

Reseña

Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria

Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional

Compilado por Beatriz de Anchorena; editado por Beatriz de Anchorena y Pablo Ariel Campos. Prefacio de Claudia Bernazza; Beatriz de Anchorena ; prólogo de Carlos M. Vilas. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019. 253 págs. 1ª edición. Libro digital. Archivo Digital: descarga y online. ISBN 978-987-86-2514-0

Reseña de Diego Pando
UMET

Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional, constituye un aporte valioso para reflexionar sobre la imperiosa necesidad de fortalecer el aparato estatal en nuestro país. Se trata de un tema clave para el bienestar de una sociedad, dado que el Estado es la llave indispensable para los derechos de la ciudadanía, en particular para aquellos sectores que menos tienen y más sufren, los cuales son los que más necesitan de un Estado fuerte.

A lo largo de la compilación elaborada por la comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria subyace una idea fundamental: para entender al Estado es necesario hacer hincapié en dos dimensiones. Por un lado, el Estado es un conjunto complejo de múltiples instituciones, con objetivos e intereses propios y hasta potencialmente contradictorios, que poseen diferentes lógicas y dinámicas organizacionales. Por otro lado, el Estado

es una instancia de articulación y expresión de relaciones sociales; es decir, no se puede entender al Estado divorciado de la sociedad dado que el aparato estatal tiende a reflejar las contradicciones subyacentes en el orden social.

Esta doble dimensión nos permite ver que así como los cambios en la configuración de las relaciones sociales impactan de manera decisiva en la forma y contenido que asume el Estado, éste, a su vez, mediante la elaboración de políticas públicas, precisa y regula importantes aspectos de la vida social organizada. Reconocer esta relación entre Estado y sociedad implica la necesidad de alejarse de visiones simplistas para tratar de captar las complejidades del fenómeno en cuestión.

Bajo esta premisa bidireccional, existen cada vez más evidencias en relación a los crecientes retos de los diseños y arquitecturas organizacionales configuradas sobre la base de las ideas del siglo XX para estar en sintonía con los desafíos complejos, multidimensionales y de baja estructuración (cada vez menos susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales) con los que el Estado argentino se enfrenta hoy en día.

Desde un punto de vista metafórico podemos afirmar que el libro aborda la cocina del Estado. Invisible para los ciudadanos, lo cual hace en parte que muchas veces no ocupe un lugar relevante en la agenda de los gobiernos, esta cocina está compuesta por procesos, reglas, tecnologías y recursos que son fundamentales para entender los resultados e impactos de las políticas públicas.

Entre estas cuestiones de la cocina del Estado en el libro del Instituto Patria se destacan diversos artículos vinculados a 1) la planificación, 2) la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (principios asociados a lo que genéricamente se conoce como “gobierno abierto”), 3) la evaluación, 4) las tecnologías digitales y 5) el empleo público. Es tan importante reflexionar sobre estas cuestiones como ver las interrelaciones que existen entre ellas.

La acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe prestar atención más sistemática al futuro. Para ello, la **planificación** es una herramienta de gestión que permite la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados. El libro no pierde de vista que la planificación es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen conlleva conflictos, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

La revalorización de la planificación es un proceso dispar que no ha llegado a todos los organismos públicos, en muchos de los cuales aún predomina la convicción de que la planificación es un ejercicio estéril que no hace sino malgastar recursos y en otros termina siendo más una manifestación de buenas intenciones que una herramienta clave de gestión.

A diferencia de la planificación tradicional, de características normativa, lineal y con sesgo determinista (consolidada bajo la influencia de la CEPAL durante la década de los 60), los enfoques de la planificación que aparecen en el texto son más modestos en sus requerimientos y más realistas en cuando a las condiciones de incertidumbre, complejidad y conflicto enfrentadas por las políticas públicas.

Contar con buenos diagnósticos es clave para definir problemas complejos que alimenten planes orientados a identificar las incertidumbres propias de los procesos políticos, económicos y sociales. Un buen diagnóstico es una condición necesaria para una planificación exitosa. En este sentido, al momento de elaborar diagnósticos no siempre se reconoce la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de programas y proyectos. Tan importante como identificar los problemas que se enfrentan es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos dado que permiten afrontar mejor las tensiones asociadas a la planificación.

El gobierno abierto es una noción que agrupa los principios de la **transparencia**, la **rendición de cuentas** y la **participación** y que es interpelado en el libro (incluyendo hasta su propia denominación). Al igual que las diferentes nociones que sucesivamente dominaron el campo de los estudios sobre Estado y administración durante las últimas décadas (nueva gestión pública, gobernanza, buen gobierno, por citar casos de las últimas décadas), se puede observar que la noción de gobierno abierto se origina en países desarrollados (principalmente Estados Unidos), tiene fuerte influencia directa o indirecta sobre las estrategias de mejora del aparato estatal en América Latina y presenta más continuidades que rupturas con las nociones precedentes, dado que recoge varias ideas y valores de corrientes académicas ya existentes. Por ende, el denominado gobierno abierto está lejos de ser algo totalmente novedoso.

Esta interpelación que propone el texto del Instituto Patria de ninguna manera significa que los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación no tengan sentido. Más aún: para evitar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conllevan estos principios en la administración pública, el libro identifica cuestiones y desafíos relevantes que deben ocupar un lugar destacado en la agenda de debate, entre los cuales sobresalen los conflictos de interés.

En esta dirección, y tal como señala el trabajo, si bien la noción ampliamente extendida es la de Gobierno Abierto, sería más apropiado hablar de Estado Abierto, asumiendo que deben incluirse a todos los poderes del Estado, sus instituciones y los distintos niveles político-territoriales. Por cierto, el término *open government* cobra fuerza a partir de la iniciativa lanzada con ese título por el gobierno de los Estados Unidos al asumir la presidencia Barack Obama en 2009, país en el cual la noción de Estado se aplica a las jurisdicciones subnacionales equivalentes a nuestras provincias.

Como mencionáramos al principio de esta reseña, además de un complejo conjunto de instituciones con objetivos e intereses propios, el Estado puede ser visto como un reflejo de los procesos que ocurren en la sociedad. Así, no hay experiencia histórica que muestre un Estado abierto sin que articule esta fortaleza con la de una sociedad abierta (ni viceversa). Así, es necesaria una mirada más “sistémica”, esto es, que no piense al Estado o a la sociedad como términos divorciados. En este sentido, cabe alertar sobre el riesgo de algunas visiones simplistas que predominan en el debate que caracterizan a políticos y funcionarios públicos como feos, sucios y malos, mientras que dirigentes y miembros de (algunas) organizaciones de la sociedad civil son vistos como bonitos, limpios y buenos.

Además de ser un momento valioso para obtener información en relación a los resultados que se están obteniendo o en qué grado los objetivos planteados se están alcanzando, la **evaluación** constituye una etapa fundamental para el aprendizaje, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad del debate público.

Desde nuestra perspectiva, además de un asunto cultural, la falta de rendición de cuentas de nuestras administraciones públicas es un problema de diseño y gestión institucional. Así, es necesario comenzar a medir y divulgar, por ejemplo, el costo social y económico de la corrupción en nuestro país –especialmente para los grupos más desaventajados-. Además, resulta conveniente poner énfasis en el desarrollo de evaluaciones sectoriales en cada área de la actividad del Estado (compras públicas, educación, salud, etc.) que permitan incrementar las capacidades de control estatal y social.

La expansión de las **tecnologías digitales** (otra de las cuestiones de la cocina del Estado que aparece en el texto) no solo ha llegado a la esfera personal, alterando comportamientos, formas de vivir y de relacionarse, sino que ha modificado y modificará mucho más los procesos de gestión pública, ya que produce importantes efectos en los procesos de intermediación que no aportan valor y rompe esquemas más o menos asentados de negociación y configuración de acciones.

Particularmente relevante es el uso intensivo de las tecnologías digitales para hacer frente a un factor determinante de la confianza en las instituciones públicas: la simplificación de trámites. En Argentina se ha prestado poca atención al nodo crítico donde se conectan los ciudadanos con los proveedores de bienes y servicios públicos: el trámite. La simplificación de los trámites públicos es clave para mejorar no solo la calidad de los bienes y servicios sino más fundamentalmente la confianza en el Estado. El trámite es una transacción cuyo objeto es cumplir con alguna obligación legal o solicitar un permiso, servicio o beneficio, lo que lo convierte en un condicionante para el acceso a distintos servicios. Esto aplica a todos los ámbitos de políticas públicas, pero se refleja con mayor claridad en el área de las políticas sociales (trabajo, salud, educación).

En este sentido, el panorama es bastante desalentador. A modo de ejemplo, un mismo ciudadano suele ser registrado según criterios distintos en las diversas agencias gubernamentales, lo cual hace que su acceso a derechos o el cumplimiento de obligaciones demande trámites que le parecen interminables y costosos. A su vez, en un mismo gobierno, el camino hacia un servicio público no pasa necesariamente por la oficina gubernamental más conveniente para el ciudadano, que percibe la heterogeneidad desarticulada del aparato estatal como si debiera relacionarse con varios Estados.

El carácter más perverso de estos costos es la penalización de los ciudadanos socialmente más vulnerables, quienes dependen más de los servicios públicos, utilizan menos los canales virtuales de servicio, y no tienen acceso a los atajos burocráticos que puede proporcionar la intermediación profesional. Los sectores más bajos de la pirámide social son los que más precisan la ayuda estatal y, a la vez, son los que más dificultades tienen en la interacción con la burocracia. De igual forma, estos costos afectan especialmente a las microempresas y las pequeñas empresas.

Dado el veloz e intenso desarrollo de las tecnologías de información de los últimos años, lo novedoso de la actual fase del desarrollo digital es que los datos han pasado de ser escasos a ser masivos a partir del volumen de producción, la velocidad en que son transmitidos, la variedad de fuentes que los generan y la variedad de formatos necesarios para representarlos. Este fenómeno de volumen, velocidad y variedad de datos, conocido genéricamente como Big Data, constituye un insumo central e inédito para el desarrollo de las herramientas tecnológicas de la denominada IV Revolución Industrial a partir de las cuales los gobiernos pueden fortalecer la eficacia y la eficiencia de la toma de decisiones públicas.

En este contexto, una cuestión central es cómo hace el aparato estatal para obtener, producir, procesar y apropiarse los datos, los cuales constituyen el alimento básico de los algoritmos inteligentes que reemplazarían o minimizarían la intervención humana. Este desafío es más complejo de enfrentar ante la ausencia de un marco ético-normativo, desarrollos poco transparentes, sesgos y decisiones cada vez más difíciles de interpretar por medios humanos.

Desde ya, y como si fuera la otra cara de la moneda, los gobiernos deben garantizar la inclusión digital. Conforme se expande el universo digital, no sólo la conectividad es crucial, sino también el acceso a las herramientas tanto materiales como simbólicas para aprovechar esa conexión (algo que la pandemia del Covid-19 ha demostrado claramente). Las desigualdades en Argentina se suman y se potencian: los más pobres, los que tienen menos años de educación formal, los más viejos y quienes viven en zonas rurales o subdesarrolladas (y que más necesitan del Estado), tienen menores probabilidades de estar incluidos digitalmente. En el siglo XXI, no hay ciudadanía plena sin derechos digitales.

Finalmente, la compilación indaga otra cuestión fundamental que aparece en la cocina del Estado: el **empleo público**. Un lugar común pero no por ello menos cierto es considerar que el mayor activo de las instituciones son las personas que las componen. El desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal dado que, bajo la conducción del nivel político, son los funcionarios y trabajadores públicos los que tienen un rol protagónico en la elaboración de políticas orientadas a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

Avanzar en esta dirección implica abordar (entre otros) ejes vinculados al ingreso mediante selección por examen abierto a la ciudadanía; la planificación estratégica y con sustentabilidad financiera de la planta de personal; los ascensos por criterios de antecedentes y oposición y la promoción por capacitación y calificación que acrediten la idoneidad para el ejercicio de las tareas; la creación de un régimen de funcionariado civil superior para preservar la memoria institucional; el cumplimiento del derecho constitucional a la negociación colectiva así como la presencia equilibrada de personal contratado bajo figuras de dependencia laboral a término; y la inversión en capacitación a partir de las necesidades de los organismos públicos. Desde una mirada estratégica, tan importante como avanzar en estos ejes relacionados al empleo público es hacerlo de manera conjunta y coordinada.

La pandemia del Covid-19 abre una ventana de oportunidad no solo para revalorizar el rol del Estado sino también (y principalmente) para fortalecer sus capacidades a partir del abordaje de estas cuestiones de la cocina que son clave para que la calidad de las políticas públicas esté en sintonía con los nuevos desafíos y exigencias ciudadanas. En este contexto, el libro del Instituto Patria encuentra un momento oportuno dado que en el marco del proceso político actual lo que está en disputa es la construcción de sentido sobre las causas que llevaron a la actual situación de deterioro político, económico y social en la que se encuentra el país. De esta disputa dependerá en buena medida la legitimidad de las acciones que se lleven adelante por parte del gobierno para retomar la senda del desarrollo institucional, el crecimiento económico y la inclusión social.