

HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DEMOCRATIZADOR.

Notas políticas para la transformación administrativa.

Dr. Maximiliano Rey (*)

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas décadas del siglo pasado vieron desarrollarse dos procesos socio-políticos de gran impacto en la configuración del Estado argentino. El primero, de proyección mundial y anclado en la transformación societal¹ iniciada en la segunda mitad del Siglo XX, modificó el contexto del Estado y por ende generó la necesidad de adaptar la forma en que se piensa al mismo y a su relación con la sociedad. Este proceso se potenció en Argentina, al igual que en gran parte de América latina, debido a un hecho no menos relevante: la consolidación de valores democráticos.

El segundo también surcó el territorio de varias regiones del mundo y adquirió particular intensidad en Argentina, cuando durante la década de 1990 se la sometió al paradigma neoliberal, a través del cual se reformó al Estado para que sea funcional a la preeminencia del mercado.

En paralelo a estos cambios se desarrolló la crítica al aparato administrativo del Estado, enfocada sobre todo en su excesivo tamaño y escasa adecuación a la complejidad de la sociedad actual. La puesta en práctica del “Consenso de Washington” conllevó, al menos como idea fuerza, una visión empresarial de la gestión pública, pretendida encarnación de la superación del paradigma weberiano por medio de prácticas basadas en la lógica mercantil del ámbito lucrativo privado.

Por el contrario, en la última década se ha avanzado en la reconstitución del Estado, tanto en su rol como en su relación con los actores sociales. Tal vez por la magnitud cíclica de esta labor, la tarea de repensar la dimensión administrativa del Estado ha concitado menos

(*) Profesor UBA, Becario Post-doctoral del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA

1 - Al cual se ha bautizado de diferente forma (sociedad postmoderna, del conocimiento, etc.). Si bien el fenómeno tuvo en los países desarrollados su epicentro, Argentina también posee su capítulo con características específicas.

debate², a pesar de constituir una variable de suma importancia en un proceso político transformador que apueste al Estado como actor activo de la reproducción social.

Por ello, frente al rotundo fracaso neoliberal, es necesario preguntarse qué modo de administración es propio de un Estado diferente, que se dote de organizaciones no sólo flexibles y adaptadas al entorno sino capaces de implementar políticas acordes a la voluntad de las mayorías populares. En tal sentido, este trabajo busca aportar al debate respecto de los fundamentos teóricos e ideológicos de las directrices centrales de la transformación del aparato estatal, de acuerdo a una orientación del Estado para el desarrollo con inclusión social.

Para avanzar en esta tarea, la primera sección describe brevemente virtudes y dificultades de los modos burocrático y “managerialista” de administración, que ayuden a la tarea de la segunda y tercera sección: pensar la participación de ambos en la configuración de posibles líneas de gestión pública coherentes con la recuperación del Estado aludida. Al descreer de las recetas de valor universal³, no se describirán indicaciones precisas para casos concretos, sino que se ofrecerán líneas conceptuales generales que diagnostiquen problemas del aparato administrativo y que puedan orientar su transformación democrática. La última sección ofrece las conclusiones del trabajo.

I. CONSIDERACIONES POLÍTICAS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El tema abordado se resume en una pregunta central: ¿qué tipo de administración pública contribuye de mejor forma a la implementación de políticas públicas que satisfagan la voluntad popular?⁴

Si se coincide en que vivimos en una sociedad plural, diversa y dinámica pero desigual, y que desde 2003 se ha desandado el camino de la colonización o destrucción de las diversas áreas del Estado, un desafío importante es lograr una administración pública que se comprometa con, y agregue valor a, los lineamientos del poder electoralmente legítimo y que sea sensible a las especificidades de cada ámbito concreto (más flexible y receptiva que la burocracia tradicional), para de tal modo responder a las demandas sociales legítimas, generales y puntuales.

2 - Lo cual dista de significar que se hay hecho poco. En los estos años existieron diversas mejoras, por ejemplo en lo relativo al empleo público, al gobierno electrónico, etc. (Abal Medina, 2008).

3 - Es erróneo pretender que existen recetas universales (“enlatados”), aplicables a cualquier tiempo y lugar con mínimas variaciones operativas. La realización de políticas públicas supone identificar circunstancias novedosas en determinado contexto específico, que por ende ameritan iniciativas originales y que otorguen márgenes de adaptación según el transcurso de la implementación, aún cuando su orientación general debe responder a objetivos políticos prefigurados.

4 - La pregunta no se orienta al debate sobre el tamaño del Estado ni a la cuestión sustantiva de las políticas a aplicar, sino a los rasgos estructurales y funcionales de la administración pública. Este tema posee un sustrato no tratado aquí, porque es predefinido por el juego político democrático: la orientación general del Estado. A diferencia del Estado liberal, el actual interviene en múltiples tareas y por ende tiene más necesidad de un aparato administrativo capaz.

Así, asoma el siguiente interrogante: ¿cuáles son las virtudes de los diferentes paradigmas administrativos que pueden ser aprovechados? Esta incógnita se puede separar en dos partes: ¿es compatible la jerarquía y formalidad legal weberiana con una administración más amigable con el ciudadano? y ¿Es posible que, en el marco de una férrea voluntad política de lograr relaciones sociales más equitativas, herramientas que nacieron con la lógica del lucro puedan ser aprovechadas para tornar más dúctil la administración pública, pero sin olvidar el cometido inclusivo del Estado?

Para hacer analíticamente más clara la respuesta a estas preguntas, se pueden desagregar las cuestiones que caracterizan la administración pública: el modo de organizar sus estructuras, de gestionar las interrelaciones entre sus agentes, los valores que reclama para sí como cuerpo, etc.

Es menester manifestar que éstas cuestiones se dirimen en base a posturas ideológicas y políticas, no sólo técnicas. En consecuencia, se rechaza de plano el tecnocratismo liberal y se afirma la naturaleza política de la actividad administrativa en el ámbito público. En el mismo sentido es necesario desvincularse de la versión weberiana, que postulaba una tajante separación entre la esfera administrativa y la política.

Frente al rotundo fracaso neoliberal, es necesario preguntarse qué modo de administración es propio de un Estado diferente, que se dote de organizaciones no sólo flexibles y adaptadas al entorno sino capaces de implementar políticas acordes a la voluntad de las mayorías populares.

En términos normativos, la crítica a la neutralidad de la burocracia se asienta en que su compromiso es necesario, sobre todo en la etapa de la implementación de las políticas, puesto que más allá del diseño, si quien la ejecuta no está convencido, difícilmente resulte bien hecha⁵. Por otro lado, en términos descriptivos, se denuesta la cooptación que sufrieron muchas burocracias por parte de intereses particulares que, sin capacidad para influir políticamente mediante la democracia electoral, lo hacían mediante la manipulación del aparato administrativo⁶.

La histórica y estructural debilidad de los gobiernos latinoamericanos vis a vis factores de poder societal, refuerza la necesidad de control sobre el aparato administrativo. Pero incluso en un escenario de menor presión de estos grupos privados para influir en la burocracia, las desviaciones respecto del bien común pueden ser en el propio interés de ésta.

5 - Aún dependiendo de cada situación concreta, el distanciamiento entre provisión y producción (dada la complejidad social y la estatalidad consecuente) produce que la variable “interdependencia” también adquiera importancia, transformando a la implementación en un juego en el que hay órdenes pero también negociación (Tamayo Saez, 1997).

6 - Si bien tradicionalmente se afirma que la institucionalidad del sistema político produce la toma de decisiones, tras la expansión de las funciones del Estado, “el papel de la administración resulta crucial, ya que ofrece el espacio donde, para una red limitada de actores, los conflictos se hacen a la vez comprensibles y resolubles...” (Brugué y Gallego, 2001:46). En estos ámbitos se implementan las políticas, como concreción de las grandes opciones de política (politics).

Por ello resulta atendible la actual percepción sobre la importancia de los mecanismos de accountability⁷. Una cuestión no menor estriba en los actores incumbidos en el control. Desde la óptica neoliberal, los beneficiarios de un bien/servicio, a título individual y como “clientes” del mismo, son los indicados para ejercerlo. De tal manera, las relaciones que se privilegian en cuanto al funcionamiento de la administración pública son las que se establecen entre dos actores (burocracia/ciudadano). Por el contrario, las perspectivas democratizadoras no pierden de vista que en la administración de lo público existen tres actores determinante: los anteriores y los políticos. De allí que las relaciones de control deban ser tripartitas e incluso reservar un rol diferente, en cuanto al control ejercido, para el político electo (quien posee la legitimidad democrática).

Resumiendo lo antedicho, la cuestión del carácter político-administrativo de la burocracia implica que, por un lado, se le debe dar lugar al compromiso de la misma y, por otro, se debe ejercer cierto dominio político para evitar que trabaje en su propio beneficio o en el de intereses sectoriales ajenos al bien común. Surge, entonces, cierta tensión cuando se admite el rol político de la burocracia al mismo tiempo que se considera necesario su control por parte de los funcionarios políticos. El balance entre estos dos criterios son los que deben guiar el formato estructural y el modo de gestión de la administración pública.

Ahora bien, existe otra dimensión del asunto que también debe guiar el formato y la gestión de la administración pública, enfocada no ya en el comportamiento de los actores del aparato burocrático, sino en la capacidad organizacional para encarar las problemáticas públicas de manera integral pero a su vez respondiendo particularidades locales o sectoriales.

El modelo weberiano clásico dispone el trabajo gubernamental en grandes organizaciones centralizadas y basadas en la diferenciación estructural y especialización funcional. Por tal, cada organismo estatal está asentado en una determinada perspectiva disciplinaria, que supone una mirada conceptual específica al objeto de trabajo, parcializando así de acuerdo a cada sesgo profesional las respuestas que ofrece. Frente a estas características, las críticas hacen hincapié en la segmentación estatal, dejando así vacante una respuesta totalizante en función de las necesidades de los afectados por cada problema.

Desde otro lugar analítico, preocupadas más por la homogeneidad, pesadez y lejanía respecto de los ciudadanos de las grandes estructuras, las propuestas lanzadas

7 - Aquí se está haciendo referencia al control sobre la burocracia, relacionada pero conceptualmente distinta de la “accountability” política (O’Donnell, 2007), referida al control de los electores sobre los políticos y a la división de poderes. La piedra basal de esta conceptualización es que al poder ejecutivo hay que limitarlo. Si bien esta idea es plausible, este trabajo afirma que no menos importante es dotarlo de fortaleza política (y administrativa), en contextos donde los poderes fácticos poseen variadas herramientas para condicionar al gobierno democráticamente electo.

desde las visiones “managerialistas” poseen entre sus máximas la autonomización de las diferentes agencias estatales⁸. El objetivo general es contar con organizaciones pequeñas y capaces de evaluar y reaccionar con plasticidad a las características específicas y/o modificaciones del ambiente, cuestiones en que la burocracia weberiana tiene poca aptitud.

Ciertamente, en determinados casos los formatos descentralizados permiten una mejor performance que una estructura centralizada, ya sea por la facilidad que otorga una estructura más pequeña como porque la cercanía al ciudadano allana la posibilidad de obtener información desagregada e involucramiento social. Sin embargo, si en lugar de evaluar cada caso en concreto, se toma este formato como una “receta” universal, la consecuencia es que además de disminuir la previsibilidad del funcionamiento global del Estado, puede promover aún más la fragmentación de las estructuras públicas, debilitando así la capacidad del gobierno de coordinar y conducir las políticas en función de una orientación totalizante⁹. De tal forma, es probable que se fortalezca la resolución de los problemas “micro” y se descuiden los de “la macro”. Para evitar tal situación, organizaciones chicas y flexibles deben estar en estrecha vinculación con el poder político.

Un desafío importante es lograr una administración pública que se comprometa con, y agregue valor a, los lineamientos del poder electoralmente legítimo y que sea sensible a las especificidades de cada ámbito concreto (más flexible y receptiva que la burocracia tradicional), para de tal modo responder a las demandas sociales legítimas, generales y puntuales.

En el caso argentino, además hay que tener en cuenta la vocación netamente fiscalista de la reforma estatal noventista, con su escasa atención a los problemas de capacidad de gestión. En su afán por recortar funciones y presupuestos, provocó un serio desmembramiento administrativo: se pasaron funciones a quienes no tenían

8 - Esta perspectiva tiene puntos de contacto con la escuela del public choice, que afirma que “existen desviaciones negativas de las organizaciones públicas centralizadas y subraya, en cambio, los méritos de la fragmentación y la superposición...” (Meny y Thoenig, 1992:50). En términos políticos, esta postura está vinculada a la desconfianza de los Founding Fathers a la concentración del poder democrático (Garagarella, 1995).

9 - Amén de otros problemas no menores, como que la existencia de múltiples “ventanillas” confunden al ciudadano, ya sea en términos de información como de demandas. Ya en clave política, muchas veces las propuestas descentralizadoras implican un recorte de capacidad decisoria del poder político.

la capacidad institucional de brindarlos, quedaron funciones en zonas grises o se superpusieron tareas entre diversos organismos¹⁰.

Los aludidos problemas de segmentación y coordinación se encuentran siempre presentes en cualquier organización compleja y pueden derivar en el fracaso de la implementación de políticas. Estas cuestiones surgen debido a que en la generalidad de los casos, las políticas públicas involucran una diversidad de organismos, los cuales potencialmente pueden sostener posturas inconsistentes entre sí. De tal forma, la complejidad de la acción colectiva redundante en que dado un objetivo principal tomado en el vértice de un ámbito de gestión dado, cuanto mayor sea el número de “actores de veto” o “puntos de decisión” (Presman y Wildasvsky, 1998) y cuanto mayor autonomía posean, más altas son las posibilidades de fallas de coordinación¹¹.

En síntesis, la temática sobre capacidad organizacional del Estado muestra que si bien se torna necesaria la superación del formato tradicional de administración pública, la forma de hacerlo pivotea entre otorgarle mayor coherencia, tendiendo a disminuir la fragmentación y (al mismo tiempo) brindar mayor plasticidad a la capacidad de respuesta de las múltiples agencias estatales. En definitiva, se enfrenta una disyuntiva entre, por un lado el requisito de cohesionar el aparato administrativo y por otro lado el de tornarlo más dúctil a las situaciones específicas.

Hasta aquí se han descrito dos grandes ejes en función de los cuales se puede emprender la tarea de pensar una nueva administración pública, que atienda dos¹² potenciales problemáticas: 1) Que el aparato administrativo trabaje en favor de intereses que se contraponen a la búsqueda del bienestar general; 2) Que el funcionamiento del Estado no arroje resultados virtuosos porque su estructura organizativa posee fallas de diseño, que generan resultados lejanos a la efectividad que deben mostrar las políticas públicas.

Mientras el primer asunto refiere a las problemáticas generadas por el “poder burocrático” (deslindado del liderazgo político), el segundo refleja las complejidades

10 - Un ejemplo bien gráfico de esta situación se verificó en el sector transporte ferroviario. Vale citar extensamente el análisis de Andrea López (2011:96) sobre el mismo desde 1992 hasta 1994: “...para la regulación y el control del sector del transporte ferroviario de pasajeros y de cargas, privatizado bajo la modalidad de concesión, fueron creados por Decretos del Poder Ejecutivo Nacional cuatro organismos: la Comisión Nacional de Regulación Ferroviaria (CNRF), la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UCPRF), la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y el Tribunal Arbitral de Transporte Ferroviario (TATF). Por su parte, para el transporte automotor de pasajeros y de cargas se puso en funcionamiento la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CoNTA), creada también por decreto del PEN en el año 1993”. Este esquema institucional “planteaba una multiplicidad de organismos, separados de acuerdo con las diferentes modalidades de transporte y segmentados [...] en función de las tareas regulatorias y las de control. Pero además de los “vacíos” reglamentarios, el problema central de este entramado institucional quedaba reflejado en su total desarticulación y en la superposición de funciones y competencias”.

11 - La amplia literatura sobre el tema (ver Olson, 1992) afirma que según sea el mapa de actores (número, identidades, intereses, etc.) que deban ser articulados será más o menos ardua será la tarea de coordinación.

12 - Estos pueden ser pensados como parte de un mismo fenómeno e interrelacionados causalmente, pero para su abordaje es menester tratarlos analíticamente de forma diferenciada.

de las organizaciones, en este caso un Estado-Nación. Obviamente pueden suceder conjuntamente, en igual o diverso grado.

II. CAPACIDAD DE LA BUROCRACIA COMO ACTOR.

Para la primera cuestión problematizada, se comparte una difundida visión (Sckopcol et. al, 1985) que entiende que el aporte del aparato administrativo a la capacidad política del Estado consiste en poseer tanto la fortaleza suficiente para fundar sus acciones independientemente de los intereses particulares de los actores sociales como la habilidad para vincularse con éstos mismos, a fin de contar con su colaboración para implementar políticas.

Se enfrenta una disyuntiva entre, por un lado el requisito de cohesionar el aparato administrativo y por otro lado el de tornarlo más dúctil a las situaciones específicas.

En resumidas cuentas, fortaleza analítica y operativa (en función del vínculo con los actores sociales) más conducción política. Para ello hacen falta características que son favorecidas por el modelo weberiano: aparato administrativo con la autoridad normalizada y suficiente experticia técnica (a la cual agregamos, política); más un rasgo “no burocrático” de la burocracia: alto grado de coherencia interna. Estos atributos deben complementarse con elementos post-burocráticos: cierta flexibilidad para la aplicación local de las decisiones (que no significa reducir toda tarea a lo solicitado por el “cliente”) y, más ampliamente, la atención a la “voz” del pueblo¹³.

Un grado relativamente alto de vigencia y respeto de reglas formales tiende a normalizar el funcionamiento interno y también la relación con el exterior del Estado, ofreciendo parámetros de comportamiento necesarios para la certidumbre mínima requerida en cualquier sociedad. Vale decir, el modelo burocrático, y su apego a la norma, posee características que facilitan el control de la administración por parte del poder político y la previsibilidad en los actores sociales.

Por su parte, la expertise técnico-política es imprescindible no sólo porque el conocimiento profesional permite analizar de forma correcta y sistemática las cuestiones de política pública, sino porque la formación burocrático-política expresa valores culturales que poseen un beneficio intrínseco, pues genera cuadros administrativos centinelas de valores sociales y constitucionales. Nótese que se dijo “técnico-político”, variando así el ideal weberiano que hacía foco en lo técnico, fundamentalmente en la pericia profesional. Por el contrario, aquí se interpreta que es imprescindible una

13 - Tal como se afirmó, las sociedades actuales `piden` un estado estrechamente vinculado a ellas. De allí que el concepto “participación” haya concitado gran atención teórica. Este artículo no se detiene sobre el particular, pero es inevitable tenerlo presente puesto que su mera presencia influye tanto la estructura como la forma de gestión estatales.

capacitación política (junto a la selección meritocrática entendida en esta sintonía) que promueva el compromiso con valores democráticos¹⁴.

En esta misma dirección, vale detenerse en la cuestión de la motivación, como una de las variables que influyen el comportamiento de la burocracia. Si bien puede tener diferentes razones en cada momento y lugar dado, genéricamente se listan dos grandes conjuntos de causas: los incentivos materiales, que en la administración pública tienen en la carrera de por vida un primer instrumento y al que los enfoques “managerialistas” oponen la retribución por rendimiento; y los elementos simbólicos, atados a la socialización y habituación a un ethos determinado¹⁵.

Respecto a este último, aún cuando debe contener características propias de cada organización, debe también comprometerse con rasgos generales de una burocracia democrática: la responsabilidad y voluntad de mantener conductas éticas, de elaborar razonamientos correctos discriminando entre lo legítimo y lo ilegítimo, de acuerdo a valores democráticos y sociales compartidos, consagrados en la Constitución Nacional. En el mismo sentido cuentan lograr un espíritu de cuerpo y que se le asigne relevancia a la actividad: “[L]a internalización, entre los administradores, de la creencia que, colectivamente, ellos brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática” (Evans, 2003).

Ciertamente, la importancia que se le atribuya a la propia tarea burocrática facilita el involucramiento, a lo cual también colabora que la misma permita cierto margen de maniobra y/o apelación a la originalidad, en lugar de ser una seguidilla de actos pautados por un procedimiento. A estas características contribuye la “gestión por objetivos”.

Sobre ésta se abunda más abajo, pero baste decir aquí que es políticamente inviable, amén de normativamente indeseable, la supresión de la estabilidad laboral de los empleados públicos¹⁶. Por tanto, establecer un plus por resultados sólo puede darse en el contexto de lo anterior, dejando vigente la lógica weberiana. En definitiva, los incentivos ligados al desempeño pueden favorecer el apego a la tarea encomendada, pero esto debería ser escudriñado en cada ámbito en particular.

Resumiendo este primer eje problemático, el carácter racional-legal del modelo weberiano posee ciertos beneficios que no deben ser desechados así nomás. Se puede

14 - Si se coincide con Bernazza (2011:14) en que “la técnica administrativa, despojada de todo sentido político, fue funcional a la despolitización de la acción estatal y la “desestatización” de la economía [...] no se debería caer otra vez en este equívoco en nombre de la jerarquización de la función pública”. Por ende deberían emerger criterios de selección y carrera que conjuguen lo profesional con lo político-social.

15 - La otra punta necesaria para que la burocracia cumpla con sus cometidos, es la capacidad de liderazgo de los funcionarios políticos, tema a mejorar en Argentina, pero que excede el objetivo de este escrito.

16 - Por detrás de la estabilidad laboral asoma el poder corporativo, no siempre virtuoso. Siendo un tema en sí mismo, baste decir que la necesaria disciplina laboral debe fundarse en la jerarquía pero ayudada por mecanismos consensuales.

prever que las consecuencias de no mantenerlo, en ciertos casos pueden ser peores que la rigidez que su deformación puede provocar. Junto a este modelo, mecanismos que pertenecen a una lógica informal y otros al paradigma “managerialista” coadyuvan a la capacidad burocrática.

III. CAPACIDAD ORGANIZACIONAL.

Respecto de la segunda cuestión, reconociendo la complejidad de cambiar de raíz la arquitectura administrativa del Estado, se puede argüir que cualquier intento de mejora es más probable de concretar si se reduce la dispersión organizacional, a través de la concentración del organigrama y de las acciones requeridos para cada gran problemática¹⁷.

Esta es una primera opción que minimizaría los “puntos de decisión”, pero que no puede evitarlos completamente. Es por ello que a la par debe pensarse el modo de gestionar la segmentación propia de toda asociación compleja, ya sea mediante la creación de organizaciones ad-hoc que conjuguen los diferentes encuadres de la problemática, el fomento de redes intergubernamentales, o el armado de fortalecidos ámbitos de coordinación de los organismos.

Además de la estructura compacta, cuanto más jerárquica y pautada por normas y procedimientos, mayor probabilidad de coordinación. La jerarquía simplemente logra la coordinación por mando y obediencia, mientras que las normas ordenan a cada uno de los actores mediante tareas predefinidas que, en conjunto, arman el rompecabezas administrativo.

La contracara de estas dos posibilidades radica en que, en el Estado no estadocéntrico¹⁸ que impone a la actualidad social, no siempre es posible (y/o deseable) contar con las mismas o, por lo menos, no con el grado necesario para que efectivamente logren coordinar a los actores relevantes¹⁹. Otra contraindicación es que aún considerando

El aporte del aparato administrativo a la capacidad política del Estado consiste en poseer tanto la fortaleza suficiente para fundar sus acciones independientemente de los intereses particulares de los actores sociales como la habilidad para vincularse con éstos mismos, a fin de contar con su colaboración para implementar políticas.

17 - En general, “[L]as experiencias históricas de gobiernos de signo Nacional y Popular muestran una predisposición hacia el incremento del poder del Estado [...] La concentración del poder tiene su vértice en el gabinete del Poder Ejecutivo -en donde hay una tendencia hacia gabinetes más compactos- y trata de llegar a todos los órdenes del Estado: las oficinas de la Administración Pública actúan más cercanas a las direcciones políticas...”(Cao, 2011).

18 - Si bien se puede discutir las características o grados que algunos autores atribuyen al “Estado relacional”(Vernis y Mendoza, 2009), parece menos debatible la superación de la etapa estadocéntrica.

19 - Esta idea se refiere sólo al Estado nacional, pero toma aún más vigor si se tiene en cuenta que muchas políticas son realizadas interjurisdiccionalmente, ya sea con provincias o municipios (ver Rey, 2011)

los beneficios de la centralización junto a relaciones de jerarquía y procedimientos institucionalmente sancionados, allí donde la rigidez de las reglas excede límites apropiados, puede obstruir el funcionamiento burocrático e involuntariamente generar lazos de informalidad que lo aceiten, no siendo éstos necesariamente de carácter virtuoso.

Por ello, debe evaluarse en cada caso concreto en qué medida operan los constreñimientos institucionales que garanticen una perspectiva estatal de conjunto y en qué medida debe existir mayor flexibilidad, para adaptar aquella a las particularidades de un entorno determinado.

En consecuencia, si bien al considerarse irrenunciable la potestad de las autoridades legítimas sobre la burocracia la tendencia a centralizar es preferible, sola no alcanza²⁰ y tampoco da cuenta de las complejidades locales. No alcanza puesto que aún con una estructura compacta que haga más simple la cohesión y transmisión de los lineamientos políticos, sin planificación estratégica aquel tipo de estructura quedaría tambaleando por carecer de un destino plausible al cual encaminarse. En consecuencia, la centralización como modo de organización debe ir acompañada por la planificación estratégica como modo de gestión²¹. Y en el marco de ésta, de la gestión por objetivos, para abordar la cuestión de la sensibilidad a las particularidades²².

Lo importante de la planificación estratégica radica en que al poner de manifiesto el modelo de sociedad deseado (y las directrices para alcanzarlo), coloca las condiciones para cohesionar al Estado, al informar a todos sus integrantes el sendero a seguir.

La coherencia evita solapamientos o contradicciones al interior del aparato estatal, morigerando los problemas de acción colectiva. Analíticamente las soluciones a esta problemática involucran dos dimensiones, no excluyentes entre sí: la lógica de funcionamiento ya mencionada (apelando a cierto grado de jerarquía y las reglas procedimentales) y la forma de gestión intergubernamental (ver Isuani, 2005).

Los diferentes formatos que adoptan las soluciones asociadas a esta gestión por lo general necesitan de la voluntad y capacidad de los diferentes actores gubernamentales para llegar a acuerdos e intercambiar recursos, que armonicen posturas y reduzcan costos de cada uno de ellos. En tal sentido, la base conceptual radica en la idea de reducir la incertidumbre de cada actor sobre el comportamiento de los demás. Para

20 - No se trata de amontonar mecanismos deslindados unos de otros, como si cada uno solucionara una parte de la problemática, sino pensarlos en conjunto. Este sendero es analíticamente complejo, puesto que hay que articular herramientas de gestión con lógicas de funcionamiento diversas. Esto es más factible hacerlo casuísticamente que desarrollando una teoría general de su compatibilidad. En consecuencia, sólo para desbrozar el camino conceptual, se puede avanzar avizorando los beneficios de cada herramienta, que en la práctica deben operarse conjuntamente.

21 - Por planificación estratégica se refiere una dirección general que asocie los propósitos de un país con los recursos y dificultades para alcanzarlos, en un horizonte temporal amplio. Para el debate sobre el concepto tradicional y su resignificación actual, ver Martínez Nogueira (2010).

22 - Si bien centralización, planificación estratégica y gestión por objetivos son conceptos en tensión, la preeminencia de unas por sobre otras y la conducción (en la práctica) de un liderazgo fuerte, facilitarían su articulación.

ello, la apelación a la “confianza”²³ es uno de los elementos a los que comúnmente se apuesta, hermana al logro de cierto grado de conciencia de conjunto.

Como se dijo, en el marco de la planificación estratégica, la gestión por objetivos facilita flexibilidad hacia las características locales. Frente a las críticas al “burocratismo”, las propuestas “managerialistas” solicitan una actitud “entrepreneurial” de los funcionarios, apuntando a conseguir objetivos previamente establecidos más que a seguir los procesos reglamentarios.

Si bien la raíz conceptual de estas ideas está estrechamente vinculada a una forma de coordinación vía mercado (originada en un automatismo descentralizado), si su utilización no se produce como lógica general de gestión, sino como administración del margen de maniobra de ciertos organismos, bajo el paraguas de los lineamientos normatizados en un estricto planeamiento estratégico, su utilidad para una gestión democrática aumenta notablemente.

Más aún si se la vincula a un registro teórico diferente del mercantilista, desde el cual también se escucharon voces a favor del involucramiento activo de los niveles más bajos de la administración y de los ciudadanos, lo cual necesitaba que ambos tuvieran cierta capacidad para incidir. El ya clásico enfoque de políticas públicas bottom-up hace hincapié en el “burócrata de la calle”, que debe atender situaciones singulares. Sin adoptar todas las implicancias del mencionado enfoque y leyéndolo en clave democratizadora, este hincapié no debe ser confundido con otorgarle discrecionalidad absoluta, sino más bien lograr que el ajuste del agente público a los lineamientos que son emanados de la cúspide de la organización estatal se verifique precisamente porque éstos se planificaron prestando atención a las capacidades locales de la organización. Para ello no es necesario dejar de lado el control, sino articularlo con la interacción con (en especial, transmisión de información desde) la base, para facilitar la adaptación de las decisiones a las características locales conocidas de primera mano por quienes atienden las ventanillas públicas.

En resumen, la posibilidad de mejorar la sensibilidad de las políticas a las características locales que brinda la gestión asociada a los objetivos debe estar estrechamente relacionadas con un marco general que les de un sentido global, amén de que éste último debe ser construido sin perder de vista la interacción con los ámbitos administrativos que toman contacto con la ciudadanía.

Lo importante de la planificación estratégica radica en que al poner de manifiesto el modelo de sociedad deseado (y las directrices para alcanzarlo), coloca las condiciones para cohesionar al Estado, al informar a todos sus integrantes el sendero a seguir.

23 - El grado de confianza en el terreno de una administración pública posee vínculos con los lazos de confianza que existen en su sociedad en general y en su sistema político en particular, temas que exceden este artículo.

IV. CONCLUSIONES

Luego de un cuarto de siglo de dismantelamiento neoliberal del estado, la estatalidad argentina está en plena reconstrucción. Esta engloba tanto la tarea política de entronizar al estado como centro decisor de la coordinación social así como la misión político-administrativa de modificar la estructura y gestión burocráticas, de modo de hacerlas compatibles con la anterior tarea mencionada y además tornarlas funcionales al interés general de la sociedad.

Estos cometidos, ya de por sí arduos, están además complejizados por el contexto social circundante: dado que la sociedad actual es diferente a la de mitad del siglo pasado, la forma que debe adquirir la recuperación de un Estado activo no puede ser exactamente igual a la que existió en aquel momento. Por ello es que las estructuras y modos de gestión que asuma un nuevo Estado debe estar en comunión con las características de una sociedad diversa, dinámica y desigual.

Sin embargo, permanece inmutable una cuestión central para la política democrática: la conducción de las políticas públicas por parte del representante legítimo del pueblo.

Todo Estado democrático, en tanto asociación compleja, enfrenta un dilema. Por un lado, necesita poseer posiciones de liderazgo que puedan generar decisiones en nombre de, y aplicables a, todos los miembros de la asociación. Por otro lado, debido a que éstos quedan obligados por dichas decisiones, es necesario la existencia de mecanismos que los protejan contra decisiones arbitrarias. Esta doble cara de la moneda puede sintetizarse en términos estatales, en un Estado potente y a la vez un Estado controlado.

La vigencia en Argentina de la democracia representativa, con división de poderes respetada desde hace casi tres décadas, si bien no desmerece los intentos por elevar la calidad de los reaseguros antiautoritarios, torna la mirada hacia la efectividad del poder político, sobre todo en un entorno de concentración del poder económico.

En consecuencia, la principal preocupación de una perspectiva democratizadora sobre la estructura y modo de gestión estatal no es la limitación del poder ejecutivo, sino la garantía de que el dominio sobre la elaboración e implementación de políticas públicas va a ser ejercida por aquel.

La conjunción de este imperativo democrático con el entendimiento de que el Estado debe operar en conjunto con su sociedad arroja la necesidad de una estructura burocrática y modos de gestión de la misma más compactos y dúctiles a la vez, situación difícil de alcanzar utilizando sólo los parámetros de organización burocráticos o sólo los parámetros de organización postburocráticos.

Esta aseveración conlleva la imposibilidad de prescribir una receta general y la exigencia de utilizar diversos tipos de formatos administrativos, según cada caso concreto, optimizando las características de cada uno que mejor resuelvan dichas situaciones.

Esto no significa que este “enfoque situado” gire en el vacío. Si bien necesita de la evaluación del caso a caso para determinar la conjunción de mecanismos y solo permite describir propuestas generales, está orientado por lineamientos políticos que pretenden organizar al aparato administrativo para que sea funcional a un Estado activo, capacitado para motorizar un proyecto político de desarrollo e inclusión social.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. M. (2008) “Cómo mejorar la gestión para construir un estado más fuerte”, en Aportes para el Estado y la administración gubernamental, N° 26, Bs As, Noviembre.

Bernazza, C. (2011) “¿Qué Estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión”, en García Delgado, D y Peirano, M. (comp) El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo, Ciccus – IDISA – FLACSO, octubre.

Cao (2011) Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Popular, en Realidad Económica, n° 260, Buenos Aires.

Evans, P. (2003) “El Hibridismo como estrategia administrativa”, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, n°. 25, Febrero, Caracas.

Garagarella, R. (1995) Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, Ciopp / Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.

Isuani, F.J. (2005) Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales, ponencia presentada al X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

López, Andrea (2011) “Regulación y control del transporte urbano de pasajeros y de cargas”, en Voces en el Fenix. Revista del Plan Fenix, Año 2, N° 9, Septiembre.

Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude (1992) Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.

O'Donnell, G(2007) Disonancias. Críticas democráticas a la democracia, Prometeo, Buenos Aires.

Olson, M. (1992) La Lógica de la Acción Colectiva, Limusa, Grupo Noriega Editores, México DF.

Presman, J. y Wildavsky, A. (1998) Implementación. Fondo de Cultura Económica, México DF.

Rey, M (2011) Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales. Tesis de Doctorado en Ciencia Política, UNSAM.

Skocpol, T., Evans, P. y Rueschmeyer, D. (1985) Bringing the State Back in, Cambridge, Cambridge University Press.

La principal preocupación de una perspectiva democratizadora sobre la estructura y modo de gestión estatal no es la limitación del poder ejecutivo, sino la garantía de que el dominio sobre la elaboración e implementación de políticas públicas va a ser ejercida por aquel.

Tamayo Sáenz, M. (1997) “El Análisis de las Políticas públicas”, en Bañon y Carrillo (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid.

Vernis, A y Mendoza, X. (2009), “Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional”, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 44, junio, Caracas.