GOBIERNOS PRÁCTICOS

Eduardo David Araujo Duffy

“No hace falta un gobierno perfecto, se necesita uno que sea práctico”.
Aristóteles.

Implementar políticas públicas por parte de un Estado, como acciones decididas al efecto, comprueba el cumplimiento de los objetivos de gobierno. Pero es sabido que, estos quehaceres, implican el uso de recursos y por consiguiente, la gestión de los mismos.

Como expone la literatura, el engranaje principal en una Organización es la utilización eficiente de sus recursos, pero para ello es preciso, tener al momento de decidir, una visión integral y centralizada que permita un proceder equilibrado, en un contexto que se mueve con rapidez.

Argentina es un país con un gran poder de adaptación y de acomodamiento a los mandamientos de turno. Dónde, parte del poder de superación es fundamentado en el hecho de nuestra historia de inmigrantes pujantes con muchas necesidades insatisfechas en sus lugares de origen y el desborde de posibilidades que encontraron en estas tierras.

Es un país que está en constante reconstrucción, o se podría decir, reacomodamiento. Hace cuarenta años, era un Estado Nacional omnipotente y majestuoso, para luego pasar a ser uno reducido a su máxima expresión en la década del 90.

Hoy, nuevamente creció.

Ahora bien, esto, en parte, traccionado por un “travestismo discursivo”¹ frente al efecto inercial de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso. Busca el fortalecimiento institucional, con una estructura más ágil, con mayor capacitación, incorporación de tecnología y el potenciamiento de una carrera de funcionario administrativo.

Los objetivos se definen con orientación al ciudadano, con una búsqueda de la responsabilidad por resultados, contratos con fines específicos, incentivos de desempeño, benchmarks, capacitación permanente y mayor transparencia de la gestión pública.

¹ Oszlak (1997), utilizó el término para referirse a los frecuentes cambios de énfasis en las recomendaciones de los organismos financieros internacionales, frente al efecto inercial de las reformas efectivas puestas en marcha por los gobiernos, cuyo curso no puede modificarse tan fácilmente como el discurso.

Pero, sucede, generalmente que, los resultados muestran lo opuesto. Generan más expectativas que hechos concretos y se le exige a la burocracia estatal el cumplimiento de tareas y plazos que no coincidieron con la real capacidad operativa de ejecución existente.

No hay una evolución modelo, las medidas avanzadas generan nuevos riesgos y desafíos, que se deberán adecuar a las capacidades políticas e institucionales existentes en la realidad nacional. Es necesario tornar al aparato administrativo del estado más democrático, eficaz y orientado al ciudadano.

Constante transformación

Llegar al convencimiento que es necesaria una reforma del Estado sólo se dará en dos circunstancias, o cuando el sistema político este bajo amenaza de colapso, o sino, cuando exista un firme convencimiento en los principales actores políticos. En muchos aspectos, esta, puede tomar más tiempo que el período de un mandato y por consiguiente, el próximo gobierno debería continuarla.

Considerando las situaciones por las que ha pasado el Estado Argentino, y el surgimiento de nuevos conceptos de reorientación hacia un enfoque más directivo, que estructural, ¿le permitiría al gobierno contar con mejores capacidades directivas? Oscar Oszlak, cita que “Pronto se comprobaría que mejorar el Estado resulta mucho menos sencillo que achicarlo”.

Como se mencionó anteriormente, en los años 90 en la Argentina se caracterizó por cambios estructurales de la economía. A diferencia de un simple paquete de ajuste de las variables macroeconómicas más típicas de los 70, la transformación produjo un efecto trascendental en lo que hizo a la relación del Estado con el mercado.

Una reforma es un proceso mucho más amplio que, solo una serie de medidas, ya que implica un proceso amplio de metamorfosis social, donde se evidenciará lo que resulta necesario distinguir, que es lo que es necesario que el Estado se ocupe y de lo que debe dejarse de ocupar, además, se debe tener muy presente el hecho que la opinión Pública hoy se encuentra más sensibilizada al discurso.

Reinventar el gobierno, o modificar, implica pensar y planificar estratégicamente a largo plazo, teniendo presente las dimensiones temporales del futuro y pasado, generalmente inexistentes en la práctica burocrática de los gobiernos.

Queda en claro en cada crisis, que no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, es directivo o tiene efectos directivos.

Demandas sociales

La sociedad demanda capacidades directivas relativas a la certidumbre jurídica, en cuanto a la aplicación imparcial de leyes, seguridad pública, sistema fiscal equitativo y competitivo, contar con una administración pública de calidad y eficiente, con transparencia y sin corrupción. Capacidades que el sistema de gobierno argentino no tiene consolidadas, las cuales son esenciales, para evitar un control estatal defectuoso.

Si bien las reformas que se han realizado en Argentina, fueron a nivel de la institucionalidad estatal, es necesario observar en qué medida los cambios alteran las posiciones de poder de las representaciones de los intereses de los sujetos políticos de la sociedad. Por lo que pensar en innovación, no es solo pensar en una modernización administrativa o una alteración del organigrama del gobierno. Oszlak sostiene que para una interpretación más adecuada de las transformaciones, se debe tener en cuenta las interacciones Estado-Sociedad en términos de una triple relación, observada en el plano funcional, en el material y en el de dominación.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier como: “... la consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas...” (Crozier, 1997).

Donde el paradigma burocrático, apegado a las reglas y procedimientos, alejado de las necesidades de las personas, y su escasa vinculación como responsable de resultados, junto a los mecanismos de decisión basados en la obediencia, la especificación, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de gestión actual. En este sentido, la burocracia es considerada como un impedimento a la gestión eficiente, en detrimento de los intereses colectivos.

Con el objeto de poder asegurar condiciones estables de gobernabilidad –problema fundamental del gobierno reinventado- es necesario actuar sobre la relación entre Estado y ciudadanía, fijando reglas de mercado que permitan una sana competencia y políticas públicas que promuevan la equidad. Y a su vez, contar con los funcionarios públicos que velen por preservar su funcionamiento. Para ello hace falta actitudes sostenidas y coherentes.

Razonamientos básicos

Un problema que experimenta la Gestión Pública es que generalmente se caracterizan por ser discontinua, efímeras y/o localizadas. Como sucede habitualmente en toda América Latina.

La institucionalidad democrática en Argentina ha sido muy interrumpida en su práctica. Por lo que consolidar una reforma, además de conllevar un gran esfuerzo y dedicación, necesita tiempos.

Hoy cualquier mejora es en busca de un mayor grado de profesionalismo en la Administración Pública, debido a que se la asocia generalmente como responsables de las crisis que se suscitan, de la corrupción y del clientelismo político. La gobernabilidad se deteriora en función a la falta de respuestas a las demandas de los ciudadanos.

En los últimos años la atención se ha dirigido al “examen sobre la manera específica en que los gobiernos establecen sus agendas, diseñan sus políticas, toman sus decisiones y evalúan sus impactos”, es decir, hacia temas de gobernanza entendida, como “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse”, mientras que la gobernabilidad indagaba acerca de “cómo” se gobierna, prestando atención a la estabilidad política” (Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, 2007).

Plantear cambiar, mejorar, transformar al Estado y al Gobierno, va más allá de un mero planteo técnico, si bien las decisiones deben ser políticas, lo más consensuadas posibles, es necesario Recuperar el Sentido Común de la Acción.

Los sistemas políticos están adoptando determinados modelos de gobernabilidad de acuerdo con las exigencias de un entorno cambiante.

Kofi Annan, ex secretario de las Naciones Unidas, expuso que “Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de éste”.

Las reformas inspiradas en el consenso de Washington de los años noventa, están agotadas, ya que su tiempo político finalizó.

Sin embargo, la implementación de nuevos planes estratégicos no debe ser meramente formal ya que, los mismos se deben basar en la formulación previa de diagnósticos que permitan abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar hacia una gestión por resultados a través de la medición y de la evaluación de desempeño de los cuadros técnicos del Estado.

Toda reforma debe tener como objetivo principal, el de mejorar las condiciones de desarrollo social, definiendo los roles económicos, reguladores y de prestador de servicios del Estado.

Es necesario para ello crear un nuevo pacto social de gobernabilidad capaz de traducir las preferencias y carencias de los ciudadanos de manera más fluida, informada y transparente. Permitirle al ciudadano el acceso a los bienes y servicios de la manera más equitativa y simple.

Reorganizar el sistema de toma de decisiones, generando procedimientos claros y conocidos, estableciendo normas para que el estado pueda actuar con fluidez con precisos mecanismos de control y de fiscalización.

Es fundamental reformular el sistema político, como núcleo de transformación, pues, de ello depende el resto. Si bien la Constitución tiene los lineamientos para el funcionamiento, los desarrollos legislativos posteriores son importantes.

Generalmente una reforma administrativa se toma como el punto principal, en función de otros objetivos. Habitualmente la administración pública está relativamente sobrepoblada, mal pagada, heterogéneamente capacitada y los sistemas organizativos en su mayor parte ya no corresponden a lo que debe ser un Estado moderno y descentralizado.

El proceso para alcanzar un éxito, al menos relativo, debe plantear una estrategia secuencial. Esta debe ser integral e ir de lo político a lo administrativo, contener metas y tiempos precisos, evaluar la posibilidad de tercerizar parte de la implementación y contar con financiamiento.

Es conveniente ir de los procesos más políticos a los más técnicos y administrativos. Es ante todo una reforma política que debe funcionar administrativamente para poder cumplir eficazmente las funciones del Estado.

La secuencia, convenientemente concebida, no debería ser muy costosa y también tener un seguimiento objetivo de la opinión pública.

Gestión Pública Ágil

En el pasado, se consideró que la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuía a los defectos y vicios del Sujeto Gobierno, es decir, la agencia Gobierno, que tenía a su cargo la conducción de la sociedad. El gobernante era la causa del problema debido a la deformidad de sus atributos y comportamientos.

Pero luego, el problema dejó de ser la legitimidad política del gobernante para pasar a ser el rendimiento social de sus decisiones y acciones, su capacidad y eficacia para resolver los problemas sociales y crear futuros sociales.

El problema se desplazó del gobierno hacia el proceso de gobierno, la gobernación, la gobernanza, que incluye como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, el análisis de las políticas públicas, la administración pública y las prácticas políticas de relación del Ejecutivo con los poderes públicos y los sectores ciudadanos.

La propuesta pasa a ser una decisión de permitir que la sociedad se introduzca más en la gestión, donde se le podrá dar una impronta de mayor fiscalización y mejor control democrático, a través de lograr una transparencia de las acciones directivas de la administración, un gobierno abierto.

Este asume el compromiso de garantizar que la operación de todos los servicios públicos que el Estado brinda pueda ser supervisada por la comunidad, es decir, que estén abiertos a la observación de la ciudadanía.

Generando espacios de encuentro con la comunidad en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, canalizando el potencial innovador de los ciudadanos, el mercado y las organizaciones civiles para el beneficio general.

El origen de este modelo data al primer día completo de gobierno del presidente Barack Obama donde emitió un “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto”. Este documento comprometía a:

“Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno”².

Pero, la ingobernabilidad es siempre una posibilidad real, hasta en las democracias de los países avanzados. Generada principalmente por la manifestación de conductas sociales a no obedecer, a aceptar leyes y/o políticas, es decir, a desentenderse de los asuntos públicos, lo que generará una ruptura social y crisis económicas.

Sucede que en nuestro país, al igual que en gran parte de los países latinoamericanos, los gobiernos no cuentan con las suficientes capacidades legales, fiscales, administrativas, políticas y de una autoridad política para dirigir efectivamente a la sociedad.

Contar con un gobierno capaz, dotado de las capacidades suficientes, permitiría evitar situaciones de ingobernabilidad.

Para producir efectos concretos, es necesario abrir el funcionamiento de las instituciones al escrutinio público, someterse a la rendición de cuentas y sancionar el incumplimiento de las reglas de juego instituidas.

La corrupción, el poder económico concentrado, la exclusión social, el desmembramiento y la atomización de la sociedad civil, que han acompañado los cambios institucionales, debilitan al Estado.

Otro enemigo importante de la reforma del estado es el “establishment” estatal existente. Políticos y burócratas que se oponen a cambios por temor a perder poder y prebendas. Además, cuando la corrupción se ha hecho la norma de funcionamiento en las reparticiones del estado, estos agentes perderán aún más.

En función a esto, es importante determinar quién y cómo se agilizará la gestión del gobierno, de tal manera que se neutralice a los enemigos internos y externos del cambio.

² McDermott, (2010:401), memorándum de Obama. “Gobierno Abierto: ¿hacia un nuevo modelo?” Fundación Ideas.

Asimismo, es preciso asegurarle a la sociedad que todos los ciudadanos van a ser iguales ante la aplicación de las leyes.

Concluyendo

Es muy importante contar con una función pública profesionalizada, pero ello solo, no va a garantizar un buen gobierno. Si es posible modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental. “Pero se debe estar atento a las tasas de rotación de funcionarios en cargos políticos, ya que generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente en los resultados de las políticas” (Bonifacio, 2009).

Al final del ciclo, el tiempo dirá si la capacidad de gobernar se mostró y validó en los resultados reales que se produjeron a través de las acciones del gobierno. Estas representarán las capacidades directivas con que contaba el gobierno.

Ahora, considerar hacer una gestión ideal en Argentina, sería pensar más allá de lo real, todos los actos de gobiernos, si bien pueden ser muy buenos, seguramente son mejorables.

El desenlace, es muy difícil de predecir.

Sí es seguro que, durante el proceso en su permanente cambio, continuará siendo una tarea dificultosa sostenida principalmente por las áreas técnicas gubernamentales.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. Revista CLAD Reforma y Democracia , 39.

Bonifacio, J. A. (2009). Función Pública y capacidades estatales. Revista de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo, 86.

Camou, A. (2001). Los desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. México, México: Plaza y Valdés, S. A. de C. V.

Crosier, M. (enero de 1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Reforma y Democracia(7), 7-18.

Fernando Mayorga y Eduardo Córdova. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper. Ginebra.

Fleuryzlak, S. (2005). Reforma del Estado. Revista Futuros, revista trimestral latinoamericana y Caribeña de desarrollo sustentable. N° 10.

Oszlak, O. (1993). DE MENOR A MEJOR: el desafío de la segunda reforma del Estado. Revista Nueva Sociedad, 93.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Revista Instituciones y Desarrollo, 120.