

El debate actual sobre Estado y la gestión pública en la argentina

Mario Krieger

Resumen

Se pasa revista al rol del Estado en la actualidad en argentina a la luz de las principales corrientes de pensamiento buscando sacar conclusiones acerca de viabilidad y oportunidad de las propuestas. Luego se analiza la gestión pública y su desarrollo local para lograr una gestión eficaz y eficiente que contemple la carrera y profesionalidad de los agentes y se oriente al servicio de la ciudadanía.

Abstract

The role of the State in Argentina today is reviewed in the light of the main currents of thought, seeking to draw conclusions about the viability and timeliness of the proposals. It then reviews essential approaches to public management and its local development to achieve effective and efficient management that considers the career and professionalism of the agents and is oriented to the service of citizens.

1. El rol de Estado

El bien común es un concepto fundamental que ha de guiar el accionar del Estado, buscando que en su operar favorezca el desarrollo de toda la comunidad, priorizando el bienestar colectivo por encima de los intereses individuales, promoviendo el desarrollo de las personas y creando condiciones para la realización integral de los ciudadanos. Implica asegurar el acceso a la justicia, a la igualdad de oportunidades, la protección de derechos fundamentales y además buscar el desarrollo sostenible y sustentable para la generación actual y para las futuras, promoviendo la distribución justa de los recursos.

Cuando se persigue el bien común, se busca privilegiar intereses, valores y objetivos que benefician a la sociedad en su conjunto en lugar de favorecer únicamente amigos, intereses particulares, corporativos o de grupos. Se busca maximizar las condiciones y oportunidades de los miembros de una comunidad para que ellos puedan realizarse en esta. El gobernante ha de ser prudente y debe saber cuidar de los otros, los miembros de la sociedad que gobierna en aras del bienestar general. Foucault (2011). “en el gobierno de sí y de los otros”- sostenía que el buen gobernante debe primero saber cuidar de sí para luego poder cuidar de los otros, siguiendo en esto a los estoicos Esta idea se atribuye al filósofo Epicteto. Él sostenía que antes de poder ayudar a los demás, uno debe cuidar de sí mismo y cultivar la virtud personal. Según este, solo cuando uno está en equilibrio y tiene una mente tranquila puede ser un buen líder o gobernante para los demás. Se enfocaba en la autodisciplina y la autorreflexión).

En la Argentina actual el Estado parece haber abandonado su rol de cuidar de los otros, de la comunidad, de la sociedad. Las reiteradas observaciones de la justicia sobre el incumplimiento de un plan de distribución de los alimentos entre los más necesitados como la falta de distribución de medicamentos

oncológicos, quita de subsidios a los electrodependientes, el peso del ajuste sobre los jubilados son apenas una muestra de muchas manifestaciones en igual sentido.

Tampoco cuida de las capacidades estatales al producir ajustes en su planta sin estudios previos sobre dimensiones de dotaciones, procesos eficiencia y eficacia. Muchas veces su rol está vinculado a intereses y lobbies corporativos de donde provienen muchos funcionarios.

Desde el Estado se cuestiona el papel de este y se habla de destruirlo como utopía final¹.

La idea de supresión del Estado es una concepción del siglo diecinueve de los anarquistas- Saint Simon, Proudhon, Fourier, Considerant. Carlos Marx, es el máximo exponente de la supresión del Estado por una sociedad sin clases a la que se llega mediante la dictadura del proletariado. Al no haber clases, o más bien una sola, la de los proletarios, no tiene sentido un Estado como superestructura que garantice su estatus a las clases privilegiadas.

La búsqueda de supresión del estado por el anarcocapitalismo significa también desde el estado promover su destrucción para construir una sociedad gobernada por la libre asociación de las corporaciones. Si el primero buscaba el predominio del proletariado, este es una respuesta al predominio del capital financiero globalizado que es mucho más fuerte que el estado nación.

Aquí muere el concepto de soberanía, pero también el del estado como garante del orden. Vemos en nuestros días, que cuando desaparece el estado, el orden, el alimento y la asistencia, frecuentemente las cubre el narco-capitalismo. Es decir, vamos del anarcocapitalismo hacia el narco capitalismo.

El enfoque soberanista del Estado está en su origen. En su defensa, muchas veces se piden sacrificios sobrehumanos como el “sangre sudor y lágrimas de Winston Churchill. Pero uno se pregunta cuál es el sentido y el porqué del enfoque sacrificial de la política argentina y su aceptación pasiva de la sociedad.

No es un sentido culposo, pues la culpa es de los malos gobiernos anteriores y no de la sociedad.

Entonces el sentido sacrificial parece pertenecer a una ideología que ha cooptado a una mayoría de la sociedad y que consiste que con el sacrificio del ajuste -que es de todos los habitantes comunes, en especial jubilados, pobres e indigentes y no de la casta como se ha creído hacer creer. El ciudadano de a pie paga los costos de malas administraciones y endeudamientos que costarán generaciones superarlos, mientras los intereses económicos concentrados, en especial los financieros, -la verdadera casta- goza de inmejorables oportunidades de negocios actuales y futuros (RIGI-privatizaciones, carry trade etc.) El sacrificio se demanda en aras de una utopía, la de una sociedad sin estado y con un mercado que se autorregula, solo los individuos con su esfuerzo pueden desarrollarse.

Esta ideología ha permeado tanto que el probablemente mayor gran empresario argentino que puso funcionarios importantes en el actual gobierno

¹ <https://youtu.be/zZ26nMI8dns>

ha confesado que sus ganancias disminuyeron un 35% entre el año pasado y este en una reunión de accionistas a los que hace años no informaba personalmente, pero ratifica que el rumbo es el correcto. Este sentido ideológico y sacrificial alimenta la esperanza que se reflejan en encuestas y entrevistas callejeras.

Se desconoce el hecho que las personas no nacen de un repollo y que están insertas en una familia, en una comunidad que puede dotarlos de oportunidades o no. Nadie se hace solo. Uno se desarrolla en las condiciones que el estado y la comunidad generan para posibilitar o potenciar su crecimiento, lo que pasa por el acceso a la alimentación adecuada, a la educación, a la salud y al desarrollo de oportunidades para el crecimiento material y espiritual de las personas. Esto es precisamente lo que no puede sacrificarse amén de un ingreso para una vida digna. Claman al cielo los niveles de pobreza e indigencia alcanzados ya en 2023 y que siguen en aumento².

Se pone énfasis en la lucha contra la inflación, un objetivo deseado pero que hoy queda atrás del miedo a perder el empleo, los bajos salarios y la preocupación de no llegar a fin de mes. Reforzando el sentido sacrificial se insta a sectores medios a despojarse de sus ahorros para llegar a fin de mes o pagar impuestos.

Argentina ha enfrentado numerosas crisis económicas a lo largo de su historia, como la Gran Depresión, la hiperinflación de los años 80 y 90 y la crisis de 2001, la crisis producto de la pandemia y la actual. Estas crisis han llevado a debates sobre el rol del Estado, la regulación y la liberalización económica. Muchas corrientes de pensamiento dan cuenta de ello. Enumeramos algunas de las predominantes.

El liberalismo que surgió en Europa durante el siglo XVIII con los filósofos John Locke, Adam Smith, JJ Rousseau. Defendían la libertad individual, la propiedad privada y la libre competencia en el mercado. Pero Adam Smith no estaba de acuerdo con prácticas monopólicas y oligopólicas pues no permitían la libre competencia en el mercado.

El neoliberalismo surgió a partir de la década del 30 con teóricos como Friedrich Hayek, Von Mises y Milton Friedman donde defienden al libre mercado como motor de la economía, la reducción del Estado y su participación en esta, la privatización de empresas estatales y la reducción de impuestos, concepción que se refleja en el consenso de Washington y en posturas de organismos internacionales.

Pero debemos aclarar que el neoliberalismo no se expresa en argentina tal como se aplica en el mundo desarrollado tanto en el rol del Estado como en la cuestión impositiva y de justicia social. Para citar sólo un ejemplo, Milton Friedman, tantas veces citado a medias en nuestro país proponía un “impuesto

² El índice de pobreza en la Argentina llegó al 54,9% y la indigencia al 20,3% durante el primer trimestre de 2024, según las estimaciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA).

negativo” que resulta más que interesante. Este economista afirmaba que [...] [Según el Impuesto al Ingreso Positivo, si resulta que uno es el jefe de una familia de cuatro, por ejemplo, y tiene un ingreso de 3000 dólares, ni paga impuesto ni recibe ningún beneficio de él. Estamos justo en el punto de inflexión. Supongamos que tiene un ingreso de 4000 dólares. Entonces tiene 1000 dólares de ingreso imponible positivo, sobre el cual a las tasas actuales de 14% (Se refiere a EE. UU.) paga 140,00 dólares de impuesto. Supongamos ahora que tiene un ingreso de 2000 dólares. Entonces, está facultado a deducciones y excepciones de 3000 dólares, pero tiene un ingreso de 2000. Entonces tiene un ingreso imponible negativo de 1000 dólares. Pero bajo la presente ley, no tiene el beneficio de esas deducciones no utilizadas. La idea de un Impuesto al Ingreso Negativo es que, cuando el ingreso está por debajo del punto de quiebre, obtendría una fracción de él como pago proveniente del Estado. Recibiría fondos en lugar de pagarlos.³ Como se ve, nada de esto se difunde en Argentina. Tampoco se debate el importante rol del estado que le cupo a las grandes potencias occidentales en el desarrollo de estas, tanto productivo como científico tecnológico y al papel que le caben a los contratos públicos en proyectos tales como el desarrollo de la carrera espacial, internet o diversos desarrollos de medicamentos.

El ordoliberalismo, que surgió en Alemania en la década de 1930, se centra en la importancia de un marco institucional y jurídico para regular la economía. Esta corriente cree que el Estado debe desempeñar un papel activo en la creación de reglas sociales y un entorno económico que promueva la competencia, la estabilidad y la justicia en las relaciones económico-sociales. Buscan un equilibrio entre la libertad económica y la intervención estatal para corregir los fallos del mercado. Se trata de lograr un equilibrio entre la libertad económica y la intervención estatal, mientras que el neoliberalismo busca minimizar la intervención estatal en la economía. De hecho, en Alemania sus paladines fueron los protagonistas del denominado “milagro alemán” Konrad Adenauer y su ministro de Finanzas, Ludwig Erhard (quien lo sucedería en 1963). Fomenta los sindicatos, la discusión paritaria y la participación de los obreros en las ganancias de las empresas. Esta perspectiva, interesante, por cierto, no ocupa lugar en el debate actual de Argentina.

Las teorías Keynesianas y neo – keynesianas que surgen a partir de la crisis del 29, en un sentido contrario a las anteriores, propugnan la intervención estatal para impulsar la demanda y fomentar el empleo. Se utilizaron mucho con diferentes resultados, dependiendo en la fase del ciclo económico en que fueran aplicadas.

El estado de bienestar surgió después de la segunda guerra mundial. Tuvo su auge hasta la crisis del petróleo de 1976 y comenzó a dismantelarse a partir de la caída del muro de Berlín. Las corporaciones, el mundo financiero y la globalización surgente, no necesitaban más de la justicia social para contener la amenaza del comunismo, por lo tanto, no estaban dispuestos a seguir

³ Entrevista con Milton Friedman, *Newsfront*, NET, 8 de mayo de 1968; citado in Gordonskene, “Milton Friedman Explains The Negative Income Tax—1968”, *Newstalgia*, 6 de diciembre de 2011, <http://newstalgla.crooksandliars.com/gordonskene/milton-friedman-explains-negative-lnc>.

financiándolo con sus impuestos. Cabe consignar que esta fue la época de mayor progreso humano y bienestar en occidente. En nuestro país tuvo vigencia en un largo período que abarca desde la posguerra en 1945 hasta el golpe de 1976. Luego se lo ha ido dismantelando, poco a poco, con algunos momentos de recuperación y su actual caída.

El Estructuralismo Cepaliano, es un enfoque propio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) impulsado originalmente, por el economista argentino Raul Prebisch. Esta perspectiva busca abordar las causas del subdesarrollo en la región y promover un crecimiento equitativo, progreso técnico y justicia social. Los estructuralistas latinoamericanos consideran las características específicas de cada situación, incluyendo su contexto histórico, en lugar de basarse en postulados generales y abstractos. Toma la distancia respecto de las corrientes económicas marxista, neoclásica y keynesiana, elaborando una metodología que relaciona “las condiciones internas de los países de la región con su contexto internacional y la inestabilidad de corto plazo con la vulnerabilidad estructural en el largo plazo. Su método exige un análisis detallado de los antecedentes y condiciones locales. Se preocupa por los términos de intercambio y el desarrollo centro-periferia. En cuanto al rol del Estado es intervencionista y pragmático buscando promover el desarrollo.

La concepción del Estado se movió luego, en el renacer neoliberal, hacia el primer consenso de Washington.

Este es un conjunto de diez recomendaciones de política económica formuladas en 1989 por el economista inglés John Williamson. Estuvo dirigida a los países en desarrollo y tuvo especial impacto en América Latina y en nuestro país en la década del 90. Los diez puntos originales del Consenso de Washington fueron:

1. Disciplina fiscal: Enfocarse en evitar grandes déficits fiscales en relación con el producto interno bruto (PIB).
2. Redirección del gasto público: Priorizar la inversión en áreas clave para el desarrollo, como educación primaria, atención primaria de salud e infraestructura, en lugar de subsidios indiscriminados.
3. Reforma tributaria: Buscar sistemas tributarios más eficientes y equitativos.
4. Liberalización financiera: Fomentar la apertura y competencia en los mercados financieros.
5. Tipo de cambio competitivo: Alinear el tipo de cambio con la competitividad económica.
6. Comercio exterior abierto: Promover la liberalización del comercio internacional.
7. Inversión extranjera directa: Atraer inversiones extranjeras para estimular el crecimiento económico.
8. Privatización: Transferir empresas estatales al sector privado para mejorar su eficiencia.
9. Desregulación: Simplificar y reducir regulaciones gubernamentales.
10. Propiedad intelectual: Proteger los derechos de propiedad intelectual.

Estos postulados tienen una similitud evidente con lo que propone el gobierno actual.

En lo que se ha dado en denominar “nuevo consenso de Washington”, la administración Trump había iniciado una fuerte crítica a la deslocalización industrial que significó el traslado de la industria norteamericana, en especial al sudeste asiático y China. Fenómeno que se instrumentó desde la crisis del petróleo de 1976 y la desregulación salarial de la OIT que hizo que las empresas compitieran por menores costos salariales en vez de hacerlo por innovación. Esto perjudicó a las industrias en EE. UU. y Europa que migraron preponderantemente a Asia.

Trump comenzó con elevar aranceles a las importaciones y hacer fuertes presiones a empresas estadounidenses para que no se establecieran en el exterior so pena de perder beneficios o sufrir sanciones.

Biden, a su vez, desarrolla un fuerte programa de inversión social, medioambiente, e infraestructuras y aumenta los aranceles a las importaciones en especial de China, (Chips que busca sustituir; autos eléctricos, aluminio, acero y paneles solares entre otros). Potencia la competencia tecnológica con China en rubros tales como el espacio, nuevos materiales y computadoras cuánticas. Todo como se ve con un rol muy activo del Estado en materia de impulsar la actividad industrial, recortar el libre comercio en la medida que sea perjudicial al interés nacional, potenciar la clase media, fortalecer los sindicatos, el movimiento obrero y la clase trabajadora, tradicional sostén del partido demócrata, y elemento clave del desarrollo industrial. Fortalecer la seguridad nacional poniendo barreras arancelarias. Se abandonan las visiones globalistas y de desregulación y libre comercio en la competencia con China. Europa sigue también estos pasos y protege a sus industrias de continuar siendo compradas por los chinos.

Mazzucato M, (2021) en su libro Misión Economía propone ideas innovadoras para cambiar el capitalismo. Argumenta que el sector público debe liderar el camino en las economías modernas. Propone la innovación financiada con fondos públicos y la investigación de propiedad pública que han sido minimizadas por la teoría económica convencional. Por ejemplo, la investigación financiada con fondos públicos permitió el rápido desarrollo de vacunas contra el COVID-19 y los servicios de salud públicos ayudaron a reducir las muertes causadas por la pandemia.

Mazzucato identifica cuatro impulsores de la disfunción en el capitalismo actual: 1. el Cortoplacismo del sector financiero, enfocado en ganancias rápidas. 2. La Financiarización de los negocios y el valor. 3. La Dependencia de los combustibles fósiles que a su vez contribuye a 4. la crisis climática. La existencia de gobiernos lentos o ausentes con carencia de regulación adecuada.

Propone fijar objetivos inspiradores, como prosperidad compartida, servicios públicos de calidad y soluciones para la crisis climática. Ejemplifica con la carrera espacial y la colocación de un hombre en la luna una cooperación público-privada tras grandes proyectos movilizadores de recursos.

En un libro anterior, Mazzucato, M (2015) piensa al Estado como una organización audaz que asume inversiones de alto riesgo y facilita innovaciones tecnológicas clave para el crecimiento económico. Sin su papel crucial, el iPhone no sería tan inteligente y muchos avances farmacéuticos o en energías renovables no habrían ocurrido. El sector privado se beneficia de las inversiones públicas en nuevas tecnologías.

Las propuestas anteriores también guardan similitud con el crecimiento del sudeste asiático, en particular Japón y Corea del Sur donde la articulación público-privada son los motores del desarrollo y la innovación. Ferrer (2015)

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha estado explorando el tema de las políticas industriales en dos documentos recientes: “The Return of Industrial Policy in Data” (enero de 2024) y “Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance” (febrero de 2024)⁴. Estos documentos analizan patrones emergentes de intervención gubernamental relacionados con la política industrial durante 2023. Algunos hallazgos interesantes incluyen:

1. Nueva Ola de Política Industrial: La actividad de política industrial ha experimentado un resurgimiento, impulsado principalmente por economías avanzadas. Los subsidios son el instrumento más utilizado, mientras que las restricciones comerciales en importaciones y exportaciones son más comunes en economías emergentes y en desarrollo.
2. Motivaciones Gubernamentales: Si bien la competitividad estratégica sigue siendo el motivo principal para estas medidas, también se observa un aumento en objetivos relacionados con el cambio climático, la resiliencia y la seguridad nacional.

Como vemos todo un cambio de paradigma. Según el Global Trade Alert, (diciembre 6 2023)⁵ desde el 2008, se han implementado más de 32.000 acciones proteccionistas en todo el mundo, cinco veces más que las acciones en favor del libre comercio. Lo más llamativo de todo ello es que quienes encabezan este neoproteccionismo no son países en “vías de desarrollo” sino las “economías avanzadas”.

Como vemos, Argentina, está atrasando en cuanto la marcha del mundo, aplicando el viejo consenso de Washington de los 90 en 2024, cuando ya está en vigencia un “nuevo consenso de Washington” opuesto al anterior.

2. La gestión pública

La diferencia entre administración pública y privada.

Un liberal como Ludwig Von Mises⁶ efectúa claramente la distinción entre la administración privada y la pública. Trata la burocracia como un principio de administración y organización técnica. Estudia las normas y los reglamentos no simplemente como medios de protección para el pueblo y para salvaguardar los derechos del ciudadano y su libertad sino como medidas para la ejecución de la voluntad de la suprema autoridad. La necesidad de limitar el albedrío de

⁴ <https://doi.org/10.5089/9798400260964.001> consultado el 3 de agosto de 2024.

⁵ <https://www.globaltradealert.org/> consultado el 6 de enero de 2024

⁶ Von Mises Ludwig, Bureaucracy, New Haven, 1944 págs. 40-56.

los subordinados se halla presente en toda organización. Cualquier organización se desintegraría si faltasen tales restricciones. Nuestra labor, refiere Mises, consiste en investigar las características peculiares de la administración burocrática y establecer su distinción de la administración comercial o de negocios.

La administración burocrática es una administración que está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un organismo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones.

La administración comercial o utilitaria es una administración con fines de lucro. Como quiera que el éxito o el fracaso en obtener dicha finalidad puede obtenerse teniendo en cuenta no sólo lo relativo al negocio en conjunto sino también a cada una de sus partes, resulta factible descentralizar tanto la administración como la contabilidad sin comprometer la unidad de las operaciones y el logro del objetivo perseguido. Puede dividirse la responsabilidad. No hay necesidad de limitar lo discrecional en las facultades de los subordinados por otras normas y reglamentos que los que apoyen todas las actividades de la empresa, es decir, el hacer que sus operaciones den utilidades.

Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios ni pueden regularse por métodos de contabilidad. Fijémonos, dice Mises en un sistema de política que abarca toda la nación, tal como la FBI (Oficina Federal de Investigaciones). No hay modo de precisar si los gastos cubiertos por una de sus dependencias regionales o locales fueron o no excesivos. Los gastos de una central de policía no son recuperados por su acertada administración y no varían en proporción a los resultados obtenidos. ----- En la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos. Los servicios públicos no tienen más que gastos, y el insignificante ingreso proveniente de fuentes especiales (por ejemplo, la venta de impresos por la Oficina Impresora del Gobierno) es más o menos circunstancial. Los ingresos procedentes de las tarifas aduaneras y de los impuestos no son "producidos" por el aparato administrativo. Su fuente es la ley, no las actividades de los funcionarios de aduanas ni de los recaudadores de impuestos. No tiene mérito alguno el recaudador de ingresos internos por el hecho de que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados que los de otro distrito. El tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo administrativo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible respectivo.

En la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con fines utilitarios.

Ahora, refiere Mises, estamos en posibilidad de dar una definición de la administración pública: Es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado. Recuérdese, afirma, que no decimos que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su

valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios.

El misterio de la administración burocrática refiere que consiste en que el ciudadano común y corriente compara el funcionamiento de las oficinas con el trabajo en el sistema utilitario, que conoce mejor. Entonces se da cuenta de que la administración burocrática es antieconómica, ineficiente, lenta y de vía estrecha. Sencillamente, no puede comprender que la gente razonable permita que subsista un sistema tan dañino. ¿Por qué no adoptar los métodos comprobados de los negocios privados?

Afirma Mises a continuación, que tales críticas no son razonables, pues deforman las características peculiares de la administración pública. No se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y faltas en el funcionamiento de las agencias administrativas son calidades necesarias. Una oficina pública no es una empresa para ganar dinero; no puede utilizar un cálculo económico; ha de resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo de acuerdo con los moldes de la empresa privada. Es un error el juzgar la eficiencia de un gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta a los altibajos de los factores del mercado.

Hay, desde luego, continúa Mises, en la administración pública de cualquier país manifiestas deficiencias que saltan a la vista de cualquier observador. A veces la gente queda sorprendida por el grado de mala administración. Pero si se trata de llegar hasta sus raíces, se descubre con frecuencia que tales deficiencias no son resultado de negligencia culpable ni falta de competencia. A veces son resultado de especiales condiciones políticas e institucionales o de un intento por resolver un problema para el que no puede encontrarse solución satisfactoria. Un examen minucioso de todas las dificultades existentes podría convencer a un investigador honesto de que, dado el estado general de las fuerzas políticas, no podría él mismo saber cómo resolver la cuestión de una manera menos digna de censura.

Luego afirma que es una tontería propugnar una reforma burocrática en base del nombramiento de hombres de negocios como jefes de diversos departamentos. Las cualidades de un empresario no son inherentes a la personalidad de este; son inherentes en la posición que ocupa dentro de la estructura de una sociedad de mercados. Un antiguo empresario a quien se encargue la dirección de una oficina pública deja de tener la capacidad de un hombre de negocios para convertirse en un burócrata. Su objetivo no es ya la obtención de beneficios, sino el cumplimiento con las normas y los reglamentos. Como jefe de una oficina pública puede tener facultades para modificar algunas normas de menor importancia y algunos aspectos del procedimiento interno. Pero la orientación de las actividades de la oficina está determinada por normas y reglamentos que están más allá de sus facultades.

Paul H. Appleby⁷, coincidentemente con Von Mises, enfoca la administración pública de una manera consciente y directa hacia el "interés público. No niega la administración privada, orientada para la obtención de beneficios, pero se

⁷ Appleby, Paul H, (1945) The Big Democracy (Nueva York, Alfred A. Knopf, Inc., págs. 1-10.

niega a admitir que la administración pública sea un problema de escasa importancia. Para su concepción, la administración pública debe realizar su labor debidamente para que la administración privada pueda realmente obtener beneficios. Continúa afirmando que es sumamente difícil precisar con claridad los factores determinantes de que el gobierno sea diferente de toda otra actividad en la sociedad. Pero esa diferencia es un hecho y cree que es tan considerable, que la similitud entre el gobierno y todas las demás formas de acción social es mayor que la existente entre esas otras formas. Señala además que “Quien no esté dispuesto a reconocer este hecho no podrá ni siquiera empezar a estudiar los asuntos públicos con provecho alguno ni seriedad de propósito”.

La administración pública weberiana.

Para Weber, la administración burocrática significa la dominación racional - legal gracias al saber de la especialidad de la burocracia profesional.

Bajo el imperio de las normas jurídicas, una organización burocrática según Weber se rige por los siguientes principios:

- Los asuntos públicos se organizan y administran conforme a reglas estipuladas con anterioridad al acto administrativo.
- El deber del funcionario es la impersonalidad frente al acto de servicio. Es decir, debe dejar de lado sus preferencias, valores e ideología y sólo atenerse a lo estipulado por las normas.
- Todo funcionario es dotado de la autoridad necesaria para el desempeño del cargo asignado, limitándose sus medios de coacción y se determina cuando es legítimo el empleo de la fuerza.
- La autoridad de los funcionarios se estructura jerárquicamente. Los superiores supervisan y los inferiores pueden apelar a los primeros en circunstancias determinadas.
- Los recursos son públicos para el cumplimiento de las funciones demandadas y los funcionarios y agentes no son dueños de ellos. Deben dar cuenta del empleo que hacen de dichos recursos. Deben separar los asuntos y uso de fondos públicos de los negocios y patrimonio privados.
- Los cargos públicos no son un bien patrimonial del funcionario o agente.
- Los actos administrativos se asientan en documentos escritos que los dan por ciertos, fehacientes, permiten el seguimiento y continuidad de estos.
- Se delimita la autoridad y competencia mediante reglas establecidas.
- Se supervisan los actos administrativos.
- Las reglas y normas que estatuyen el cargo son formuladas con independencia de quién lo ocupa.

Weber, habla del cuadro administrativo burocrático del Estado como de funcionarios individuales con competencias legales que tienen los siguientes atributos:

- Son personalmente libres, ya que se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo,
- Se ordenan en jerarquía administrativa rigurosa,
- con competencias firmemente establecidas,
- en virtud de un contrato, sobre la base de libre selección, según, la calificación profesional, que fundamenta su nombramiento por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación.
- Son retribuidos en dinero, con sueldo fijo, de acuerdo con el rango y responsabilidad, con derecho a pensión.
- El funcionario ejerce el cargo como única o principal profesión y
- tiene ante sí una “carrera”, o perspectiva de ascensos y avances, por años de ejercicio, o por servicios o por ambos, a juicio de sus superiores;
- Los funcionarios públicos trabajan en completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo, y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Para Weber, el “formalismo es exigido ante todo para garantizar las oportunidades-probabilidades- personales de vida de los interesados, cualquiera que sea su clase, porque de otra suerte, la arbitrariedad sería la consecuencia” Para él, entonces, la superioridad técnica de la administración burocrática depende de su orientación hacia reglas impersonales. Sostiene que cuando aparecen los fines personales, son arbitrarios y no pueden confesarse.

Para Weber, la burocracia es una forma superior a las anteriores y esto es cierto. Donde hay un estado pre - burocrático, es necesario constituir una administración profesional, con funcionarios seleccionados por criterios de competencias para el cargo, con una carrera, ajustados a reglas, que sirven para dotar a la administración de parámetros iguales, que no sólo hacen a la eficacia, sino también dotan de transparencia y garantías de igualdad de trato a los ciudadanos y a los propios funcionarios. El acto administrativo ejecutado conforme a normas previamente estatuidas garantiza los derechos de los ciudadanos y del propio funcionario. Dota al ciudadano la garantía de igualdad ante la norma y esta es una característica de este modelo que debe ser mantenida, aunque otros aspectos pueden ser mejorados, como se verá más adelante.

Weber postula que cuando más se despersonaliza la burocracia, excluyendo ideas, valores, marcos ideológicos o referenciales, y todo sentimiento personal, especialmente irracional e incalculable de la realización de las tareas oficiales, mejor. Esto, señala, es un prerrequisito del capitalismo, la previsibilidad. Para Weber, el burócrata debe escindir su vida privada y su hogar de su puesto, cargo u oficina. Para él “la burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar a cabo el principio de funciones administrativas especializadas conforme a criterios puramente objetivos”. “Ciertas tareas son asignadas a funcionarios, que tienen un conocimiento especializado, y que en la práctica constante incrementan su destreza”. “El despacho objetivo de los asuntos,

significa concluir un trabajo según reglas calculables e independientes de las personas”.

Diferenciación de administración pública y privada, carrera pública y su correlato, estabilidad relativa, ingreso por concurso y ascenso por mérito; la formación de los agentes, capacitación y profesionalismo son algunas de las reglas weberianas a resguardar en el empleo público.

Es necesario diferenciar la carrera de los agentes públicos designados por concurso (planta permanente), de los de planta transitoria asignados a proyectos a término y de los funcionarios que son cargos políticos y que vienen y se van con un ministro gobierno. Igual a estos últimos se les debe exigir la idoneidad que establece la constitución. Para ello deben tener experiencia previa en la materia en que se los designa ya sea en gestiones anteriores en el estado, en las comisiones respectivas del parlamento o en las fundaciones de los partidos políticos y/o poseer título académico correspondiente. Sería conveniente reglamentar el acceso a este estamento. Si no se tienen en cuenta los dos elementos a saber la administración pública profesional y la designación de funcionarios idóneos, muy probablemente se fracase en la gestión pública siendo esta ineficaz e ineficiente.

La Gestión por objetivos y para resultados

Según Peter Drucker (1976), “La verdadera dificultad no radica en determinar qué objetivos necesitamos, sino en decidir cómo fijarlos y medirlos. Existe solamente una forma fructífera de fijar objetivos: determinar qué habrá de medirse en cada aspecto y cuál será la unidad de medida. La medida que se utilice determinará en lo que habrá que concentrar nuestra atención. Hace que las cosas sean visibles y tangibles. Las cosas que se incluyen en la medición se hacen significativas; las omitidas quedan fuera de la vista y del pensamiento.” Los objetivos organizacionales pueden ser considerados desde cuatro perspectivas primordiales: 1) el ambiental (lo realizable, en un contexto determinado); 2) el organizacional, (los objetivos de la organización); 3) el de las áreas, departamentos, divisiones, secciones, en fin equipos- (Unidades de Gestión por Objetivos y para Resultados -UOR), y, 4) el individual, las expectativas de los integrantes de la organización).

Los objetivos de la organización se refieren a propósitos y condiciones deseados que la organización busca como una entidad con características propias. Existen organizaciones públicas que han adoptado programas de Administración Por Objetivos (APO). La mayoría de ellas empezaron como procedimientos de evaluación de la actuación administrativa. Sin embargo, muchos han avanzado hacia un enfoque más amplio que incluye planificación a largo plazo, un sistema de control, un medio para ofrecer retroalimentación sobre el desempeño, y una base primordial para vincular a individuos y equipos a los objetivos de la organización.

Los estudios sobre programas específicos de APO en organizaciones sugieren que su adopción permite obtener mayores logros, generar un ambiente interno con fluidas comunicaciones, elevar el entendimiento mutuo, mejorar el planeamiento, desarrollar actitudes positivas hacia el sistema de evaluación, ayudar a utilizar las competencias de los individuos y promover la innovación y el aprendizaje.

Por otra parte, hay un consenso general sobre la idea de que hacer que la gente participe a través de sus equipos, en el proceso de fijación de objetivos lleva a una mejor calidad en el establecimiento de metas e indicadores de resultado.

La participación en la fijación de objetivos es más efectiva cuando existe un elevado nivel de confianza y un clima de apoyo. Este hecho subraya la idea de que los administradores no deben considerar la fijación de objetivos como un proceso separado y aislado; tiene que pensarse en el marco de los sistemas de planificación y control, de los vínculos de motivación / desempeño / satisfacción, y del clima global laboral dentro de la organización.

Los procesos de establecimiento de objetivos y de revisión del desempeño deben tener un impulso de equipo y deben ser participativos y a la vez transaccionales. Wendell French y Cecil H. Bell (2001); Pág. 244) entienden por ello, a que “en el establecimiento de metas, los subordinados deben tener formas significativas de hacer aportaciones”, y en la revisión del desempeño es necesario hacer un examen colaborativo de los principales actores involucrados en la situación. (Impacto del superior y del equipo en el desempeño individual del subordinado). Los programas de APO surgen de un diagnóstico colaborativo de la organización (y también con usuarios y beneficiarios) y son sistemas de establecimiento de objetivos y de revisión de desempeño conjunto, creado para aumentar un enfoque en los objetivos e incrementar la frecuencia de las discusiones de resolución de problemas entre superiores y subordinados, y dentro de los equipos de trabajo.

Su desarrollo implica:

1. Un diagnóstico en colaboración de los problemas de la organización.
2. Crecientes habilidades en las comunicaciones interpersonales y en los procesos de grupo.
3. Una verdadera participación de los subordinados en las configuraciones de equipos.
4. Discusiones constantes de resolución de problemas individuales y de equipo, con los superiores.
5. Un enfoque de equipo en la revisión de objetivos individuales y de grupo y de su logro.
6. Una continua relación de ayuda dentro de los equipos y en las relaciones entre superior y subordinado.
7. Realización de un esfuerzo real para que las metas personales sean complementarias con las de la organización.

En la actualidad se completa lo dicho por Drucker con la participación de usuarios, beneficiarios, gobernados, *constituency* tanto en la formulación e implementación de políticas como de programas y proyectos en materia de gestión pública. Se busca que en cada paso se agregue valor para el ciudadano usuario, beneficiario o regulado.

La gestión por objetivos y para resultados debería complementarse con la introducción de la gestión por competencias en la carrera administrativa. Es evaluando las competencias como se debería calificar al agente y no como se hace actualmente en un sistema arbitrario, injusto y discrecional. Esto es algo

para tener en cuenta en el siglo XXI en aras de una gestión pública sostenible como desarrollo en libros anteriores (Krieger 2021; 2015 y 2013).

No pueden soslayarse en una buena gestión pública ninguno de estos procesos y procedimientos de gestión, cuya implementación es muy conocida y cuenta con tradición en el país. Consiste en gestionar el ciclo de formulación de políticas públicas, desarrollar programas y proyectos, otorgarles prioridad, incluirlos en la programación presupuestaria y evaluar su eficiencia y eficacia.

La gobernanza

La temática de la gobernanza surge hacia fines de los 90 con los fracasos de las reformas del estado. Según Prats (2005) “La gobernanza se presenta, en definitiva, como el modo de gobernación característico de una sociedad compleja, diversa, interdependiente y dinámica en las que las administraciones actúan con racionalidad limitada, el conocimiento se halla fragmentado entre diversos actores y la realización de los intereses generales depende de la calidad de la interacción entre las Administraciones Públicas, lo que podemos definir como gobierno multinivel, y de éstas con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.” La teoría de la gobernanza parte del supuesto de gestión gerencial en red, diálogo, comunicación y gestiones asociativas público- privados, organizaciones sociales y comunitarias, tanto en los niveles locales, regionales como nacionales. Vinculación y coordinación multisectorial y multinivel, gobierno abierto, transparente, e-government. Enfoque que no puede desconocerse si se desea efectuar una gestión moderna y transformadora.

Situación actual

El Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado creado por el decreto 585/2024 tiene como objetivo reducir el gasto público y aumentar la eficiencia de los organismos que conforman la Administración Pública Nacional en Argentina. Se encarga de implementar la desregulación, reforma y modernización del Estado, así como la simplificación de este y la gestión de políticas relacionadas con el empleo público. Entre sus funciones se encuentra coordinar y controlar las acciones de reforma y transformación del Estado en todos los Ministerios y Secretarías de la Nación.

Al cierre de la elaboración de esta ponencia el 5/8/24 el Gobierno reglamentó el primer tramo de la Ley Bases para avanzar en la reorganización de la administración centralizada y descentralizada. Lo hizo a través del decreto 695/2024 publicado en el Boletín Oficial

La reglamentación avanza en cuatro aspectos: reorganización administrativa, privatizaciones, y empleo público

Reorganización administrativa

Se establece que el Poder Ejecutivo puede reorganizar, transformar, liquidar fondos fiduciarios públicos siguiendo la Ley N° 27.742.

Privatizaciones

Sobre las privatizaciones el decreto fija los procedimientos específicos para privatizar empresas estatales, que incluyen la presentación de informes y la publicación de convocatorias para ofertas.

Así queda determinado el esquema previsto para la concesión o venta parcial o total de las siguientes empresas:

Energía Argentina

Intercargo

AySA

Belgrano Cargas

Sociedad Operadora Ferroviaria (SOFSE) y Corredores Viales

Nucleoeléctrica Argentina Sociedad Anónima (NASA)

Complejo Carbonífero

Ferroviario, Portuario y Energético a cargo de Yacimientos Carboníferos Río Turbio (YCRT).

Empleo Público

En el Capítulo IV se establece que, a partir de ahora, para ingresar a trabajar en la Administración Pública habrá que aprobar una "Evaluación General de conocimientos y Competencias", que será "anónima". Los candidatos evaluados recién serán "individualizados luego de su calificación".

Asimismo, se detalla que "no podrá efectuarse ninguna designación sin la correspondiente acreditación del certificado de aptitud psicofísica".

Además, se determina que "el personal alcanzado" por "medidas de reestructuración que comporten la supresión de órganos, organismos o de las funciones a ellos asignadas" quedará "automáticamente, en situación de disponibilidad por un periodo máximo de hasta doce (12) meses, conforme lo establezca la reglamentación".

"Los agentes que se encontraren en situación de disponibilidad deberán recibir la capacitación que se les imparta; o desarrollar tareas en servicios tercerizados del Estado. Cumplido el término de disponibilidad, sin que el trabajador hubiera formalizado una nueva relación de trabajo, quedará automáticamente desvinculado de la Administración Pública nacional", indica el texto.

En este caso, el trabajador tendrá derecho a percibir una indemnización que se calculará de acuerdo a "las retribuciones percibidas hasta el momento del pase a disponibilidad y se computarán los servicios no simultáneos prestados en calidad de personal permanente en el ámbito de la Administración Pública Nacional hasta el momento en que se hubiera notificado fehacientemente al interesado dicho pase, excluidos aquellos que hayan generado con anterioridad una indemnización por aplicación de medidas de reestructuración, retiro voluntario, despido o similar, y los que hayan concluido por una causa que no generó derecho a indemnización".

Es muy prematuro evaluar la incidencia que esto seguramente tenga sobre las capacidades estatales, tanto por las privatizaciones, que se espera se hagan con marcos regulatorios creados por ley y mejor que en los 90; por la supresión de reparticiones y fondos fiduciarios, que habrá que ver su impacto sobre actividades sectoriales o sobre protección de derechos y minorías (se afirma que las competencias de dichos entes serán transferidas a otras áreas). Sobre el empleo público será necesario ver si efectivamente se respetará la carrera, la estabilidad y los derechos adquiridos de los empleados públicos. El problema en el Estado han sido por muchos años los contratos cortos y las tercerizaciones que implica un régimen muy injusto, sin cargas sociales, derechos ni estabilidad relativa. La paradoja es que lo que el Estado ha querido combatir en el sector privado como trabajo informal lo ha implementado en el mismo, sin dar el debido ejemplo.

El anuncio de incorporar inteligencia artificial en la modernización de la administración pública puede resultar bueno o malo, según los enfoques y recaudos. Se menciona un acuerdo con Google⁸ para proporcionar tecnología de inteligencia artificial para desarrollar sistemas de administración más eficientes permitiendo la interoperabilidad entre distintas instituciones gubernamentales. Esto en sí mismo es un objetivo loable que rompe con los compartimentos estancos de la burocracia clásica y tornaría al estado en uno inteligente y de mejor atención al ciudadano. Este enfoque innovador podría tener un impacto significativo en la eficiencia del gobierno argentino y marcar un paso importante hacia la modernización del Estado siempre que se tomen recaudos sobre las personas, el resguardo de los datos y seguridad cibernética lo mismo que la soberanía digital y evitar que el sistema alucine en sus respuestas. (Por el momento la IA comete graves errores en sus respuestas y esto no es dable a ser admitido en la gestión del Estado). Por ello no debería ignorarse que se debe impulsar en paralelo el desarrollo de los científicos, técnicos y desarrolladores locales que puedan investigar, desarrollar y operar el sistema. En Argentina existe un importante desarrollo digital que el Estado podría potenciar impulsando un mayor desarrollo digital en el país. Un camino por explorar sería desarrollar una inteligencia artificial pública propia. Esto sería un factor motor en los términos de Mazzucato de cooperación público-privada en aras del desarrollo del país.

Es crucial que Argentina aborde estos desafíos de manera proactiva para asegurar que la reforma sea beneficiosa y sostenible a largo plazo.

Un estado moderno, inteligente, dinámico, impulsor del desarrollo y el bienestar de la población, mancomunando para ello la cooperación público-privada, la integración federal y local, la cooperación regional e internacional son instrumentos a tener en cuenta para superar la crisis y el letargo. Ello debe ir acompañado de una gestión pública abierta, participativa, profesional, con una carrera, con concursos, estabilidad y que sea eficiente y eficaz para una mejor canalización y satisfacción de las demandas sociales, implementando políticas públicas acordes a las necesidades de la ciudadanía.

⁸ Economics 4 de agosto 2024

<https://economis.com.ar/milei-plantea-una-reforma-del-estado-con-inteligencia-artificial-de-google/>

Referencias bibliográficas

Ferrer, A. (2015) La economía Argentina en el siglo XXI; Capital Intelectual, Buenos Aires.

Foucault, M, (2011) El gobierno de sí y de los otros Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

Mazzucato Mariana, (2021); Misión Economía; Taurus, Buenos Aires.

_____, (2015) El Estado emprendedor; Taurus, Barcelona.

Krieger, M (2021) Desarrollo de organizaciones sostenibles en contextos turbulentos; ERREPAR, Buenos Aires.

_____, (2015) Sociología de las organizaciones públicas ERREPAR, Buenos Aires.

_____, (2013) Estado y administración pública; ERREPAR, Buenos Aires. Capítulo 14.

Kukso, Federico (2024) Libres o tecnodominados; Le monde Diplomatique Buenos Aires; Edición 302 - agosto 2024.

Weber, M. (1981). Economía y Sociedad. México, Fondo de Cultura Económica. México, Fondo de Cultura Económica.

Wendell French y. Bell, Cecil H; (2001) Desarrollo Organizacional, Prentice Hall; México; Pág. 244

Referencia autor

Doctor en administración de la Universidad de Buenos Aires. Diciembre de 2012

Licenciado en Ciencias Políticas; y en administración pública Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador Buenos Aires, (1969 y 1971 respectivamente)

Director de la Maestría en Gestión pública y Desarrollo Gubernamental y Director de la Maestría en Dirección de Proyectos estratégicos e innovadores Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Libros publicados

Desarrollo de organizaciones sostenibles en contextos turbulentos; ERREPAR 2021.

La crisis de Legitimidad de los sistemas políticos, ERREPAR, Buenos Aires, 2018.

Métodos y Técnicas de Diagnóstico e intervención en Administración Pública, ERREPAR, Buenos Aires, 2016

Sociología de las organizaciones públicas, un análisis del comportamiento organizacional público, ERREPAR Buenos Aires; 2015

Planeamiento Estratégico, ERREPAR Buenos Aires, 2013

Estado y Administración pública ERREPAR Buenos Aires, 2013