueran presentadas y legitimadas. Se trató en verdad de un nuevo ciclo de modernización estatal dependiente y con consecuencias gravosas en términos de desarrollo.

## Y a pesar de todo, y muchas veces en graves cuestiones, innovamos

Este proceso de adopción de instituciones, formas organizativas, políticas públicas, sistemas y procesos, y tecnologías de gestión sucedido en los años '90 implicó un fuerte proceso de modernización, en ciertos aspectos positivos, pero en general de resultados controversiales y, para muchos como quien esto escribe, negativos en términos de desarrollo con equidad. De todos modos, la modernización de los '90 también impulsó un proceso generalizado de cambio, que destrabó muchos nudos y mucha atrofia del aparato estatal de los años '80. Y, en este contexto, algunas innovaciones relativamente originales en distintos órdenes y por distintas causas se produjeron en el caso argentino. Veamos algunas de ellas, no sin antes recordar que una prueba crucial, de estar efectivamente frente a una solución relativamente original, es el hecho de que la misma pasa a ser **un ejemplo para otros sistemas políticos y administraciones públicas**. No fuimos los únicos. Por ejemplo, la técnica de *banco de proyectos de inversión pública* implementado en Chile pasó a ser un modelo para muchos. Y el mismo sentido tuvo el





*presupuesto participativo* en Porto Alegre. Aquí trataré tres innovaciones relativamente originales aportadas por la experiencia argentina: el *Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)*, el *Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa* y las *Políticas de Derechos Humanos*.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) constituyó una de las experiencias más innovadoras en la Argentina. Un sistema de información en línea, que interrelacionó sistémicamente y en tiempo real el sistema de formulación y ejecución presupuestaria por programas y metas físicas con criterio contable de devengado, el sistema de contabilidad estructurado bajo normas de contabilidad y estados contables para el sector público generalmente aceptados, el sistema de pagos fundado en la cuenta única del Tesoro y el sistema de crédito público y administración de la deuda soberana. El SIDIF no sólo permitió a la Argentina (luego imitada por otros países de América latina) contar con un sistema de administración y registración de sus recursos financieros y gastos. Se convirtió

en un imprescindible instrumento de gestión financiera hasta el día de hoy, que permitió además administrar sucesivas crisis fiscales entre 1994 y 2002.

El Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa combinó un desarrollo tecnológico del INTA (la vacuna oleosa) con un cambio radical en la administración y control de la vacunación. En esta última dimensión, un plan de vacunación regionalizado de acuerdo a características epidemiológicas, geográficas y económicas coordinada por el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), la ejecución de los planes de vacunación y el control social ejercido por entidades de productores y la supervisión general por parte del SENASA, constituye un modelo único en su tipo, imitado parcialmente más tarde por otros países. Fue la clave del éxito en el control y erradicación de la enfermedad entre 1991 y 1999 y luego desde el 2001 hasta este momento.

Finalmente, en un trauma terriblemente doloroso para los argentinos, las acciones y políticas en materia de derechos hu-



*Una prueba crucial, de estar efectivamente frente a una solución relativamente original, es el hecho de que la misma pasa a ser un ejemplo para otros sistemas políticos y administraciones públicas.*

manos han constituido un ejemplo paradigmático para muchos países. El inventario es largo. El juzgamiento a las juntas militares y grupos de represión ilegal con el recurso del Código Penal, el Informe Nunca Más, la indemnización a presos políticos de la dictadura y familiares de desaparecidos, la creación del tipo civil de la desaparición forzosa, los juicios por la apropiación de hijos de desaparecidos, los juicios por la verdad llevados adelante por diversas Cámaras Federales frente a las leyes y decretos de amnistía e indulto, las técnicas combinadas de antropología forense para identificación de los restos N.N. de desaparecidos... Todos han constituido ejemplos para el resto de los Estados democráticos que atravesaron por procesos similares de dictadura, genocidio, represión ilegal o guerra civil.

### **Innovación y desarrollo con equidad en América latina y la Argentina desde principios del 2000**

Existe un acuerdo generalizado de que la tendencia al deterioro económico y social latinoamericano iniciada hacia 1975/80, que continuó hasta principios del 2000, se ha revertido en los últimos diez años. Algunos datos de CEPAL resultan ilustrativos de este cambio de época. A partir de 2003 y hasta 2008, el producto bruto interno de América latina ha crecido un 29,76%. La industria manufacturera creció entre 2002 y 2008 un 28,40% en el mismo período. Las exportaciones han aumentado un 142,6% entre 2000 y 2008. La pobreza ha descendido en la región de 44% en el 2002 a 33% en el 2008. Y la indigencia ha descendido en el mismo período del 19,4% al 12,9%. De modo concomitante, el desempleo ha descendido en América latina del 10,4% al 8,3% en el período 2000-2009. Sin embargo, la desigualdad se ha modificado menos. Por ejemplo, también según CEPAL, la Argentina sólo ha mejorado su Índice de Gini de 0.531 en 2004 a 0.519 en 2006. Y Brasil, de 0.612 en 2004 a 0.594 en 2008. Esta cuestión de la desigualdad y la persistencia de una fuerte participación del sector primario agrícola, ganadero y minero en el producto y las exportaciones, implican ciertamente un fuerte desafío al desarrollo con equidad.

Por otra parte, desde hace diez años estamos asistiendo a una nueva matriz de políticas públicas en América latina. El ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades no sólo con respecto al período neoliberal previo sino también con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales. Por ejemplo, nuevas políticas de comercio internacional orientadas por el mantenimiento del superávit comercial orientan los patrones de estímulo al comercio exterior. Nuevas políticas financieras internacionales orientadas por el mantenimiento del superávit de balance de pagos, nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal y nuevas políticas cambiarias orientadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudentes que permitan controlar la inflación, muestran estrategias macroeconómicas claramente distintas a la de los años '50 a '70. Políticas de inversión pública y privada fundadas en el ahorro interno han sido inauguradas en la década. Políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal y apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas, constituyen una novedad propia de este período inaugurado en el 2000. Todo ello en un contexto de estímulo al crecimiento económico, el empleo, el aumento del consumo interno, la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva. Y nuevas estrategias de desendeudamiento de los sectores públicos de algunos de los países de la región y el notorio crecimiento de la recaudación fiscal, constituyen también notas distintivas de un nuevo patrón de políticas públicas.

Al mismo tiempo, la recreación del rol de las *empresas del Estado* y la utilización de *fondos especiales* (en varios países latinoamericanos), nuevos *sistemas de compras por catálogo en línea* (Chile), nuevos sistemas de *responsabilidad fiscal* (Brasil) están innovando en diseños institucionales y sistemas de gestión que constituyen modelos ejemplares para otros. Ni que hablar del reconocimiento de *formas políticas, administrativas y judiciales de los pueblos originarios con rango constitucional* en los casos de Ecuador y Bolivia.

Sin duda, América latina, y también la Argentina, se ha constituido en un enorme laboratorio experimental de políticas públicas y de modelos administrativos y de gestión. Está visto que han mostrado un potencial para la creatividad y medios disponibles, pero fundamentalmente autogobierno en sus sistemas políticos. Pero aún nos queda por alcanzar un verdadero desarrollo con equidad. Un proceso de crecimiento económico, sostenido por la acumulación de capital, para ampliar la capacidad productiva y competitiva de bienes y servicios para el mercado interno, regional e internacional, por la innovación tecnológica en los procesos productivos y sociales y por la incorporación creciente de capacidades requeridas para la actividad económica y social de la ciudadanía, que impliquen aumentar los niveles de igualdad social y acceso a la justicia para todos los sectores sociales (acceso igualitario, o en condición de igualdad al bienestar material y espiritual) y que requieren mayores niveles de autonomía individual, construcción de ciudadanía, creciente diferenciación y organización social e instituciones estatales democráticas con capacidad de intervención en la vida colectiva.

El dilema ahora es cómo multiplicar el potencial. Una vez más habría que pensar como Hirschman: “El desarrollo no depende tanto de encontrar las combinaciones óptimas para unos recursos y factores de producción dados, sino en llamar y poner en uso para propósitos del desarrollo unos recursos y habilidades que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados”. Y allí es donde se juega la creatividad y la innovación necesarias en esta década.

*El ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades no sólo con respecto al período neoliberal previo sino también con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales.*

El autogobierno es una precondition. Pero la innovación en políticas públicas y administración para el desarrollo con equidad que potencialmente muestra América latina y también la Argentina sólo podrá manifestarse a partir de ciertos prerequisites. Y estos son que seamos capaces de **crítica y autocrítica**, de **valorar los desequilibrios y los conflictos** que supone toda reasignación de recursos, de fomentar la **experimentación**, de hacer valer el **debate democrático**, de **hacer participar a todos los actores** del desarrollo en la formulación e implementación de las políticas públicas, de **favorecer la investigación** en políticas y administración y el **desarrollo de recursos humanos intelectuales y técnicos**, de fomentar un **liderazgo político** democrático y al mismo tiempo **orientado por el logro de objetivos y valores de desarrollo con equidad**. De un **juego político democrático** de este tipo dependerá en gran medida que se ponga en acto el potencial de innovación y de soluciones creativas y originales que hagan del Estado argentino y latinoamericano, su administración pública y sus políticas gubernamentales, factores decididos del desarrollo con equidad. Ese es el desafío.

LA CRISIS INTERNACIONAL PLANTEA LA POSIBILIDAD DE UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA CULTURA ORGANIZACIONAL. EL ROL DEL ESTADO, LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA SON ELEMENTOS CENTRALES DEL DEBATE SOBRE UN NUEVO MODELO ORGANIZACIONAL.

# NUEVOS MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA Y CULTURA ORGANIZACIONAL

por ISIDORO FELCMAN  
*Licenciado en Administración,  
Contador Público.<sup>1</sup>*

y GUSTAVO BLUTMAN  
*Licenciado en Ciencia Política,  
Lic. en Sociología.<sup>2</sup>*

## Nuevos modelos de gestión: el cambio de paradigma y el rol de la cultura organizacional

En el año 2008 asistimos a una implosión económico-financiera mundial/global. Este fenómeno lo denominaremos el *big bang* paradigmático, por las implicancias que aquellos hechos, que en principio fueron sólo eventos aparentemente aislados y encapsulados (una nueva baja circunstancial de las bolsas y los mercados), tuvieron luego a nivel de las ideas y fundamentos sobre la economía, la política, la sociedad y también la gestión de lo público. Lo que se estaba gestando allí era un cambio de paradigmas, una nueva forma de ver el mundo.

Ese *big bang* paradigmático está resquebrajando paulatinamente el modelo organizacional de gestión pública que comenzó a instalarse





hace ya casi 30 años. Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado” comienzan a colapsar. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis.

Lo que era aceptado hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma neoliberal individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del *New Public Management* (NPM) parece haber estallado.

En definitiva, estamos en presencia, en lo público, de transformaciones que, acompañadas de un cambio organizacional, requerirán intervenciones vinculadas con la operación de variables organizacionales habitualmente no consideradas en estos procesos; entre ellas, la cultura y el liderazgo.

El objeto principal del debate es la cuestión acerca de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos, muy especialmente cuando el mundo entero enfrenta una de las peores crisis de la historia económica contemporánea. Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes de la discusión. No sucede

*Las firmes creencias sobre el Estado mínimo, la desregulación y la infalibilidad de “la mano invisible del mercado” comienzan a colapsar. Se cuestiona lo incuestionable, y eso es lo que sucede cuando los paradigmas entran en crisis.*

lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas.

Si pensamos en un Estado burocrático-weberiano tradicional, las tecnologías de gestión se utilizan para garantizar el debido proceso y la impersonalidad decisoria. Si focalizamos la atención en un Estado neoliberal, las tecnologías de gestión más apropiadas serán las del NPM. Si, en cambio, imaginamos un Estado igualitario/participativo, las tecnologías de gestión deberán ser congruentes con dicho modelo y diseñarse para horizontalizar los vínculos, lograr involucramiento de los actores del mercado y la sociedad y asegurar la participación de tales actores clave en la formulación de políticas públicas y la gestión.

En este contexto de ideas, cultura y liderazgo parecen ser variables clave en la efectividad de los nuevos modelos de gestión pública. Aceptando esto, la cuestión que ocupará nuestra atención en los próximos puntos será: si estamos frente a un *big bang* paradigmático y todo indica que el proceso finalizará con la consolidación de un nuevo paradigma, un nuevo modelo organizacional de gestión pública y nuevas tecnologías de gestión pública que hagan posible su instalación efectiva, ¿cuál es el modelo de liderazgo y de cultura organizacional que habrá de asegurar congruencia con todo ello? Por ejemplo: si el modelo organizacional jerárquico (burocrático-weberiano) requiere un líder “administrador” ajustado al cumplimiento de normas y procesos (*stewardship*), y el modelo organizacional individualista (instalado con las reformas neoliberales de los años ’70/’80) requiere un líder “emprendedor” (*entrepreneur*), ¿cuál es el líder requerido para los nuevos modelos de gestión? Las organizaciones públicas donde dichos cambios se produzcan, ¿están en condiciones de soportar culturalmente a dichos líderes? ¿Hay congruencia entre la cultura y el liderazgo requerido para conducir un proceso de cambio como el que imaginamos en la gestión pública?

Definiremos como Modelo de Gestión a un artefacto organizacional que combina de diferentes maneras tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo para satisfacer fines/resultados organizacionales requeridos. A partir del *big bang* paradigmático, hay líneas predominantes de pensamiento que anticipan la emergencia de dos posibles nuevos modelos de gestión pública:

- Aquel en el cual el Estado interactúa con el mercado y la sociedad civil, a los fines de formular políticas públicas fuertemente articuladas entre los dos mencionados sectores (con la intervención del propio Estado), para luego implementarlas de



manera efectiva mediante programas, procesos y tecnologías de gestión pública que, en muchos casos, incluirán la participación activa de los propios actores sociales organizados. Llamaremos a este Modelo de Gestión Participativo.

- Aquel que aboga por la refundación del estado weberiano-burocrático en términos de una modernización de sus procesos y modelos de gestión. Calidad total, reingeniería, transparencia y enfoque al cliente son algunos conceptos clave de este enfoque también sintetizado con el rótulo de Modelo Post-Burocrático o Neo-Weberiano.

La clave del Modelo de Gestión Participativo es involucrar a los actores del mercado y la sociedad en la formulación de políticas públicas y la propia gestión. El Estado actúa liderando un proyecto colectivo y convoca a la participación activa que

luego genera involucramiento y compromiso, elementos centrales de una visión compartida para lograr efectividad en la implementación de políticas, programas y acciones.

Por otro lado, el modelo jerárquico-weberiano garantiza principios básicos en cuanto al rol del Estado como facilitador de procesos sociales integrativos, la democracia representativa como método central para la toma de decisiones públicas, y la ley administrativa para garantizar la igualdad, la seguridad jurídica y el control sobre acciones y decisiones de los funcionarios públicos. Pero al mismo tiempo, también deberíamos aceptar que el Estado jerárquico tiene rasgos disfuncionales para una gestión pública efectiva: la gestión formal, la gestión por normas, y la buropatología son algunos buenos ejemplos.

La necesidad de abandonar el modelo jerárquico tradicional con sus disfuncionalidades buropatológicas, la lentitud decisoria y la ineficiencia de sus procesos, terminó provocando la desregulación extrema, la demolición institucional del Estado



*La cultura organizacional suele ser un elemento estable de la organización y, por lo tanto, difícil de cambiar ya que se cristaliza a través del aprendizaje colectivo que experimenta un grupo a lo largo de un extendido período.*

*La administración pública argentina muestra marcadas preferencias hacia el conjunto de valores laborales denominados básicos y luego los sociales, siendo escasa la importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización.*

weberiano y la instalación de un nuevo modelo de gestión pública individualista que, aun teniendo como ventaja el ejercicio de la capacidad de emprendimiento individual, la creatividad y el *entrepreneurship*, treinta años más tarde termina derrumbándose y arrastrando al abismo a sociedades enteras.

Podemos resumir lo anterior con la pregunta: nuevos modelos de gestión pública después del *big bang* paradigmático: *¿quo vadis?*, y extender este mismo interrogante hacia los modelos de cultura organizacional y liderazgo que garanticen coherencia con estos nuevos potenciales modelos de gestión pública. En el próximo punto desarrollaremos más detalladamente conceptos de cultura organizacional hoy día existente (*as is*) y la que imaginamos más adecuada a los potenciales nuevos modelos de gestión pública (*to be*). Dejaremos el tema del liderazgo para otros trabajos.

## Los modelos de gestión y cultura organizacional

Dentro de este marco de ideas, los estudios acerca de la cultura organizacional nos enseñan algunas lecciones que no podemos menospreciar. En primer lugar, que el Estado y sus organizaciones componentes presentan dentro de sus elementos estructurantes una cultura organizacional. Segundo, que la cultura es esencialmente invisible y está compuesta por un conjunto de modelos mentales relativamente compartidos. En tercer lugar, que la cultura organizacional suele ser un elemento estable de la organización y, por lo tanto, difícil de cambiar ya que se cristaliza a través del aprendizaje colectivo que experimenta un grupo a lo largo de un extendido período.

La cultura organizacional influye en qué valora la gente y cómo se comporta dentro de la organización, el tipo de comportamiento que se alienta y se castiga, el grado de compromiso con la organización, el condicionamiento (invisible) sobre los métodos y técnicas de gestión y administración, la forma de enfrentar



los problemas y cómo se piensan las soluciones, la percepción de la realidad organizacional por parte de los que pertenecen a la organización en cuestión y la actitud frente al cambio.

El concepto de cultura organizacional se difundió a partir de los años '80. La interpretación cultural de la organización asume los conceptos sociológicos y antropológicos que destacan el papel del hombre como creador de símbolos, lenguajes, creencias, visiones, ideologías y mitos que expresan un sistema de significados aceptados pública y colectivamente en un grupo dado, para un determinado segmento temporal.

Para que se comprenda la influencia que ejerce la cultura organizacional sobre las instituciones es necesario aclarar el significado del conjunto de categorías de análisis para dar cuenta de la cultura organizacional: artefactos y clima organizacional, valores laborales, tipos culturales y presunciones básicas.

El clima es la manifestación más visible de la cultura. Com-





prende las sensaciones de bienestar y malestar que experimentan las personas con distintos aspectos de la vida laboral en una organización.

Los artefactos son producciones tangibles que la cultura genera y que pueden “verse y tocarse”; por ejemplo: el *lay-out*, espacio físico, tecnologías, manuales de proceso, entre otros.

Los valores laborales son las convicciones que los miembros de una organización tienen en cuanto a preferir cierto estado de cosas por encima de otros. Los valores representan la base de evaluación que los miembros de una organización emplean para juzgar situaciones, actos, objetos y personas.

Los tipos culturales son los modelos de cultura organizacional que responden a formas particulares de relacionarse con el contexto, de conducir, de recompensar a la gente, etc. Se trata de tipos ideales que nos permiten estudiar la cultura organizacional en cinco variantes.

## 1. Tipos culturales históricos

**1.1. Culturas paternalistas:** cultura organizacional que prioriza el cuidado de las relaciones interpersonales por sobre la orientación a los resultados, objetivos y metas. Frecuentemente es asociada con el cuidado del bienestar de los miembros de la organización, la lealtad entre los mismos y con la organización, la receptividad frente a las demandas, los altos niveles de seguridad en las funciones, la complacencia hacia la autoridad, el ambiente familiar y amigable.

**1.2. Culturas anómicas:** suelen expresarse como desinterés, indiferencia y falta de compromiso con la organización, caracterizada por un estado de incertidumbre y confusión. La pérdida de entusiasmo, la ausencia de recompensas o de un sistema de premios y castigos, la escasa seguridad laboral, el desconocimiento de reglas, misiones y objetivos, la baja circulación de información son indicadores de anomia. Este tipo cultural puede estar presente en aquellas organizaciones en las cuales el cambio es vivido como algo traumático.

**1.3. Culturas apáticas:** se caracterizan por la excesiva prudencia en la administración y gestión, que se expresa a través del apego a las normas y reglas, el estilo conservador, altos niveles de rutinas en la asignación de las tareas y en su realización, la tendencia a evitar el conflicto, la subestimación de la innovación y la creatividad. Suele asociarse la apatía a las organizaciones de fuerte tradición burocrática.

## 2. Tipos culturales neo-organizacionales

**2.1. Culturas exigentes:** se caracterizan por enfatizar en un vínculo laboral demandante e inflexible, basado en la fijación de objetivos y la exigencia de su cumplimiento. La cultura exigente prioriza valores como la eficiencia, la competencia, el afán de superación y el progreso personal.

**2.2. Culturas integrativas:** suponen una adecuada combinación entre la orientación a los resultados y a la gente tanto dentro como fuera de la organización. Todo ello implica: dirección estratégica, visión, compromiso, trabajo en equipo, buena comunicación, preocupación por el desempeño individual y grupal, participación.

Tomando lo anterior, lo que buscamos es comprender la cultura organizacional en el ámbito de los aparatos estatales, y dentro del marco de las transformaciones del Estado, especialmente después del *big bang* paradigmático. La idea es pensar si estas culturas han sido un escollo para la implementación de los cambios o, por el contrario, nunca se tuvo en cuenta como eje estratégico el cambio cultural para favorecer la transformación.

*El éxito de cualquier proceso de reforma estaría condicionado a que se produzcan modificaciones importantes en el ámbito cultural. El cambio de la cultura implica una modificación sustancial de una situación estructurante, una cristalización que debe romperse para construir nuevos valores, nuevos modelos.*

Para esto, utilizaremos índices ya validados en otras investigaciones a través de mediciones empíricas de valores y tipos culturales.

La cultura administrativa pública se identifica habitualmente con la cultura burocrática. Sin desconocer las limitaciones de semejante generalización, se advierte en la administración pública el esquema de valores derivado de las concepciones burocráticas que predominan en los modelos tradicionales. Las buropatologías de esta cultura serían falta de apoyo al esfuerzo global y reducida capacidad de innovación.

Los procesos reformistas involucran necesariamente a los funcionarios públicos. Esto ocurre especialmente cuando dichos procesos operan sobre componentes que bloquean transformaciones de los sistemas, estructuras y procesos de la administración pública. Considerando esta situación, las transformaciones afectan o deberían afectar necesariamente la cultura de las organizaciones públicas y, por ende, la de sus empleados. Decimos deberían afectar porque para el caso argentino la cultura organizacional fue una variable no demasiado tenida en cuenta.

En este sentido, la administración pública argentina muestra marcadas preferencias hacia el conjunto de valores laborales denominados básicos y luego los sociales, siendo escasa la importancia asignada a los valores de reconocimiento y autorrealización.

- Los valores laborales más destacados serían los básicos (estabilidad y mejora de ingresos).
- Los tipos culturales dominantes corresponden a los tipos apáticos y paternalistas.
- Las presunciones básicas indicarían que tiende a ser destacable la percepción de distancia respecto de los centros y ámbitos en los cuales se concentra el proceso de toma de decisiones, y que los niveles de tolerancia de situaciones de incertidumbre tienden a ser bajos.
- Los niveles relativamente altos de *power distance* parecen sugerir que las relaciones de poder se traducen en un sistema formal de jerarquías en el cual existe una marcada dependencia de los niveles jerárquicos más bajos respecto de los más altos. Es decir, los subordinados esperan que los superiores tomen discrecionalmente las decisiones.
- El cambio e innovación organizacional son percibidos con desconfianza y en términos de transgresión, y no como el producto de un desarrollo y maduración institucional.
- Por lo señalado, la cultura organizacional indicaría que la administración pública central constituiría hoy un tipo de organización rígida, poco flexible y altamente burocratizada. Este tipo de organización, lejos de incentivar el proceso de transfor-

mación del Estado, constituiría un obstáculo para el mismo.

En el análisis realizado sobre tipos culturales se trabajó con un índice de “frustración organizacional” que mide la distancia entre los tipos culturales existentes y los tipos culturales deseados. A través de los datos obtenidos en los relevamientos se ha corroborado que los dos tipos culturales, apático y anómico, predominan ampliamente en la cultura organizacional pública. Inversamente, si analizamos las preferencias manifestadas, estas se inclinan más por los tipos culturales integrativos. A partir de estos datos podemos extraer como primera conclusión que el índice de frustración organizacional tiende a ser importante. Llamamos índice de frustración a la brecha existente entre los valores actuales y los deseados. Esto no es visto negativamente sino como una marca en la deseabilidad del cambio.

En consecuencia, las dependencias públicas serían organizaciones caracterizadas por la omnipresencia de reglas destinadas a establecer qué y cómo se hacen las cosas, y no tanto qué y para qué. Los márgenes de flexibilidad y libertad en las tareas tienden a ser escasos.

Este conjunto de rasgos sumados a otros como la disfuncionalidad y la lentitud son reflejo de una cultura organizacional que podemos asociar a la “lógica del expediente”, regida por parámetros estáticos y marcadamente burocratizados.

## Sobre la cultura en la administración pública argentina

Partimos de una serie de consideraciones iniciales que estaban dirigidas a mostrar, primero, que los procesos de transformación del Estado que se han puesto en marcha en la Argentina tuvieron escasamente en cuenta la cultura organizacional. Segundo, que dicha omisión incide en el desarrollo de los procesos de transformación. Tercero, que la cultura organizacional es un componente estructural presente en toda organización que puede incentivar, frenar u obstaculizar los procesos de cambios. Los rasgos presentes en la cultura organizacional tienden a contrarrestar los efectos modernizantes de la retórica de los procesos de transformación. Los nuevos modelos de gestión deberían tener en cuenta esta variable, muy especialmente después del *big bang* paradigmático.

El éxito de cualquier proceso de reforma estaría condicionado a que se produzcan modificaciones importantes en el ámbito cultural. El cambio de la cultura implica una modificación sustancial de una situación estructurante, una cristalización que debe romperse para construir nuevos valores, nuevos modelos. En este sentido, resultará necesario elevar, en primer lugar, los niveles de tolerancia a situaciones de incertidumbre provocadas o acrecentadas por el cambio organizacional. En segundo lugar, parecería indispensable introducir modificaciones en el tipo cultural en pos de incorporar rasgos propios de los nuevos modelos, en especial del tipo cultural que hemos definido como integrativo. Ello traería como consecuencia cambios en el mapa valorativo de la cultura organizacional impulsando una mayor priorización de valores como el desafío, la necesidad de aprendizaje, el crecimiento, entre otros.

Lo anteriormente señalado sólo será posible con otros tipos de liderazgo. Los cambios organizacionales son impulsados por líderes, y tal como sostienen House y Javidan en su libro *Overview of Globe, en Culture, Leadership and Organizations* (2004), el liderazgo efectivo en procesos de cambio está culturalmente sustentado (*culturally endorsed leader-*

*ship*): no hay líderes efectivos en general, sino líderes efectivos que serán tales en la medida que desarrollen actitudes, habilidades y comportamientos congruentes con la cultura que los sostiene y de la cual emergen. Pero también existen líderes contraculturales, aquellos cuyas características permiten desencadenar procesos de cambio, aun dentro de una cultura organizacional que originalmente no los sustenta y que después los unge como líderes con legitimidad. Para estos nuevos líderes no será menor el esfuerzo: desafiar la cultura existente, fundar una nueva, liderar la transición contraculturalmente.

Es necesario que las nuevas políticas públicas partan de una noción del Estado como organización proactiva con capacidad de percibir y entender los cambios y los efectos que estos tienen sobre las formas de sentir y actuar de sus miembros. Ello implica que el cambio debe ser planeado y gerenciado, tomando en consideración todos los elementos que forman parte de la organización, desde los más visibles hasta los más intangibles: desde modelos y tecnologías de gestión pública hasta culturas organizacionales y liderazgos.

(1) *Especialización en Sociología de las Organizaciones. Profesor titular de Administración Pública, FCE - UBA. Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE - UBA. Director del Instituto de Planeamiento Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2020*

(2) *Magister en Administración Pública, Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas, FCE - UBA. Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública de la FCE - UBA*

LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA ES UN TEMA CENTRAL. PARA MEJORARLA Y CUMPLIR CON LAS EXPECTATIVAS DE LA POBLACIÓN ES NECESARIO AVANZAR EN LA DEMOCRATIZACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN. LOS DESAFÍOS QUE ESTO IMPLICA Y LAS TENSIONES SUBYACENTES.

# REPRESENTATIVIDAD, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA NUEVO FOCO PARA EL VIEJO DEBATE SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

por **MERCEDES IACOVIELLO**  
*Consultora internacional.*<sup>1</sup>

y **NOEMÍ PULIDO**  
*Administradora Gubernamental.*<sup>2</sup>

**E**n este ensayo proponemos nuevas reflexiones acerca de los desafíos que plantea a las administraciones públicas de América latina la agenda de la “Gestión pública iberoamericana para el Siglo XXI”, el último documento doctrinal del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) fechado en 2010. Esta agenda combina elementos que hasta ahora se habían presentado en etapas, o que incluso en ocasiones han sido tratados como elementos antagónicos en los debates sobre la gestión pública: democratización y modernización, orientación hacia resultados y gobernanza, meritocracia y representatividad, profesionalización y participación ciudadana.

Estos múltiples objetivos se enfrentan en la región desde adminis-





*Una versión más extendida de este artículo fue presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 noviembre de 2011, y publicada en la Revista Buen Gobierno, N° 12, semestre enero-junio de 2012. México D.F.*

*La mayoría de los avances que la región ha realizado en materia de sus servicios civiles serían motivo de entusiasta replicabilidad y expansión si no llevaran adheridas, en ocasiones, prácticas vulneratorias de las mejores innovaciones, con leyes de servicio profesional de alta calidad normativa y escasa o distorsiva aplicación práctica.*

traciones públicas todavía en proceso de desarrollo, por lo que es pertinente plantearse una serie de tensiones que pueden emerger de su aplicación concomitante, si no se asume una visión estratégica que combine con equilibrio sus dispositivos en el marco de objetivos jerarquizados y articulados.

### **La administración iberoamericana del siglo XXI**

Durante la primera década de este siglo los países de la región, en el seno del CLAD, se han centrado en la promoción de valores, principios y prácticas destinadas a revertir los “legados históricos” de las administraciones iberoamericanas; tales como las rigideces burocráticas, el patrimonialismo, las vinculaciones clientelares, la lejanía con los administrados, los déficit democráticos, entre otros que frenan a la administración en el camino que conduce a las burocracias modernas.

Sucesivamente han surgido en este ámbito el Código de Buen Gobierno y las Cartas Iberoamericanas (Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, Participación Ciudadana) que aportaron una delimitación y sistematización de los principales campos problemáticos, a efectos de forjar consensos en torno de recomendaciones y propuestas para dinamizar y profesionalizar las administraciones públicas. En esta lógica la “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” pone broche final a los consensos hilvanados durante la última década con la propuesta de una agenda de objetivos que aseguren para cada administración pública ciertos pilares insoslayables:

- La democratización que torna transparentes la información y las decisiones públicas y permite activar la participación ciudadana con la facilitación de las TIC, y de los dispositivos del gobierno electrónico.
- La profesionalización de la gestión pública condicionada por las garantías que aseguren el mérito para el acceso y progreso en el empleo público; y la flexibilidad funcional para gestionar con calidad los procesos.

- Las nuevas tecnologías de gestión, que sirven tanto a la racionalidad y eficiencia administrativas como a la dinamización de los vínculos intergubernamentales y de la administración con los ciudadanos, cuanto a la posibilidad de gestionar mayor equidad en la inclusión social.
- La gestión por resultados orientados al desarrollo, basada en una cultura organizacional que permute la lógica de rutinas por la producción de los servicios y resultados que se aproximen a las expectativas ciudadanas.
- Los mecanismos de la gobernanza que a la vez que refuerzan el rol central que cabe al Estado reconocen su interdependencia, tanto en el plano intergubernamental, transversal y multinivel, como en sus redes de alianza y cooperación con organizaciones de la sociedad civil y del mercado.

Los nuevos retos reclaman la clase de función pública que pueda llevar adelante la implementación de las políticas para afrontarlos con éxito. Sin embargo, esta desafiante agenda nos encuentra en América latina con servicios civiles “en construcción”. La mayoría de los avances que la región ha realizado en materia de sus servicios civiles serían motivo de entusiasta replicabilidad y expansión, si no llevaran adheridas, en ocasiones, prácticas vulneratorias de las mejores innovaciones, con leyes de servicio profesional de alta calidad normativa y escasa o distorsiva aplicación práctica.

Precisamente porque las reformas de innovación suponen la existencia de una mínima base de criterios de mérito en las decisiones sobre el personal, es que resulta urgente la profundización de los procesos de profesionalización, hasta ahora parciales. También implica la responsabilización frente a la sociedad por parte de la alta dirección pública, para garantizar que las decisiones estén siempre orientadas a las necesidades de la ciudadanía, y que el accionar de la administración no quede cooptado por intereses corporativos internos o externos.

## Tensiones a gestionar en la implementación de una agenda desafiante

En el marco de las crecientes demandas sobre nuestras administraciones públicas, todavía en construcción, la función pública enfrenta los desafíos que implica incorporar simultáneamente: capacidad, mérito, resultados, motivación, responsabilidad, flexibilidad, calidad, integración, representatividad, democratización.

En esta línea de reflexión avanzamos a continuación con las principales tensiones a abordar para contribuir con los inobjetable principios de la agenda iberoamericana para el siglo XXI.

### Primera tensión.

#### Representatividad y profesionalidad

¿Cómo equilibrar la representatividad de la conducción política de las organizaciones públicas, con el profesionalismo exigible a la conducción y al funcionariado?

Las concepciones más actualizadas sobre la gestión pública consideran perimida la imagen del político decisor de políticas por encima y separado del funcionario técnico implementador, puesto que hay mucho del diseño que debe ser participativo para generar políticas más certeras que condicionen favorablemente la implementación, y mucho de los métodos de implementación que configuran rediseños necesarios para crear viabilidad para las políticas. Por ello se convierte en prioritaria la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la política, fortaleciendo las competencias para el desarrollo institucional y, al mismo tiempo, desplegar capacidades de visión y negociación política en la alta dirección pública para fortalecer la gestión de procesos y su orientación sostenida hacia servicios de calidad.

En definitiva, ni el segmento político puede estar ajeno a la sustancia técnica que implica su cartera, ni el segmento burocrático, en la franja superior, queda exento de gestionar aspectos políticos en diálogo con las autoridades.

### Segunda tensión. Garantías de mérito y políticas de inclusión

¿Cómo implementar las políticas de inclusión de minorías sin distorsionar el principio rector del mérito en el reclutamiento de los empleados públicos?

A través de sus leyes de empleo o de las de protección social, muchos países establecen la incorporación preferente a la administración pública de grupos sociales considerados de mayor vulnerabilidad relativa, en general mediante un esquema de garantías que muchas veces se traduce en la reserva de cupos o porcentajes del empleo total, destinadas a los grupos mencionados.

Sin embargo, el sistema de función pública está sujeto al principio de mérito para garantizar convocatorias competitivas en los procesos de selección y evaluación con el fin de que ingresen y se promueva a las personas más competentes para cada puesto y perfil. En la práctica es una delicada operación administrar simultáneamente el dispositivo que otorga prioridad al mérito y el opuesto, que consiste en reservar puestos o dar preeminencia o preferencia a ciertos grupos, aun sin calcular el riesgo cierto de la multiplicación de grupos preferentes, con las respectivas justificaciones que se aduzcan para ello.

Es hora de considerar que la inclusión no debería continuar basándose en focalizar en dirección a la discriminación grupal que refuerza la fractura original, sino que la intervención debe ir en la deliberada dirección de la integración de cada uno de los ciudadanos, cualesquiera sean sus atributos, con derechos plenos en el plano de las políticas públicas dirigidas a hacer efectivos para todos el programa público educativo, el cultural, el cívico y el laboral desde el momento mismo del nacimiento.

### Tercera tensión. Gestión para resultados y calidad de procesos

¿Cómo agilizar la gestión para resultados, sin obviar los procesos que garantizan la calidad procedimental, la imparcialidad, la transparencia y la probidad en la gestión?

Los gestores afrontan una presión creciente por “demostrar” resultados, puesto que goza de vitalidad cierta cultura social, incluso administrativa, que parece sobrevalorar el pragmatismo con relación al encuadre normativo y los protocolos de los procesos de gestión.

Pero si bien los ajustes a las normas y procesos no pueden ser fines en sí mismos, tampoco puede, ni debe, la administración pública desentenderse de la necesidad de procedimientos previsibles, estables y transparentes en la ruta que forjan las decisiones públicas, y en los actos que llevan a implementarlas.

Es urgente superar la dicotomía insalvable que suele plantearse en nuestras administraciones, que ubica en un lado a las autoridades “legalistas” que cumplen los procedimientos establecidos de modo transparente pero sospechadas de despreocuparse por los resultados y en el otro las autoridades “pragmáticas” que ofrecen resultados, y para ello deberían apelar a la “audacia” de sortear los procesos preestablecidos.

Frente a esta fantasía, resulta una herramienta indispensable la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, la que hace foco en la gestión para resultados, desde la lógica



de los mapas de proceso, y promueve la premiación y reconocimiento a las prácticas administrativas promisorias, porque definitivamente no hay mejor servicio que el que genera un proceso de cuidada calidad en cada uno de sus hitos operativos.

#### Cuarta tensión. Organización del trabajo y gestión del cambio

¿Cómo equilibrar tradición con cambio, asegurando la previsibilidad en la organización del trabajo y a la vez la gestión de la innovación?

Una organización es su cultura, su historia y su presente expresado en las redes jerárquicas, funcionales, operativas y comunicacionales que la configuran como sistema. En este marco, toda innovación se construye a partir del reconocimiento de una tradición, para gestionar los cambios en los aspectos susceptibles de mejora, mantener lo que funciona adecuadamente y agregar los elementos innovadores que la actualicen en su carácter de sistema experto.

Así como los procesos y las normas no son un fin en sí mismos, el cambio y la innovación tampoco lo son. De modo que como las organizaciones burocráticas fueron creadas para persistir y crear memoria institucional a través de los sucesivos turnos de gobierno, el cambio y la innovación deben incluir al cuadro burocrático para coproducir la mejora buscada a partir de una precisa detección de los elementos que deben ser cambiados y de los nuevos procedimientos necesarios para los resultados o efectos que se busca conseguir.

La calidad en la gestión pública es un proceso que admite, e incluso demanda, cambios e innovación a partir de ajustes, rectificaciones y novedades en el proceso de generación de servicios. Sin embargo, ni el cambio ni la innovación se despegan de los procesos instituidos, sino que se basan en ellos para producir mejoras; porque la innovación descontextualizada corre el riesgo de la insostenibilidad, la resistencia interna y la recurrente percepción de que obedece al puro maquillaje de otro tipo de decisión, cual sería el interrumpir programas públicos creados por anteriores equipos de gobierno de la organización.

#### Quinta tensión. Liderazgo estatal y gobernanza

¿Cómo articular los consensos público-privados y preservar el liderazgo estatal en la sostenibilidad de proyectos-país para el largo plazo?

El regreso del Estado al lugar de mayor liderazgo en los proyectos nacionales de desarrollo podría estar relegando, en alguna medida, la necesidad de innovar en mejores y más sustentables

estrategias de gobernanza. No obstante, la sustentabilidad de este protagonismo estará mejor anclada si las alianzas con las organizaciones empresarias, y con las de la sociedad civil, facilitan procesos de diálogo colaborativo para el trabajo conjunto hacia objetivos complementarios y convergentes, en un diálogo constructivo que además ofrece el potencial de fortalecer integralmente la institucionalidad democrática.

La gobernanza no alude en modo alguno a que el gobierno se limite a administrar y vigilar. Implica, sobre todo, el liderazgo gubernamental en los mecanismos para la vinculación entre actores y sectores que inciden en el ritmo y la dirección del desarrollo; la anticipación e información sobre las reglas a sostener, y la implementación de políticas en un proceso de coproducción y evaluación colectiva.

Además, el potencial de gestión conjunta mediante alianzas público-privadas, o la fijación de metas a partir de compromisos compartidos, no puede lesionar la transparencia ni desplazar la responsabilidad en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de todos cuantos intervengan en la aplicación de dineros públicos, tanto se trate de los diferentes niveles y áreas de gobierno, sus directivos públicos, las empresas, las universidades, los centros de investigación u organizaciones de la sociedad civil.

*Es en el nivel de la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores de la ética en la función, tanto de los dirigentes políticos cuanto de los gerentes técnicos.*



### Sexta tensión. Gobernabilidad, calidad institucional y participación ciudadana ¿Como promover procesos de participación ciudadana sin colisionar la representatividad de las instituciones de la democracia?

El régimen de gobernabilidad democrática que impone que el pueblo gobierne y delibere a través de sus representantes resulta, a menudo, desafiado por mecanismos espontáneos de democracia directa con la participación de la población en cuestiones de interés o en problemáticas emergentes, fruto de la insatisfacción de la ciudadanía sobre el régimen de representación política.

Sabemos que de la mano del siglo XXI ha llegado una clase de ciudadanía exigente, con derechos ampliados, con conocimiento del modo en que ellos se ejercen, con canales de comunicación y redes sociales que amplifican las demandas, las necesidades y los planteos que los ciudadanos tienen para hacerles a la política y a las administraciones públicas. Sin embargo, cada vez que la participación adquiere formatos eruptivos puede aproximarse más a la confrontación por conquistas particulares o sectoriales que a la contribución democrática en pos del interés general. En este caso la voluntad de quienes participan no debería inclinar las decisiones públicas a favor de un sector en detrimento de otro, torciendo el resultado de elecciones democráticas que definen quién gobierna y quién es gobernado.

Para administrar estas tensiones ha llegado la hora de desarrollar mayores competencias cívicas, reconocimiento de las responsabilidades ciudadanas inherentes a la convivencia democrática por un lado, pero a la vez hacer de la administración un sistema experto amigable, orientado a la comunidad y a una inclusión amplia que ofrezca mediación en la democratización de la información pública, para que la proliferación de datos no termine por fortalecer la ignorancia, en lugar de extender el conocimiento social.

### A modo de reflexión final

El sistema de función pública en Iberoamérica parece estar tironeado de una parte por una cultura que no hace suficiente distinción entre política partidaria y política pública; por la otra, por los explicitados valores de mérito, calidad, transparencia, participación y enfoque relacional de proximidad. Ambas vertientes inciden de modos asimétricos y contradictorios en el ambiente burocrático.

La efectiva implementación de los principios de buen gobierno enunciados en el marco del CLAD requiere en cada contexto nacional la desagregación de los mismos en un plan de metas –desafiantes pero factibles– enmarcadas en las prioridades de desarrollo estratégico, a partir de la construcción de cartas de navegación, que incluyan metas y plazos para su concreción, con un seguimiento de los avances respecto de un repertorio de indicadores formulados a partir de la línea de base inicial.

Más allá de la imperiosa necesidad de la planificación situada a los fines de la efectiva implementación, consideramos que es en el nivel de la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores de la ética en la función, tanto de los dirigentes políticos cuanto de los gerentes técnicos, con responsabilidades en la administración de recursos públicos para la operación de las organizaciones, y por lo tanto en rendir cuentas por ello.

Al emprender la próxima oleada de innovaciones será preciso asegurar, en primer término, el más adecuado capital humano que, como en un tejido de telar, enlace los hilos sin soltar ninguno –pero también sin forzarlos ni cortarlos– para no distorsionar la trama de la modernización que sigue pendiente de mejor desarrollo en nuestras administraciones públicas, en algunas o en muchas de sus dimensiones.

*(1) Coordinadora de Formación Ejecutiva en Gestión Pública en la Universidad de San Andrés. Profesora de Tecnologías Administrativas en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, y de cursos de Gestión de Recursos Humanos en el ámbito público en la Universidad de San Andrés y en la plataforma TOP-UNL*

*(2) Profesora de Tecnologías Administrativas en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, y de cursos de Gestión de Recursos Humanos en el ámbito público en la Universidad de San Andrés y en la plataforma TOP-UNL*

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA ARGENTINA DEBE AVANZAR HACIA LA INTERACCIÓN DE LOS DISTINTOS ORGANISMOS PÚBLICOS. ESTO MEJORARÁ LA PRODUCCIÓN E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES, DISMINUIRÁ LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS DE LOS CIUDADANOS Y REDUCIRÁ LOS TIEMPOS PARA PROCESAR Y ENTREGAR SERVICIOS.

# HACIA MÁS Y MEJOR USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA

por **DIEGO PANDO**  
*Director del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés*

**L**a gestión pública no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de tecnologías de información (TI) para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades para alcanzar con mayor eficacia y eficiencia sus objetivos. Dicha utilización, denominada genéricamente como gobierno electrónico, se ha convertido en un componente clave de todo proceso de modernización estatal, en la medida en que mejora la calidad de la información para la toma de decisiones, agiliza los tiempos para procesar y entregar bienes y servicios, disminuye las cargas administrativas para ciudadanos, reduce costos de transacción, facilita la rendición de cuentas e incentiva la transparencia.





*La gestión pública no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de tecnologías de información (TI) para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades para alcanzar con mayor eficacia y eficiencia sus objetivos.*

En este sentido, el presente documento se propone identificar fortalezas y debilidades del gobierno electrónico en la Argentina, así como sus principales desafíos y restricciones. Asimismo, sobre el final se esbozan una serie de reflexiones para una mayor y mejor utilización de TI para fortalecer la gestión pública.

### **Breve diagnóstico sobre el gobierno electrónico en la Argentina**

El gobierno electrónico en la Argentina se ha construido fundamentalmente a partir de la iniciativa individual de los distintos organismos públicos, con ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales. En este sentido, es importante diferenciar experiencias y descubrir matices para no caer en miradas simplistas, las cuales conducen a definiciones totalizadoras que ponen el análisis del proceso en una “bolsa común”. Lejos de los brillos de los extremos (blanco o negro), la realidad se presenta en distintas tonalidades de grises (más claros o más oscuros pero grises al fin). Seguramente estos grises no tengan los brillos de los extremos ni conduzcan a definiciones totalizadoras pero pueden abrir paso para una mejor evaluación del proceso en cuestión.

Así, el panorama varía desde aquellos organismos que hacen un uso poco intensivo de las TI hasta otros que hacen de estas herramientas una utilización estratégica para modernizar sus procesos de gestión. Mientras que los primeros se limitan a una mirada unidireccional, estática, con poco valor agregado y con intentos que no van más allá de avanzar hacia la despapelización de la gestión, los otros han logrado importantes avances en la producción e intercambio de información para la toma

de decisiones, la disminución de cargas administrativas para los ciudadanos y la reducción de los tiempos para procesar y entregar servicios.

El hecho de que la incorporación de TI por parte de las agencias gubernamentales se haya realizado principalmente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, sin una estrategia global ni liderazgo político que brinde consistencia y coherencia sistémica al desarrollo del gobierno electrónico, ha ocasionado que el país presente una heterogénea oferta de servicios electrónicos, tanto en sus instancias públicas nacionales como subnacionales. La imagen de “mosaicos policromáticos”, en los que se destacan las áreas tributarias y financieras, constituye una buena metáfora de lo que es en la actualidad el gobierno electrónico en la Argentina.

Esta situación ha generado “islas” que se caracterizan por un manejo poco eficiente y descoordinado de la información (más allá de los recursos disponibles), con diversidad de clasificaciones y diferentes codificaciones de los datos públicos. La autonomía y la disgregación de las unidades informáticas de los organismos de la administración pública nacional se reflejan en el hecho de que cada organismo tiene libertad para definir su propia política informática, con escasos mecanismos de coordinación intersectorial, lo cual tiende a producir discrecionalidad y variedad de metodologías e infraestructura.

Además, existe una considerable heterogeneidad en las unidades informáticas de la administración pública nacional. Así, los casos van desde el Chief Information Officer (CIO) que reporta al máximo responsable político de la organización con total responsabilidad sobre la gestión de la información con

plantas de 800 agentes, hasta unidades informales menores que reportan al responsable de administración con una planta de 3 personas contratadas. Esta asimetría de recursos repercute en la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios externos a los que cada organismo debe servir.

Lo mencionado hasta aquí se refleja, por ejemplo, en la transferencia de software. Ante cada decisión de incorporación de software, y a pesar de disponer de los permisos legales, la mayoría de los organismos públicos reinventa e incorpora de manera autónoma diferentes soluciones para cumplir las mismas funciones, sin aprovechar lo que otros han hecho. Más allá de las razones que tienen que ver con los costos que puede llegar a tener apropiarse un sistema desarrollado por otro (especialmente para los organismos más débiles), aparecen otras razones importantes vinculadas a la falta de conocimiento de los desarrollos informáticos de otros organismos y a las dificultades para quebrar el modus operandi tradicional que presiona a las organizaciones y a las políticas públicas hacia la cultura del formalismo burocrático, en la cual la lógica de trabajo basada en la departamentalización no incentiva la colaboración.

Por otro lado, existe escasa interacción entre los responsables de la gestión informática de los distintos organismos, la cual se da más por relaciones voluntarias particulares que por cuestiones institucionales. En esta situación, las decisiones estratégicas de adquisición tecnológica fueron tomadas por cada organismo sin tener en cuenta la situación o planes de los demás, aunque estos fueran conocidos. Esta lógica, además, fue potenciada por el funcionamiento independiente de las unidades ejecutoras impulsadas por los organismos internacionales de crédito.

*La autonomía y la disgregación de las unidades informáticas de los organismos de la administración pública nacional se reflejan en el hecho de que cada organismo tiene libertad para definir su propia política informática, con escasos mecanismos de coordinación intersectorial, lo cual tiende a producir discrecionalidad y variedad de metodologías e infraestructura.*

## El desafío de la interoperabilidad

Del diagnóstico presentado en el apartado anterior se desprende que el principal desafío del gobierno electrónico en la Argentina consiste en avanzar hacia lo que se denomina interoperabilidad, entendida como el desarrollo de capacidades por parte de los organismos públicos (independientemente de su nivel) para interactuar compartiendo datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados.

En la actualidad, el intercambio de datos e información es bajo, dado que los mismos suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos y estar disponible sólo para las tareas propias de cada uno de ellos. Asimismo, no se dispone de un ambiente estable para la interoperabilidad, con el agravante de que la mayoría de las agencias estatales desconoce el tema y por lo tanto no se desarrollan iniciativas para instalarlo, al menos, en sus agendas de trabajo.

No obstante, cabe señalar que han existido intentos por generar proyectos de desarrollo interinstitucionales basados en el esfuerzo personal de los actores involucrados. A menudo se produjeron fracasos, sin que exista memoria aprovechable entre las experiencias. Algunos organismos realizan intercambios bilaterales de información y se reconoce que existen cuestiones que es preciso abordar. Sin embargo, no hay procesos estandarizados, sino más bien enfoques *ad hoc* que se aplican caso por caso. Estos intercambios bilaterales entre sistemas se realizan de manera específica, normalmente sin formalización e independientes uno de otro. Las especificaciones se hacen por acuerdos de partes de bajo nivel, en los cuales la relación no está formalizada.

Otras experiencias en materia de interoperabilidad (más sofisticadas pero escasas) constituyen incipientes acciones institucionalizadas de gestión de proyectos para el desarrollo de procesos interinstitucionales. Existen métricas básicas y un razonable seguimiento de la calidad de los mismos. Se cumple con características básicas de seguridad y confiabilidad a nivel de cada una de las partes. No obstante, no hay capacitación ni comunicación formal de los procedimientos utilizados y hay un alto grado de dependencia del conocimiento de determinadas personas.

En términos generales, la experiencia demuestra que el Estado argentino tiene un largo camino por recorrer para asumir el costo de su estructura y complejidad y no transferir este costo a sus ciudadanos. Si uno se pregunta, por ejemplo, por qué habitualmente los datos son pedidos por distintos organismos públicos de forma parecida una y otra vez y deben ser informados por parte de personas físicas o jurídicas en reiteradas oportunidades, la respuesta la encuentra en este bajo nivel de interoperabilidad. Esta duplicación trae aparejada la multiplicación del trabajo y del costo correspondiente (tanto para la administración como para la sociedad) y produce una baja en la calidad de la información en su conjunto, dado que los datos generalmente terminan no siendo consistentes. Adicionalmente, esta entrega diferida de información puede ser utilizada de forma espuria por los informantes, que aprovechan la no integración pudiendo presentar discrecionalmente variantes de la información en función de sus propios intereses (tal es el caso, por ejemplo, de algunas empresas que cotizan en Bolsa y tienen la obligación de presentar sus balances ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Banco Central, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, entre otros organismos).

## Principales restricciones para el desarrollo del gobierno electrónico

El horizonte del gobierno electrónico no es abierto, sino restrictivo. El peor riesgo consiste en considerar a la implementación de TI en la administración pública argentina como un proceso unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta, sin considerar los principales obstáculos a la misma. Sobre estos factores pondremos énfasis a continuación. Cabe señalar que muchas de estas restricciones se potencian, se retroalimentan, se superponen unas a otras y terminan configurando un escenario con condiciones limitantes para el desarrollo del gobierno electrónico. Y, desde ya, son restricciones que no están dadas de una vez y para siempre.

Una primera restricción fue señalada anteriormente: la



*El principal desafío del gobierno electrónico en la Argentina consiste en avanzar hacia lo que se denomina interoperabilidad, entendida como el desarrollo de capacidades por parte de los organismos públicos (independientemente de su nivel) para interactuar compartiendo datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados.*

mayoría de los organismos públicos de la Argentina se caracterizan por ser jerárquicos y monolíticos, así como por su lógica de trabajo basada en la división departamental y en la especialización de funciones, lo cual no contribuye al trabajo transversal. La tensión y los problemas de acción colectiva dentro del propio sector público dificultan el intercambio de experiencias y el aprendizaje. Asimismo, los organismos públicos suelen sentirse dueños de la información que producen y manejan y no tienen demasiados incentivos para compartirla, teniendo en cuenta que muchas veces el manejo de la misma constituye un factor de poder. Esta baja capacidad de interrelación ha provocado, por ejemplo, redundancia con diversidad de clasificacio-

nes y codificaciones diferentes de los datos públicos.

Una segunda restricción, apoyada en el enorme potencial de cambio que significa la utilización de TI, consiste en asignar, ya sea por conveniencia o por error, a lo tecnológico una función casi mágica. Sin embargo, por tratarse (nada más ni nada menos) de herramientas, las TI constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan. El riesgo de pedirles a las TI lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conlleva su utilización en la administración pública.

La tercera restricción está dada por el hecho de querer copiar experiencias exitosas de utilización de TI, sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto, lo cual termina llevando al fracaso de los intentos. Al no reconocer las especificidades propias de nuestras administraciones, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las acciones de gobierno electrónico. No es lo mismo hacer gobierno electrónico en la Unión Europea, Estados Unidos o Australia que en la Argentina. La institucionalidad política, económica y social es diferente. Tampoco es lo mismo utilizar TI en el ámbito privado que en el público. Y tampoco es lo mismo implementar TI en un organismo clave para el Estado con destinatarios fuertes (como aquellos que se encargan de la recaudación de impuestos) que en otro con menor relevancia y destinatarios débiles. Las acciones de gobierno electrónico no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones.

La cuarta restricción es la escasez de una burocracia de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados, la cual termina debilitando la práctica del gobierno electrónico. La mayoría de los organismos públicos argentinos tienen dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más

prestigio. A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse en los niveles gerenciales y no en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles. Por otro lado, no se dan estrategias de reconocimiento no monetario (algo que tampoco suele ocurrir en otras áreas de la administración pública). Asimismo, excepto en algunos nichos particulares que tienen destinatarios fuertes (recaudación de impuestos, comercio exterior, finanzas públicas), la gestión del personal informático no parece orientarse en función de los objetivos estratégicos de los organismos públicos, ni parece tener los márgenes de flexibilidad que permitan la adaptación a los cambios en el entorno.

En quinto lugar, cabe señalar la tensión entre los tiempos de los plazos de compras y adquisiciones en el sector público y el dinamismo del cambio tecnológico. En función de los procedimientos burocráticos, luego de detectada y justificada la necesidad de incorporar tecnología, el proceso de compras y adquisiciones de los organismos de la administración pública nacional pasa por la evaluación del organismo rector, la publicación de pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la selección. Muchas veces suelen aparecer impugnaciones (espurias o legítimas), variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios respecto de las previsiones y/o actualizaciones tecnológicas que afectan los tiempos previstos. Finalizada la etapa de selección, llega el momento de la adquisición, la cual puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando más demora a todo el proceso y aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica de la compra.

En sexto lugar, la práctica de la evaluación es escasa en general y más aún en gobierno electrónico. La evaluación de las acciones públicas es importante porque produce información para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y de los fracasos, especialmente teniendo en cuenta que raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva. En este sentido, existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de gestión y gobierno. Muchas veces la ausencia de evaluación de productos, resultados e impactos lleva a mayores



inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de TI en la administración pública. En particular, la evaluación en materia de acciones de intercambio de información entre organismos públicos es más compleja que la evaluación de otras iniciativas, dado que el resultado no es producido por una sola agencia sino que se combinan esfuerzos generalmente de varios organismos con objetivos, estrategias, funciones, operaciones y públicos diferentes.

Una última restricción tiene que ver con la brecha digital. Pese al importante avance realizado en los últimos años con distintos programas (Conectar Igualdad, Argentina Conectada, Televisión Digital Terrestre), continuar reduciendo la brecha digital mediante no sólo la ampliación de la cobertura de conectividad sino también a través de planes de alfabetización digital para la población es clave dado que de nada sirven los servicios de gobierno electrónico si los destinatarios no pueden acceder a ellos.

*La utilización de TI asegurando integralidad sistémica implica introducir cambios que afectan las formas de gestión, modifican las estructuras jerárquicas, replantean flujos de trabajo, rediseñan procesos, reasignan recursos humanos, transfieren partidas presupuestarias; en última instancia, cambios que alteran el equilibrio de poder existente en los organismos públicos.*

## Reflexiones finales

Para transitar este camino hacia una mayor y mejor utilización de TI desde una mirada que aporte a la integralidad sistémica, y sostener el esfuerzo inter-temporalmente, es necesario un liderazgo estratégico y un compromiso político del más alto nivel.

En este sentido, resulta clave el rol del organismo rector (Oficina Nacional de Tecnologías de Información-Subsecretaría de Tecnologías de Gestión), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, para establecer una política de gestión de datos públicos; definir e implementar reglas de juego para la elaboración, verificación, publicación y difusión de los estándares que determinen un lenguaje común entre los organismos públicos; promover reservorios de software público para que puedan ser aprovechados por todos los organismos con el objetivo de establecer un círculo virtuoso de desarrollo y mejora continua; proveer pautas para la asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos para el desarrollo de servicios y de infraestructura; difundir experiencias entre los funcionarios de las áreas informáticas, y brindar capacitación y asistencia técnica, entre otras cosas. Estas iniciativas están orientadas a afianzar el desarrollo y crear una base para que todos los organismos públicos puedan avanzar en la utilización de TI pero manteniendo un determinado nivel de coherencia y consistencia con los demás.

No quisiera finalizar estas reflexiones sin una última idea (pero no menos importante). La utilización de TI asegurando integralidad sistémica implica introducir cambios que afectan las formas de gestión, modifican las estructuras jerárquicas, replantean flujos de trabajo, rediseñan procesos, reasignan recursos humanos, transfieren partidas presupuestarias; en última instancia, cambios que alteran el equilibrio de poder existente en los organismos públicos. Iniciativas tales como la realización de trámites en línea, la presentación de declaraciones juradas y pagos de impuestos por Internet o una ventanilla única para la realización de operaciones de comercio exterior, por mencionar sólo algunos ejemplos, son cuestiones que trascienden lo tecnológico.

Por lo tanto, no debería perderse de vista que avanzar hacia una mayor y mejor utilización de TI para fortalecer el aparato estatal es un trabajo eminentemente político, en el sentido de que para la pluralidad de actores que intervienen significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios. El reconocimiento de esta conflictividad inherente a toda iniciativa de impacto basada en el uso de TI, sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

DESEMPLEO, SUBEMPLEO, PRECARIZACIÓN LABORAL, POBREZA Y DESIGUALDAD SON ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DE NUESTRA SOCIEDAD. SOLUCIONARLOS REQUIERE DE UN ABORDAJE GLOBAL, QUE INTEGRE Y COORDINE LAS POLÍTICAS DE ACCESO A LA EDUCACIÓN, A LA SALUD Y A LA VIVIENDA, GARANTIZANDO UN CONSUMO BÁSICO A TRAVÉS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.

# LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

por **ERNESTO ALDO ISUANI**  
*Profesor titular de la Universidad de Buenos Aires e Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

**E**n la región se operaron drásticas transformaciones socioeconómicas en la última década del siglo XX. La “nueva cuestión social”, esto es, el fenómeno de la **exclusión social**, se expresó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, o el fin de la promesa keynesiana de que en algún punto en el futuro todos seríamos asalariados del sector formal de la economía y estaríamos protegidos por la seguridad social. Y aunque una sociedad de asalariados socialmente protegidos no era precisamente una realidad próxima a ser conquistada, el proceso general observado en la segunda mitad del siglo XX parecía marchar en esa dirección. Contrariamente, la reversión no coyuntural de esta tendencia desde fines del siglo pasado se tradujo en altos niveles de desempleo y subempleo, en la precarización laboral, en altos niveles de pobreza y





en una mayor regresividad en la distribución del ingreso.

Ahora bien, existe una impresión bastante generalizada de que las políticas aplicadas en los noventa produjeron un proceso agudo de contracción estatal y en no pocos casos esta impresión refiere a la política social, supuestamente principal variable de ajuste en este período. En verdad, esta impresión tiene poco basamento en la realidad ya que el volumen de recursos asignados a la política social no dejó de crecer en los noventa, como se desprende del cuadro 1 que muestra que el volumen de recursos asignados por la sociedad al Estado para llevar adelante el gasto social, mostró crecimiento.

Graves problemas sociales y recursos públicos en aumento. En otras palabras, debemos reflexionar sobre cómo estamos usando nuestros recursos y reformular nuestra política social.

Las sociedades capitalistas han difundido la noción de que el

bienestar se asocia al consumo y por lo tanto mayor bienestar equivale a mayor consumo. Ahora bien, el consumo no sólo es provocado por necesidades físicas sino, y fundamentalmente más allá de un cierto nivel, por rasgos de la condición humana y por imperativos sociales. Sin duda la búsqueda de derrumbar límites es un rasgo de la naturaleza humana; experimentar cosas diferentes, alcanzar lo que otros no han alcanzado. Por ello el consumo es un camino para dar respuestas a estos imperativos. La competencia por consumo es uno de los torneos cotidianos en la vida humana. A través de ella se envían mensajes sobre el propio éxito, se intenta generar admiración, respeto, autoridad. Un almuerzo cotidiano puede ser una reunión de personas para consumir algunos alimentos pero una fiesta de cumpleaños puede ser mucho más: desde los tipos de alimentos que se incluyen, la forma de presentación. Se busca agradar, compensar, influir.

*Existen consumos conspicuos y depredadores de recursos naturales que surgen más de la necesidad de generar lucro que de la preocupación por el bienestar de los individuos y que son difíciles de justificar cuando existe una gran cantidad de individuos privados de un consumo básico.*

**TABLA 1.** América latina: gasto público social como porcentaje del PBI

	1998-1999	1998-1999	1998-1999	1998-1999	1998-1999
América latina	10.4	11.4	12.1	12.5	13.1
Argentina	17.7	19.2	21.0	19.8	20.5
Bolivia	-	-	12.4	14.6	16.1
Brasil	18.1	17.7	20.0	19.7	21.0
Chile	13.0	13.6	13.6	14.4	16.0
Colombia	8.0	9.4	11.5	15.3	15.0
Costa Rica	15.7	15.3	16.0	17.0	16.8
El Salvador	-	-	3.3	3.8	4.3
Guatemala	3.4	4.1	4.1	4.2	6.2
Honduras	7.9	8.5	7.7	7.2	7.4
México	6.5	8.1	8.8	8.5	9.1
Nicaragua	10.8	10.06	12.6	11.0	12.7
Panamá	18.6	19.5	19.8	20.9	19.4
Paraguay	3.1	6.2	7.0	8.0	7.4
Perú	3.3	4.8	5.8	6.1	6.8
Rep. Dominicana	4.3	5.9	6.1	6.0	6.6
Uruguay	16.8	18.9	20.3	20.9	22.8
Venezuela	9.0	8.9	7.6	8.3	8.6

Fuente: CEPAL (2004)

Pero la existencia de individuos que experimentan bienestar con un consumo mínimo de bienes y servicios podría ser tomada como ilustración de que el bienestar no se asocia necesariamente a niveles crecientes de consumo. En el otro extremo, es posible pensar que la ausencia de bienestar puede afectar a individuos con un amplio acceso a sofisticados consumos. Por último, es incuestionable afirmar que debajo de un cierto nivel de consumo sencillamente no es posible el bienestar.

Es posible entonces pensar en la existencia de un conjunto de elementos que constituyen un consumo básico y que son requisitos indispensables para el bienestar. Si existen individuos que pueden disfrutar de bienestar (sentirse bien) con un consumo básico, quizá podamos tener una clave para pensar que existe un consumo más allá del cual el bienestar no aumenta significativamente, simplemente no aumenta o aun puede disminuir. Avanzando en esta dirección se podría llegar a definir, sin pretensión de ser exhaustivo, un núcleo de necesidades de consumo sobre las que existe consenso que deben ser cubiertas para acceder al bienestar.

¿Cuál es aquel consumo que constituye la base del bienestar y que permite a las personas dejar la pobreza en su sentido más amplio? ¿Cuáles son en definitiva las bases del bienestar?

Sin duda una alimentación que reúna los requisitos calóricos y proteicos necesarios para la vida. Un lugar para habitar que constituya el ámbito íntimo y el refugio frente a las inclemencias del tiempo. Acceso a agua potable y saneamiento básico. Enseres y mobiliarios básicos. Fuentes de energía que permitan preparar y consumir los alimentos, calefacción e iluminación entre otros usos; vestimenta y calzado, transporte al trabajo o al lugar de estudio, poder comunicarse con otros. Alcanzar un determinado nivel educativo tanto para niños como para adultos y disponer de atención a la salud.

El consumo de individuos y familias de una sociedad moderna no puede ser menor al indicado y si bien no creo que se haya realizado una descripción exhaustiva, es posible afirmar que constituye el núcleo duro: son bases necesarias para el bienestar y deberían constituir el objetivo central de la política pública.

No todo lo que escape de un consumo básico, no obstante, debe ser considerado superfluo y de hecho otros consumos más allá de los básicos pueden incrementar una situación de bienestar que ya se posee, pero podría elaborarse una lista de bienes y servicios que no son vitales para el bienestar y otros también que pueden ser negativos. Disponer de un horno de microondas o consumir helados pueden contribuir al bienestar pero su ausencia no lo elimina y el consumo de alcohol y tabaco en exceso

*Debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él, y los niños, por estar preparándose para ello. También para los que sufren alguna discapacidad.*

lo afectan negativamente.

En definitiva, no se afirma que el consumo más allá de un básico sea desaconsejable; es una forma de satisfacer imperativos individuales y sociales pero también es claro que existen consumos conspicuos y depredadores de recursos naturales que surgen más de la necesidad de generar lucro que de la preocupación por el bienestar de los individuos y que son difíciles de justificar cuando existe una gran cantidad de individuos privados de un consumo básico.

Si aceptamos la existencia de un núcleo básico de bienes y servicios que posibilitan la producción de bienestar, estamos en condiciones de identificar políticas que pueden contribuir a asegurarlo y a estimar los costos que en un momento y lugar determinados puedan implicar.

¿Cómo lograr garantizar aquel consumo básico en sociedades sujetas a un significativo proceso de exclusión? Debe realizarse a través de una combinación de políticas que provean ingresos por un lado y brinden servicios públicamente financiados, por el otro, en forma tal que no exista individuo en la

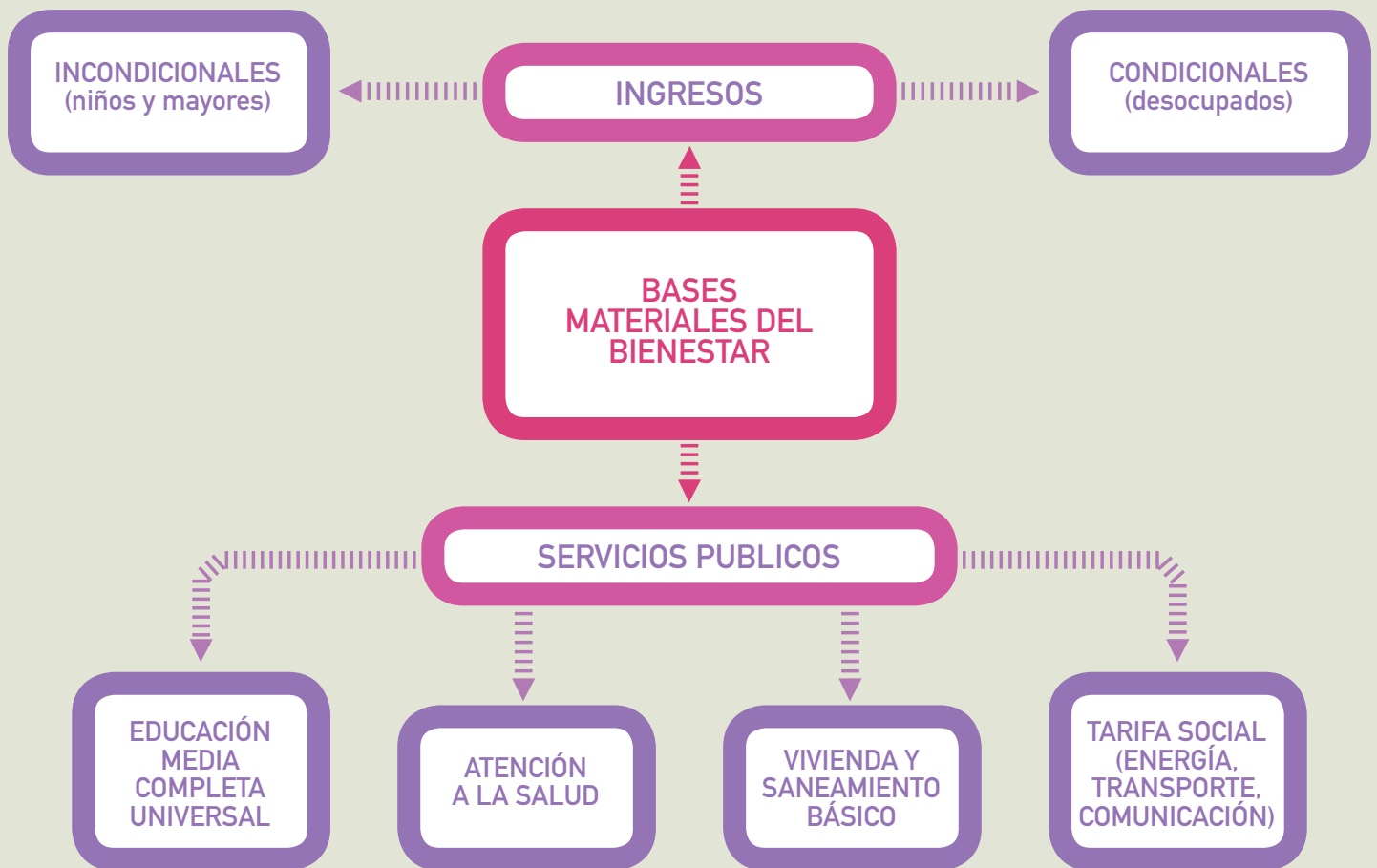
sociedad que esté desprovisto de dicho consumo.

En relación con el componente ingreso existe un debate sobre si debe ser incondicional (no genera la obligación de una labor a cambio) o condicional (sí la genera).

Algunos plantean que la sociedad capitalista contemporánea que pone en vigencia la obligación de trabajar para sobrevivir, es la misma que crecientemente reduce las oportunidades de trabajo y las que existen están sometidas a una profunda precarización. Critican además la noción de que el trabajo es un elemento de integración y cohesión social. Por estas razones, se inscriben en la corriente que promueve asegurar un ingreso independientemente de la labor, si alguna, que el individuo quiera realizar. Esto es, un ingreso incondicional que permita al individuo una vida digna sin estar obligado a insertarse en un mercado de trabajo.

Para otros, cuando la falta de empleo se vuelve estructural y no coyuntural como en la situación presente, el ingreso incondicional adquiere las características de un programa de sobrevivencia pero con escasa capacidad de trascender a la esfera del trabajo, fuente principal de identidad y reconocimiento social. Es decir, el ingreso sin la perspectiva del trabajo se transforma en una forma denigrante de existencia: "asalarlar la exclusión", lo define algún autor. El excluido no sólo sufre en su bolsillo ( falta de ingreso) sino también en su identidad (obtenida a través del reconocimiento y la autoestima que produce el trabajo). De esta manera es conveniente otorgar un ingreso siempre que tenga como contrapartida un trabajo y preferiblemente acompañado por el requisito y la posibilidad de capacitarse, creando así mejores condiciones para el desarrollo de individuos y familias.

En relación con este debate, parece no haber llegado todavía





la posibilidad de total independencia de las personas respecto del mercado de trabajo y de facto la mayoría de ellas realizan labores que de no mediar la necesidad del ingreso probablemente no realizarían. Puesto en otros términos, sólo una muy pequeña fracción de la humanidad puede hoy “expresarse” a través de su trabajo y además obtener un ingreso. La gran mayoría “comienza a vivir” cuando termina su horario de trabajo. En otras palabras, siempre es preferible que el trabajo que se realiza guarde la mayor relación posible con los intereses y capacidades del individuo pero difícilmente el trabajo constituya un placer para la mayor parte de la humanidad. Esta aún no se encuentra en condiciones de liberarse del trabajo-obligación.

En consecuencia, si el ingreso ciudadano tuviera un valor que efectivamente permitiera la “liberación” de la carga del trabajo-obligación, desaparecerían quienes cambiarían trabajo no deseado por salario o quienes asumirían los riesgos del cuentapropismo. Esto claramente no tiene viabilidad en una sociedad capitalista y sólo puede ser pensado para una etapa posterior de la humanidad quizás un tanto lejana. Por otra parte, a quien no pueda acceder a un consumo básico, la sociedad debe proveérselo y a cambio de este derecho el individuo tiene la obligación de realizar un aporte a la sociedad.

En base a la discusión anterior se sugiere la conveniencia de generar un programa de ingreso estructurado sobre una combinación de elementos condicionales e incondicionales. Específicamente, debe existir un ingreso incondicional para aquellos que no pueden ni deben insertarse en el mercado de trabajo: por ejemplo, los ancianos, por haber ya participado en él, y los niños,

por estar preparándose para ello. También para los que sufren alguna discapacidad.

Para la población económicamente activa debe existir un ingreso condicional a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se realiza. El ingreso en este caso debe ser el piso de la remuneración que reciben los que se encuentran en el mercado de trabajo. Por ello el ingreso que se propone deberá funcionar en la práctica como una suerte de salario mínimo que desalentará una explotación extrema de la fuerza de trabajo.

La manera más simple de operacionalizar este derecho es el otorgamiento de un ingreso a cambio de una labor por parte del beneficiario del ingreso. Quien esté dispuesto a realizar esta labor durante una jornada de trabajo recibirá sin más trámite el ingreso. El solo hecho de estar dispuesto a trabajar o capacitarse es un indicador automático de elegibilidad y evita las ya conocidas desventajas de aplicación del “*means-tested*” y el uso clientelar.

La combinación de ingresos condicionales e incondicionales garantizaría la existencia de individuos con un ingreso que les permita alcanzar una parte de los consumos necesarios para el bienestar. El consumo alimentario, la vestimenta, el mobiliario y enseres domésticos, deberían ser los tipos de consumos asegurados con estos ingresos.

Otros componentes del consumo básico deberían estar disponibles a través de servicios públicamente financiados. En

*Para la población económicamente activa debe existir un ingreso condicional a desarrollar actividades que promuevan sus capacidades (adquirir mayores conocimientos), signifiquen un aporte productivo o sean actividades útiles y relevantes para el individuo que la realiza y la comunidad donde se realiza.*


primer lugar, la educación. El acceso a una educación básica debe estar al alcance no sólo de los niños sino también de los adultos. Para ello debe desaparecer un prejuicio que establece que hay una edad para estudiar y el que no lo hizo simplemente “perdió el tren”. Esto es perceptible en la escasa promoción e importancia que asignan gobiernos y sociedad civil a la educación de adultos, sin entender que un individuo que hoy no tiene acceso a un determinado nivel educativo simplemente no está en condiciones de comprender el mundo que le toca vivir y queda condenado a una ciudadanía de segunda clase, es decir, a no ser ciudadano.

En segundo lugar, los servicios de atención a la salud deben estar disponibles a todos los que lo precisen. En este aspecto es importante señalar que estos servicios deben estructurarse sobre bases racionales y orientados a prevenir y resolver los problemas de salud antes que a generar lucro empresario propio de modelos de atención sobre-medicalizados. La provisión de agua potable y redes de saneamiento básico es un componente importantísimo de una política sanitaria adecuada.

En tercer lugar, el desarrollo de una política habitacional destinada a financiar o proveer habitación está en el centro de una política de consumo básico por el impacto que tiene sobre el bienestar de los individuos. Esta política habitacional debe articularse con la provisión subsidiada o gratuita de un nivel básico de energía para uso doméstico, comunicación y transporte.

Las políticas destinadas a garantizar un consumo básico constituyen un todo que no admite tratamiento parcial. Ello quiere decir que programas que provean alimentación pero no abrigo, vestimentas pero no iluminación, vivienda pero sin acceso a la educación o la salud no contribuyen a generar aquel básico de bienestar. En consecuencia, las políticas deben estar integradas y esto es imposible de ser realizado a partir de estructuras públicas sectoriales. Se necesita un centro que oriente y coordine los diversos esfuerzos sectoriales.

En relación con los programas de ingreso condicional, todo parece indicar que la relación entre crecimiento del producto y creación de puestos de trabajo no posee la fuerza que tenía en el pasado. Si esto es efectivamente así, es extremadamente peligroso apostar exclusivamente al crecimiento económico para la generación de empleo y por lo tanto si no se replantea el concepto de trabajo no hay condiciones para resolver el problema de la falta de trabajo e ingreso, o en otros términos de la exclusión. Debemos empezar a pensar en trabajos que son socialmente relevantes aunque no generen productos y servicios para el mercado. Nos referimos a tareas que producen bienestar en la



*Las políticas destinadas a garantizar un consumo básico constituyen un todo que no admite tratamiento parcial. Ello quiere decir que programas que provean alimentación pero no abrigo, vestimentas pero no iluminación, vivienda pero sin acceso a la educación o la salud no contribuyen a generar aquel básico de bienestar.*

persona y en la comunidad donde estos trabajos se desarrollan.

Entonces es importante ampliar la noción de trabajo. ¿Por qué no pensar la educación como trabajo? Reunir competencias básicas hoy es condición mínima para entender e insertarse en el mundo que nos toca vivir. La dificultad de asociar estudio con trabajo deviene de una cierta noción, por supuesto retrógrada, de que existe una edad para estudiar; por lo tanto, para esta visión, un adulto que desee estudiar no merece una retribución aun cuando no posea trabajo u otros ingresos.

Lo que denominamos trabajo socialmente relevante son actividades que contribuyen a generar mayor capital social. Hoy internamos a los mayores en los geriátricos, ¿por qué no pensar un programa de trabajo donde formamos personas que atiendan a la persona mayor en su domicilio o en su contexto? De esta forma no los llevamos a lugares donde para muchos es el comienzo de la muerte. ¿Por qué no empezamos a pensar en los cuidadores domiciliarios de ancianos, de niños, de discapacita-



dos? ¿Por qué no empezamos a pensar en asistentes escolares o auxiliares comunitarios de salud?

Algunos plantean: “¿Preparar gente? ¿Para qué darle más educación si no va a conseguir trabajo?”. Mas allá de lo retrógrado del planteo, que obviamente ignora que la educación juega un papel central en el nivel de integración social y calidad de ciudadanía en las sociedades, es posible afirmar que mayores capacidades cognitivas unidas a la elevación de la autoestima provocada por los procesos educativos son funcionales al desarrollo de actividades laborales y generación de ingresos.

El convertirse en asalariado y protegido por las redes de la seguridad social parecía ser la promesa final del mundo keynesiano. Al esfumarse esta ilusión queda claro que un

porcentaje importante de la población deberá recurrir a estrategias de cuentapropismo, asociaciones productivas informales y pequeños emprendimientos, especialmente en la esfera de los servicios. La posibilidad de avanzar en el mundo microempresario requiere conocimientos y habilidades que exigen mayor preparación de los individuos y los grupos y especialmente de capacidades de plantear y resolver diversos tipos de problemas en contextos diversos. Esto sólo puede ser provisto por crecientes niveles educativos.

Lo expuesto anteriormente gira en torno a nuestra propuesta de garantizar un consumo básico a través de una combinación de ingresos y servicios públicos. Pero además, y más allá de este nivel de consumo básico, otros elementos también intervienen para definir una situación de bienestar. Este posee por lo tanto otras dimensiones que no tratan sobre acceso a bienes y servicios sino que refieren a aspectos un tanto inmateriales donde se decide un estado humano más avanzado. Aquí es donde se incluye el desarrollo del conocimiento, la práctica de la autonomía y libertad, la puesta en vigencia de actitudes solidarias y civilizadas, la existencia de vinculación afectiva que ligue a los individuos y confiera sentido a sus vidas, el ejercicio de la libertad en todos sus planos, el acceso a la cultura o a labores que expresen la propia identidad, la participación social y política, etcétera.

La importancia de tomar en cuenta las varias dimensiones del bienestar es que no acceden a él quienes, estando incluidos en la sociedad moderna, sólo transitan el camino del consumo. En verdad, lo único que hacen es renunciar o perder una cuota importantísima de bienestar (civilidad, seguridad). El consumo de servicios de seguridad privado para responder a una sociedad violenta, por ejemplo, nunca puede equipararse al vivir en una sociedad donde el problema de la seguridad es marginal porque simplemente no hay condiciones para que se convierta en tema central de preocupación.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN ES UN INSTRUMENTO FUNDAMENTAL PARA CONTROLAR LA GESTIÓN DE GOBIERNO, FOMENTAR LA TRANSPARENCIA EN LAS CUESTIONES PÚBLICAS Y GENERAR UNA CULTURA CÍVICA QUE AYUDE A LOGRAR EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE UN PAÍS, INTEGRANDO A LA CIUDADANÍA, A PARTIR DE CUOTAS CRECIENTES DE RESPONSABILIDAD.

# ACCESO A LA INFORMACIÓN

## DERECHO FUNDAMENTAL PARA UN DESARROLLO CON EQUIDAD

por MARTA OYHANARTE

*Abogada UBA. Ex subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2003-2009).<sup>1</sup>*

### Calidad de la democracia

El Estado es un conjunto de instituciones que posee la potestad de regular el funcionamiento de la sociedad. Ese Estado debe tener el nivel de desempeño adecuado para ser promotor de desarrollo económico y de equidad social. El buen o mal funcionamiento del Estado muestra qué calidad de democracia tenemos. Para abordar el desafío de una democracia de calidad es imprescindible construir ciudadanía. Sólo una democracia de ciudadanos y ciudadanas puede devolver a la política su dimensión deliberativa, lograr la revalorización de la tarea de gobierno y generar la transformación cultural que dote a ciudadanos y ciudadanas de cuotas crecientes de responsabilidad a fin de asociarlos e integrarlos a una empresa colectiva común. Los países que tienen mayor crecimiento y mayor reconocimiento internacional





son aquellos que han sabido organizar su vida pública, es decir que tienen una democracia de calidad.

Hay nuevos mecanismos que facilitan a la ciudadanía su participación en las cuestiones públicas que complementan los ya existentes –el más clásico es el derecho al voto– y ayudan a mejorar la calidad de la democracia. Experiencias exitosas como la elaboración participativa de normas, la confección del presupuesto de modo participativo, la conformación de consejos consultivos, la elaboración de planes estratégicos, la realización de audiencias públicas, el uso creciente de las redes sociales, entre otros, brindan a los ciudadanos canales para la expresión directa de sus demandas. En un contexto de crisis de representación, estos instrumentos son ventanas que permiten encauzar las necesidades de una sociedad en constante mutación. La reinención democrática toma las más diversas características generando innovaciones institucionales que indican que estamos en presencia de una nueva configuración entre la democracia representativa y la democracia participativa. Pero la toma de decisiones conjunta y la participación resultan ilusorias si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado. El derecho de acceso a la información pública transversaliza a todos estos mecanismos de participación al constituirse en un prerrequisito para poder ejercerlos. Pretender que la gente colabore, que participe, que se comprometa, sin darle la posibilidad de conocer la información necesaria para decidir, NO SIRVE. La solución a este problema no es la imposición de límites a la participación, sino el levantamiento de las barreras que obstaculizan el acceso a la información.

## El acceso a la información como derecho humano

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Claude Reyes y Otros vs. Chile” el 19 de septiembre de 2006 afirmó: “...*el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea*”.

Con esta sentencia, por primera vez, un tribunal internacional reconoce expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano integrante del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. En el fallo, que tuvo gran repercusión internacional, la Corte incorporó varios estándares que ya eran reconocidos por organismos internacionales especializados.

Por otra parte, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, de 2009 –de la que he sido co-redactora– aprobada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual la República Argentina es parte, establece:

*“La participación ciudadana debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos”.*

*La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país.*

Y en otro de sus apartados:

*“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente”.*

La doble vertiente de este derecho fundamental como derecho individual de toda persona y como obligación positiva del Estado de entregar la información solicitada provee la seguridad jurídica que reclama una democracia de calidad. Es, por otra parte, un derecho instrumental, es decir, constituye un prerrequisito ineludible para poder ejercer otros derechos fundamentales –tanto sociales como económicos– y para la efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas. La existencia del mecanismo de obtención de información, o bien de la obligación de otorgarla, tiene efectos preventivos e institucionales, independientemente del uso que se haga de la propia información.

Actualmente, 90 países del mundo cuentan con leyes que regulan el acceso a la información; de ellos, 14 son de Sudamérica y Centroamérica. Algunos de estos países han creado entes autárquicos que funcionan como autoridad de aplicación para el reconocimiento de este derecho. En la República Argentina, en el orden nacional un decreto del año 2003 impone al Poder Ejecutivo que los organismos bajo su jurisdicción respeten el derecho de toda persona de requerir, consultar o recibir información; pocas provincias cuentan con una ley, algunas tienen un decreto aplicable al Ejecutivo provincial, unos pocos municipios cuentan con ordenanzas al respecto. El cumplimiento de esta normativa es dispar y limitado. En este terreno, como se puede apreciar, hay una enorme tarea pendiente que requiere de decisión política de los actores gubernamentales y de compromiso leal, activo y sincero de todos los actores sociales.

### **Necesidad de hacer operativo el derecho de acceso a la información**

Un reciente Índice de Paz Global (Elaborado desde el 2007 por el Instituto para la Economía y la Paz, ONG con base en Australia y Estados Unidos) otorga los primeros lugares a Islandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Canadá y Japón. La Argentina está en el puesto 44, detrás de Chile (30), Uruguay (33) y Costa Rica (36). El estudio se realiza utilizando 23 indicadores, entre los que se encuentran: el nivel de militarización de un país, gasto de defensa, conflicto interno, grado de paz social, terrorismo, relación con los vecinos y el respeto por los derechos humanos.

En nuestro país, el desconocimiento de la ciudadanía sobre el acceso a la información como derecho humano es muy grande. El informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en la Argentina, del año 2002, afirma que sólo el 1% de los encuestados menciona al derecho a la información como un derecho relevante para la democracia. Estos datos son corroborados por las Auditorías Ciudadanas, programa diseñado para mejorar la calidad de las prácticas democráticas en gobiernos locales que dirigí como subsecretaria para la Reforma Institucional del gobierno nacional durante el período 2003-2009. Constatamos que no más del 1,5% reconoce el acceso a la información como un derecho. Y de ese 1,5% sólo un mínimo porcentaje sabe cuáles son los canales adecuados para exigir información. Cuando se solicitan palabras asociadas a la democracia, en la mayoría de los casos no aparece la palabra información. Cuando se pregunta si conoce otras formas de controlar a los gobernantes que no sea a través del voto, aproximadamente el 80% dice que no conoce y el 20% que dice conocer alguna menciona quejas, manifestaciones callejeras, llamados a los medios de comunicación, cartas de lectores, denuncias a algún partido de oposición pero no el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La cultura de la transparencia y de la participación, de la que el acceso a la información es un componente imprescindible, es directamente proporcional a la cultura cívica de la ciudadanía y al estado de desarrollo democrático de un país. Es un proceso complejo, de recreación de confianzas recíprocas en el que se van articulando un conjunto de reglas formales e informales me-

diante las cuales se estructuran las relaciones entre los agentes sociales. Es un camino de construcción colectiva, que debe ser mirado con perspectiva histórica.

En este sentido, hacer pública la información implica, por un lado, la eliminación de las barreras cualquiera sea su naturaleza –jurídica, política, formal, o subjetiva– que pudieran impedir el ejercicio de estos comportamientos cívicos y, por otro, la incorporación de la transparencia en los procedimientos administrativos del gobierno. La implementación de esta política es, necesariamente, un proceso complicado, cuando no conflictivo, que exige una coordinación que integre diferencias y dé lugar a una acción colectiva armónica y efectiva. Una política pública tiene un tiempo de formación y, al ponerla en marcha, hay que saber que las organizaciones o los agentes sociales van a reaccionar de manera distinta, los oficiales públicos a quienes corresponda aplicarla van a tener distintas conductas y los grupos destinatarios de esa política van a dar distintas respuestas. El esfuerzo para cambiar el comportamiento de gran número de personas requiere de un marco conceptual y de habilidades técnicas que puedan ir ajustándose a los diversos contextos así como también de una mirada temporal de mediano y largo plazo que haga viables los cambios. El acceso a la información implica la modificación de comportamientos, hábitos y expectativas que trascienden su consagración en normas. El desafío consiste no solamente en generar transformaciones al interior del Estado fundadas en el concepto de que la información no es propiedad de los funcionarios, sino que es patrimonio de todos. También implica alentar el compromiso cívico, procurando que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: una efectiva participación ciudadana en las decisiones públicas.

Como dijimos, el acceso a la información es un buen instrumento para controlar la gestión y fomentar la transparencia en las cuestiones públicas, pero es necesario persuadir a gobernantes y gobernados que tener la posibilidad de acceder a la información pública es mucho más que eso. Es cuidar el patrimonio nacional, preservar y comprender la historia y las tradiciones, recuperar identidad, tener sentido de país. Por ello, legislar sobre este tema, si bien importante, no alcanza para expandir la plenitud del derecho si a su vez no se genera una sostenida conciencia de cómo afecta el secretismo público a nuestra vida cotidiana y si no se genera demanda de información por parte de la ciudadanía.

Cabe agregar, además, que la viabilidad de acceso a la información pública es clave como elemento generador de eficiencia. En contraposición, el secreto puede ocultar fallas o deficiencias, dificultar que se establezcan compromisos creíbles entre gobierno y sociedad y agudizar la competencia destructiva. Además, la transparencia constituye un incentivo que puede usarse para aumentar la eficiencia. La posible tensión –muchas veces esgrimida como excusa para no otorgar información– entre la democratización de las decisiones públicas y la eficiencia en la entrega de bienes y servicios públicos, puede ser resuelta mediante la utilización de herramientas novedosas como la constitución de alianzas estratégicas y de colaboración con las organizaciones del tercer sector y las empresas, la formación y gestión de redes y otras formas de trabajo interinstitucional, el armado de modelos innovadores de financiamiento institucional y de desarrollo de recursos económicos, el empleo de modelos de medición del desempeño organizacional y la utilización de las nuevas tecnologías de la información son algunos ejemplos en este sentido.

*Hacer pública la información implica, por un lado, la eliminación de las barreras cualquiera sea su naturaleza –jurídica, política, formal, o subjetiva– que pudieran impedir el ejercicio de estos comportamientos cívicos y, por otro, la incorporación de la transparencia en los procedimientos administrativos del gobierno.*



*Aun siendo conscientes de que subsisten factores que limitan el acceso a la tecnología de buena parte de la población, es importante destacar que las tecnologías de la información y los medios de comunicación representan un gran potencial para facilitar el acceso a la información.*

Otro aspecto a tener en cuenta es el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre la política, la cultura y la vida cotidiana de las personas. De modo que, en una sociedad en la que se acentúan el flujo y la velocidad de la información, el Estado, como agente principal, debe cumplir su rol directivo. Por ello es que, aun siendo conscientes de que subsisten factores que limitan el acceso a la tecnología de buena parte de la población, es importante destacar que las tecnologías de la información y los medios de comunicación representan un gran potencial para facilitar el acceso a la información.

### Resumiendo

Algunas de las cuestiones a tener en cuenta para hacer del acceso a la información un instrumento que contribuya a mejorar la calidad democrática para un desarrollo con equidad son:

- Que el concepto de que la información pública pertenece a las personas debe inspirar el trabajo de todos los servidores públicos.
- Que la transparencia debe trascender la institucionalidad formal y pasar a ser parte de los procesos cotidianos de trabajo en la administración pública.
- Que el acceso a la información es un bien público que relegitima a quienes lo implementan y permite mejorar la eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas públicas.
- Que no se trata únicamente de sancionar una ley sino de alentar una transformación cultural a través de la participación responsable de todos.
- Que acceso a la información es mucho más que la posibilidad de control, es cuidar el patrimonio nacional, preservar y comprender la historia y las tradiciones, recuperar identidad, tener sentido de país.

*(1) Ex legisladora de la Ciudad de Buenos Aires (1997-2000 y 2000-2003). Cofundadora y presidente de Poder Ciudadano (1989-1995). Miembro de la Comisión Directiva del Comité de Expertos en Administración Pública (CEPA) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2009-2013)*

LAS ACCIONES ILEGALES SOCAVAN LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PARA ALCANZAR UN ESTADO VERDADERAMENTE DEMOCRÁTICO, QUE TIENDA AL DESARROLLO SUSTENTABLE Y EQUITATIVO, ES NECESARIO FISCALIZAR EL COMPORTAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS, SANCIONANDO A QUIENES UTILIZAN EL PODER PARA PROMOVER INTERESES ESPURIOS.

# ESTADO Y RENDICIÓN DE CUENTAS EL DERECHO A UN BUEN ESTADO

por **ENRIQUE PERUZZOTTI**  
*Investigador independiente del  
CONICET y profesor investigador de  
tiempo completo del Departamento  
de Ciencia Política y Estudios  
Internacionales de la Univ. T. Di Tella.*

**L**a idea de rendición de cuentas democrática ha sido uno de los temas que ha generado mayor debate en el campo de estudio sobre la democracia en América latina en las últimas décadas. Numerosos trabajos han señalado la necesidad de establecer mecanismos efectivos de fiscalización de la acción gubernamental a fin de asegurar que las políticas estatales respondan a las demandas ciudadanas y al interés público. De esta manera, el concepto se ha instaurado como un elemento central del debate acerca de la calidad del Estado y la democracia en la región. ¿Pero a qué refiere específicamente el concepto? ¿Qué es lo que se entiende por rendición de cuentas? En términos generales el término refiere a la



*Lo que la política de derechos demanda es una institucionalidad que asegure la vigencia de derechos y libertades fundamentales, los cuales aparecen como una precondition insalvable para el funcionamiento de un Estado democrático.*

presencia de mecanismos que obligan a las autoridades publicas a responder por sus comportamientos y decisiones por un lado, y a la existencia de agencias con autoridad para sancionar a los funcionarios que no responden adecuadamente a las demandas ciudadanas o que estén comprometidos con actos de ilegalidad. En el concepto de rendición de cuentas democrática existen dos lógicas en juego. En primer lugar, una lógica procedimental ligada a la dimensión legal del término que evalúa la consistencia de los comportamientos estatales con las normas administrativas, legales y constitucionales vigentes. En segundo lugar, una lógica de resultados que refiere al grado de receptividad que tienen las demandas ciudadanas en el sistema político. Esta última es usualmente entendida como la dimensión política de la rendición de cuentas.

La noción de rendición de cuentas está directamente relacionada con la pregunta que organiza este volumen, dado que en sus dos vertientes (legal y política) el concepto hace respectivamente referencia a una serie de mecanismos institucionales orientados a fortalecer la lógica institucional del Estado y los canales de comunicación entre sociedad y sistema político, dos aspectos que no pueden ser soslayados en cualquier discusión acerca de qué Estado es necesario para promover un desarrollo con igualdad. Desde una perspectiva de rendición de cuentas el logro de dicho proceso de desarrollo dependerá en gran medida de la capacidad que tengan las sociedades latinoamericanas de construir Estados democráticos. La construcción de los mismos requiere del fortalecimiento de la institucionalidad estatal así como del establecimiento de canales fluidos y efectivos de mediación entre la sociedad y el Estado. El concepto, por lo

tanto, está íntimamente relacionado con la cuestión de qué Estado para qué democracia: la pluralidad de demandas sociales de rendición de cuentas gubernamental –que en la superficie muchas veces parecieren asumir un tono contestatario y hostil frente a distintas agencias estatales– expresan en el fondo un reclamo ciudadano de construcción y fortalecimiento de una estatalidad democrática. Es sobre este punto que me concentraré en este artículo a fin de establecer las diversas acepciones del concepto de rendición de cuentas y su relevancia para una agenda de fortalecimiento de las capacidades del Estado democrático.

Las demandas de rendición de cuentas legal y el debate público sobre el tema son relativamente recientes en la Argentina. El punto de partida de dicha agenda tiene lugar con la aparición de una política y discurso de derechos humanos. La problematización de la traumática experiencia de terrorismo estatal por parte del movimiento de derechos humanos puso fin a cierta ingenuidad por parte de amplios sectores acerca del Estado, iniciando una agenda de trabajo acerca de cómo construir una institucionalidad estatal compatible con el ideal de derechos humanos. Parafraseando a Lefort, la política de derechos está intrínsecamente orientada a la creación de un Estado de derecho. Esta es la gran novedad que introduce la política y discursos de derechos en la cultura política local: la articulación entre democracia y constitucionalismo. Lo que la política de derechos demanda es una institucionalidad que asegure la vigencia de derechos y libertades fundamentales, los cuales aparecen como una precondition insalvable para el funcionamiento de un Estado democrático.



La crítica a los métodos ilegales de la dictadura implicaba un reclamo de legalización y constitucionalización de los comportamientos de los agentes estatales dados que sólo una forma constitucionalizada de Estado puede proteger a la sociedad civil de eventuales intervenciones discrecionales por parte de las autoridades o agencias públicas. Dicho reclamo abrió una fructífera agenda de trabajo que se organiza, a partir de la crucial contribución sobre el tema que hiciera Guillermo O'Donnell, alrededor de reclamos de rendición de cuentas legal que suponen una profunda reforma del Estado. La lucha por dicha institucionalidad aún continúa y es promovida por nuevas generaciones de movimientos y organizaciones que llaman la atención acerca de la persistencia de islotes autoritarios en el Estado que permiten la reproducción de diversas formas de ilegalidad, iniciativas que van desde movimientos de denuncia

*El fortalecimiento de las agencias y mecanismos de fiscalización de los comportamientos de los funcionarios públicos es un elemento crucial de la agenda de construcción de estatalidad democrática pues permite detectar y sancionar a aquellos grupos que utilizan el poder público de forma distorsionada a fin de promover intereses espurios.*

sobre la práctica de “gatillo fácil”, iniciativas por una legislación que garantice el acceso ciudadano a la información pública, o movimientos anticorrupción.

El fortalecimiento de las agencias y mecanismos de fiscalización de los comportamientos de los funcionarios públicos es un elemento crucial de la agenda de construcción de estatalidad democrática pues permite detectar y sancionar a aquellos grupos que utilizan el poder público de forma distorsionada a fin de promover intereses espurios. La ausencia de mecanismos de fiscalización efectivos afecta tanto a la sociedad civil como al Estado. En primer lugar, dado que en muchas ocasiones diversos grupos sociales son víctimas directas de acciones de ilegalidad por parte de actores estatales, como ser en el caso de la violencia policial o el maltrato de prisioneros en el sistema penitenciario. En segundo lugar, puesto que la ausencia de controles permite muchas veces el accionar impune de grupos que emplean el Estado para su propio beneficio.

La defensa de la legalidad democrática a través de la limitación y regulación constitucional de las interacciones que tienen lugar al interior del Estado así como de las interacciones entre Estado y sociedad civil introduce una dimensión liberal en la cultura política argentina que es particularmente relevante para una agenda de fortalecimiento de las capacidades estatales. El liberalismo siempre promovió un Estado fuerte independientemente de que le atribuyera a dicho Estado funciones limitadas. Esta conexión entre constitucionalismo y soberanía estatal es muchas veces ignorada por una visión esquemática del liberalismo constitucionalista que solamente enfatiza la función de limitación del poder que cumple el constitucionalismo sin tomar en cuenta que es esa misma limitación la que constituye el poder y soberanía estatal. Por lo tanto, la demanda por una estatalidad fuerte no puede independizarse de los reclamos por cierto tipo de legalidad que es la que permite construir soberanía estatal frente a las acciones de privatización o colonización del aparato estatal por parte de grupos, partidos, corporaciones o redes mafiosas. Las acciones de ilegalidad, sea por parte de sectores de las fuerzas armadas, de la policía, o de cualquier otro tipo de funcionario gubernamental, suponen una distorsión de la lógica estatal que no sólo erosiona la capacidad de agencia de determinada institución sino que socava la calidad de las políticas públicas. En conclusión, los mecanismos de rendición de cuentas legales son una herramienta central de cualquier agenda que promueva una estatalidad fuerte y por lo tanto no puede ser soslayada en el debate acerca de qué Estado es necesario para

promover políticas de desarrollo sustentables y equitativas.

Los argumentos del párrafo anterior no quieren sugerir que el proceso de construcción de un Estado democrático deba limitarse a la acotada misión que el liberalismo atribuye al Estado. Lo que se pretende subrayar es que una agenda progresista que promueva un Estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas. Resulta injustificado criticar las demandas de rendición de cuentas legal reduciéndolas a una visión acotada y políticamente orientada; que ve en el discurso sobre la “seguridad jurídica” una estrategia política de sectores que pretenden reducir la capacidad de soberanía del Estado frente a los actores económicos o que desdeñan la corrupción al tomarla como un hecho anecdótico y trivial cuyas denuncias simplemente sirven una intencionalidad política. Contraponer voluntad democrática versus constitucionalismo implica desandar las enseñanzas del proceso político tal vez más innovador que haya tenido lugar en la nueva democracia, retornando a una contraposición que no solamente es estéril sino que ignora el papel constitutivo que cumple la legalidad en la construcción y fortalecimiento de un Estado democrático.

Un ejemplo claro de lo mismo es el tratamiento anecdótico de la corrupción que deja de lado las consecuencias corrosivas que el fenómeno tiene sobre la lógica estatal puesto que la comisión de actos de corrupción no solamente implica un desvío espurio de fondos públicos sino que también promueve en muchos casos, lo que es más preocupante aún para la lógica estatal, un proceso distorsionado de toma de decisiones, las cuales resultan –como resultado de las apetencias personales de funcionarios corruptos o a las demandas de financiación política de determinado gobierno– en políticas públicas sub-óptimas o abiertamente contrarias al interés público. Es por lo tanto esencial distinguir el papel constitutivo del constitucionalismo de las críticas al liberalismo económico o al neoliberalismo. La presencia de instituciones de rendición de cuentas efectivas es necesaria independientemente del grado de protagonismo que se le quiera asignar al Estado. Sería erróneo atacar a las mismas desde una posición antiliberal, lo que no quita que uno deba constreñirse a los estrechos límites que el liberalismo establece para el accionar del Estado. Una agenda progresista requiere de posiciones políticas post y no antiliberales, y lo primero supone la preservación y fortalecimiento del constitucionalismo y los mecanismos de rendición de cuentas legal independientemente

*Una agenda progresista que promueva un Estado más intervencionista en términos de políticas sociales o económicas no puede prescindir del papel crucial que cumplen las instituciones de rendición de cuentas.*

de que el papel del Estado tenga como función promover un orden económico y político de naturaleza post-liberal.

La segunda dimensión del concepto de rendición de cuentas es la propiamente política. Aquí lo que se enfatiza es la necesidad de mecanismos que promuevan una situación de constante receptividad del sistema político a las demandas ciudadanas. Tradicionalmente, las elecciones y los partidos políticos aparecen como los mecanismos centrales de control político de la ciudadanía. Varios autores han señalado ciertas limitaciones de las elecciones como mecanismo de señalización de preferencias ciudadanas y la necesidad de complementar las mismas con otros canales que permitan un proceso de señalamiento más efectivo. De hecho existen canales complementarios a los electorales como ser la política de grupos de presión que promueven la agenda de determinados sectores económicos ligados al capital o trabajo, canal que más recientemente se ha ampliado para incluir un nuevo circuito de actores compuestos por organizaciones de interés público. Finalmente, se encuentra el espacio público como una arena crucial donde grupos pueden hacer visibles sus reclamos y eventualmente movilizar apoyos de la ciudadanía y generar respuestas de la sociedad política o del Estado.

Debates recientes en la región se han enfocado en las limitaciones de todos los circuitos existentes en promover la voz de los sectores más pobres. Las dinámicas de la política electoral, de grupos de presión, o del espacio público muchas veces

*El mejoramiento de los mecanismos de fiscalización de la legalidad de los funcionarios públicos y del sistema de mediaciones políticas redundan en una institucionalidad democrática más fuerte y efectiva, promoviendo tanto las capacidades estatales como la comunicación del mismo con la ciudadanía.*

tienden a ignorar o soslayar cierto tipo de voces o reclamos, particularmente de sectores que carecen de recursos organizacionales que le puedan garantizar una efectiva presencia política. En este sentido, se ha establecido una serie de nuevas estructuras de mediación orientadas específicamente a empoderar a dichos sectores de manera de garantizarles voz y permitirles acceder a bienes públicos. Este es el caso de los presupuestos participativos, de los consejos de salud, de educación, de niñez y adolescencia, indígenas, conferencias nacionales, consejos de planeamiento participativo, etc., que intentan promover la participación de sectores que no tienen una clara presencia pública de manera de permitirles señalar de manera unívoca sus demandas al sistema político y, en muchos casos, otorgarles poder de decisión que permita el redireccionamiento de las políticas públicas en aras de satisfacer sus necesidades.

Cuando operan en un contexto y con un diseño adecuado, dichos mecanismos participativos promueven prácticas políticas más públicas y deliberativas que se traducen en

políticas públicas que garantizan un acceso más equitativo a los bienes públicos. Un modelo de desarrollo orientado por criterios de equidad no debería descuidar tampoco este aspecto de la dimensión política de la rendición de cuentas, la cual no puede agotarse en la celebración periódica de actos electorarios sino que debe buscar mejorar la receptividad general del sistema político, particularmente hacia los sectores más pobres y marginalizados. En este aspecto, los procesos de innovación institucional que se han puesto en marcha en varias de las democracias de la región son ilustrativos de maneras creativas a través de las cuales se ha buscado mejorar la representatividad política de las democracias actuales de manera de asegurar la promesa de inclusión política y social de todos los ciudadanos. En conclusión, en términos de rendición de cuentas políticas un Estado que busque promover un Estado equitativo no debe descuidar el problema de la naturaleza y calidad de las mediaciones políticas que ofrece a la ciudadanía en general y a determinados sectores de la población en particular, intentando promover canales más públicos, deliberativos e inclusivos que permitan mejorar la distribución de los bienes públicos y la capacidad de voz de sectores previamente marginalizados.

La política de rendición de cuentas es un elemento central de la dinámica política de la democracia representativa. El mejoramiento de los mecanismos de fiscalización de la legalidad de los funcionarios públicos y del sistema de mediaciones políticas redundan en una institucionalidad democrática más fuerte y efectiva, promoviendo tanto las capacidades estatales como la comunicación del mismo con la ciudadanía. La democratización del Estado es un paso esencial a la hora de delinear una agenda de desarrollo más equitativo pues no solamente redundará en mejores capacidades estatales sino también en un sistema con mayor capacidad de promover las necesidades de los sectores más postergados. En este sentido, la política de rendición de cuentas expresa una demanda ciudadana fundamental: lo que O'Donnell denominara "el derecho a un buen Estado".

**voce**senelfenix.com