

ESPACIO CARTA ABIERTA

DOCUMENTO DE LA COMISION "ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA"

Introducción

Es parte de todas las discusiones: en el debate político, las charlas de café, las aulas universitarias, las entrevistas de radio y televisión. En estas ocasiones, cuando alguien sostiene que es necesario "transformar al Estado" se genera un consenso... que se fragmenta en mil conceptos diferentes cuando se tratan ideas concretas.

Aquí, en las reuniones de comisión de Carta Abierta, hubo posiciones que enfocaban la transformación estatal en temas tan disímiles como los de avanzar en la estatización de resortes clave de la economía, incrementar la bajísima productividad del empleo público, incorporar masivamente tecnología, apuntar a mejorar los servicios, terminar con la corrupción, transformar la administración pública de un sistema burocrático en otro participativo... y así podríamos seguir un rato largo.

Ante tal dispersión ¿Desde dónde escribir un documento que trate el tema?

Es claro que no tiene sentido agregar un nuevo fragmento –esto es, desplegar en este texto reglas y medidas concretas- sino empezar a establecer conjuntamente una serie de principios y cuestiones a considerar. Apoyarnos en el papel performativo de la militancia para ayudar a edificar una mirada común sobre el Estado, la que no puede dejar de lado tanto el respeto por la presencia popular como la primacía de la política y, más específicamente, el cuidado del capital político y organizacional estatal construido por generaciones de trabajadores y ciudadanos.

Concretamente, estamos pensando en un texto que empiece a delinear el tono general de lo que debería ser la acción del sector público -un punto de fuga hacia donde tendrían que ir las estructuras estatales- a la vez que acerque una guía para trabajar cada tema específico y concreto en su problemática.

Con este objetivo en mente es que hemos separado el trabajo en tres secciones. En la primera de ellas hacemos un primer acercamiento al tema, a partir de establecer un diagnóstico de la cuestión, establecer los objetivos que tiene el accionar estatal y enumeramos el herramental básico de intervención del Estado.

En la segunda sección, nos metemos con las aproximaciones que, según nuestro entender, debe tener el gobierno nacional popular con los temas de eficiencia y eficacia en el Estado y la Administración Pública.

En la tercera sección trabajaremos sobre la participación popular en el Estado y cuál es la relación que debe establecerse entre la esfera política y el área de conducción de la Administración Pública, tratando temas como la profesionalización y la relación entre cuestiones técnicas y cuestiones políticas.

PRIMERA SECCIÓN: DIAGNÓSTICO, OBJETIVOS Y HERRAMENTAL BÁSICO DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

1.1. El porqué del regreso del Estado

En los últimos años, en la academia y la política, se ha postulado *el regreso del Estado*. De esta forma, después de que por décadas las voces más potentes, de izquierda y de derecha, sostuvieran que el Estado era progresivamente impotente frente a la globalización y crecientemente ajeno a la sociedad civil, muchos textos subrayan su recuperación y sus capacidades, más que su retirada y sus falencias¹.

Este regreso se acopla con el lugar central que históricamente los movimientos nacional populares asignaron al ámbito estatal. Desde esta visión, se sostiene que el proyecto de país en clave del desarrollo –crecimiento económico acompañado de nuevos y más complejos roles sociales, redistribución de riqueza, empoderamiento de las clases subordinadas, incorporación de tecnología, modernización general de la sociedad, etcétera- no surgen sin más del automatismo de mercado, sino que precisan de una serie de acciones dirigidas y conscientes que, entre otros factores y elementos, involucran al Estado y la Administración Pública.

En términos más puntuales, en lo que refiere al aquí y ahora, y tal como ya lo dijimos, desde diferentes ámbitos de opinión se considera que es imprescindible insertar en la agenda de políticas a la cuestión de la Administración Pública.

Las explicaciones más recorridas consideran que tanto la estructura global del Estado – que no ha sido centro de atención en la última década-, tanto como la maduración de una serie de políticas públicas disparadas por el gobierno popular, como así también la necesidad de incorporar dispositivos más sofisticados -tales como la planificación²- ameritan lanzarse a un salto de calidad en la modalidad de gestión.

1.2. El diagnóstico

Nuestro diagnóstico refiere a una situación divergente; por un lado, no es necesaria una ruptura similar a la de 2003, cuando el Estado dejó de ser funcional a la acumulación financiera y comenzó a construirse el vigente modelo *postneoliberal*; en este registro, se prevén variaciones en términos de matices. Pero, por otro lado, en lo que hace a la gestión de políticas públicas, se requerirán transformaciones que van mucho más allá de reacomodamientos epidérmicos. Se trata de una transformación en el modo y la intensidad de la intervención estatal.

1 Aquí corresponde decir que la supuesta retirada del Estado en los '90 no era tal si consideramos como jugó en apoyo a la valorización financiera. También que todavía hay muchos actores relevantes que siguen postulando el ajuste estructural y el Estado mínimo; ver sino las recomendaciones del FMI y las propuestas del candidato republicano a la presidencia de los EEUU ante la crisis en curso.

2 Ver, al respecto, documento nº 38 del CEFID-AR, disponible en comisionestadoca.files.wordpress.com/2012/06/texto-1-planificar-el-desarrollo.pdf

Consideramos que lo hecho hasta aquí muestra casos puntuales de políticas públicas transformadoras desarrolladas con amplio profesionalismo, eficiencia y eficacia. Nos referimos, por ejemplo, a los casos de la asignación universal por hijo, la nacionalización de las AFJP, la estatización de Aerolíneas Argentinas (y el incipiente caso de YPF), las políticas en ciencia y tecnología –creación del ministerio, fortalecimiento del CONICET, repatriación de científicos, etc.), el programa Conectar Igualdad, el desarrollo del INVAP, la puesta en marcha de Tecnópolis, los cambios en el Banco Central, varios emprendimientos ligados a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, etc. El éxito en la implementación de estas políticas públicas nos dan una buena base para empezar a construir una propuesta integral de gestión estatal.

En el resto del Estado, la realización de inversiones en infraestructura largamente retrasadas, y el incremento del gasto corriente –por ejemplo, mejoramiento de dotaciones y sueldos, gastos en bienes de uso– han permitido que el sector público tenga un rendimiento que podríamos catalogar de aceptable... pero ya se precisan herramientas y propuestas globales, dirigidas a objetivos de mediano plazo y a la puesta en funcionamiento de estrategias organizativas más sofisticadas, eficaces y abiertas a la población.

Se manifiestan de esta forma, temas y problemas que sin tener relación con la direccionalidad de las políticas públicas, tienen incidencia en su despliegue y en los resultados finales a los que estas llegan: falta de planificación, problemas de coordinación –en particular entre ministerios y entre Nación/Provincias/Municipios-, superposición de modelos de gestión –burocráticos, gerenciales, participativos- proliferación de estructuras organizacionales, etc.

Es que en muchos segmentos del Estado siguen habiendo valores, operando actores y utilizándose tecnologías que no han variado sustancialmente desde los '90, y se precisan otros modelos de trabajo para que la Administración Pública despliegue todo su potencial transformador. Pero antes de tratar en detalle este modelo de trabajo, repasemos brevemente qué esperamos del Estado.

1.3. Los objetivos del Estado

Consideramos que la intervención estatal es imprescindible para alcanzar objetivos básicos del programa nacional popular ¿Qué es lo que esperamos del Estado?:

- Que tenga un papel proactivo en la construcción de una hegemonía que impulse el proyecto latinoamericano, popular y democrático.
- Que despliegue políticas públicas dirigidas a promover la creciente inclusión social, la redistribución del ingreso y la organización y empoderamiento de los segmentos más vulnerables de la sociedad.
- Que intervenga en la economía para superar estrangulamientos internos y externos, fomentar la competitividad, favorecer el desarrollo tecnológico y proteger las fuentes de trabajo.
- Que proteja los diferentes ecosistemas regionales, los bienes y la seguridad de los ciudadanos, garantizando la libertad y el acceso plural a la información.

En términos más generales, el Estado –y la Administración Pública como la ejecutora de sus mandatos- debe ser la encargada de establecer un contrapoder que discipline a las

corporaciones y proteja a la población de las tendencias más agresivas de la globalización, a la vez que se avanza en una sociedad más libre e igualitaria.

1.4. Los instrumentos

El accionar del Estado es central para el desarrollo del su programa de gobierno. Su intervención no deberá ser neutra (en rigor de verdad nunca lo es), sino más bien constructiva - regeneradora, creando condiciones materiales para un proyecto de desarrollo inclusivo, postulando diferentes formas de intervención estatal más allá de las nacionalizaciones: asociación público/privado, gestión mixta, apoyo a la gestión social, promoción, regulación, planificación, concertación, e inclusive instancias de mercado con el debido resguardo del equilibrio en las cadenas de valor.

Para establecer cómo jugar la acción del Estado, corresponderá un análisis a realizarse en cada caso, un diagnóstico de situación y una planificación que permita estimar el saldo de su intervención en términos de la aplicación de recursos escasos (simbólicos, organizacionales, políticos y fiscales³) y los resultados de construcción política en términos de avances del programa del gobierno popular y de construcción del sujeto político que lo sostenga.

Dicho de forma directa: para el punto de vista Nacional y Popular el nivel de intervención es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerzas: se interviene cuando se busca cambiar un escenario económico, político y social en un ámbito relevante, y tal cambio no involucra recursos que tendrían mayor productividad en otro terreno.

Lo que venimos expresando implica una visión diferente de la subsidiaridad del Estado que plantean liberales y algunas posiciones desarrollistas y/o reformistas. En este caso, el Estado sólo debe actuar en última instancia, porque su falla es considerada más perniciosa que la falla de mercado. En el caso Nacional Popular, la presencia de la administración pública (intervención, extensión, profundidad) depende en primer lugar de la evaluación política, en términos de capacidad de operar y variar, en el sentido que se busca, la situación en cuestión. Igualmente importante es la ecuación costo – beneficio, en términos de resultados ante la utilización de recursos escasos.

En síntesis: el Estado es una herramienta vital para superar los desequilibrios de la sociedad capitalista, en particular para aquellas que quieren superar las notas del subdesarrollo. Es más, tal vez las jornadas más distinguidas de las administraciones Nacionales y Populares han sido aquellas en las que se han creado / potenciado / reestructurado actores sociales populares.

Pero cuidado: la utilización de los recursos escasos se hace en función de su preservación y de mantener la capacidad de intervención estatal como un todo. Remarcamos este último aspecto porque existe la tentación de jugar la Administración

3 Siempre que nos refiramos a recursos estaremos hablando de estas cuatro dimensiones.

Pública en todos los escenarios al mismo tiempo –son tantas las necesidades y parece tan fácil hacer que el sector público intervenga...- y este puede ser el camino más rápido para debilitar la posición del Estado en el escenario político global.

SEGUNDA SECCIÓN:

LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA EN UN GOBIERNO NACIONAL Y POPULAR

Cuando analizamos la situación de la administración pública es imprescindible tratar el tema de la eficiencia y la eficacia. Esto es así porque si le asignamos un papel central al accionar estatal-como vimos en la sección anterior- no puede pensarse en un sector público incapaz de alcanzar los objetivos que se propone (ineficaz), o que, ante las múltiples necesidades, dilapide recursos (ineficiente).

2.1. Eficiencia y la cuestión fiscal

La problemática fiscal, la productividad del sector público y la cuestión tributaria - considerados de forma sistémica- no ha sido un lugar de mucha producción analítica desde los enfoques nacional populares y progresistas. Esto es un problema porque; por un lado, necesitamos un Estado con recursos para ser aplicados a transformar la realidad y, por otro lado, porque hemos aprendido que sobre la cuestión fiscal reposa una importante porción del poder político. En este sentido hay bastante consenso en considerar que uno de los pilares de estos diez años de realizaciones ha sido la fortaleza de las cuentas públicas.

Este robustecimiento de las finanzas del Estado se ha alcanzado por métodos diametralmente opuestos a los que se desplegaron en los '90, cuando la cuestión fiscal se abordaba a partir de medidas de ajuste estructural. El objetivo declarado, además de reducir el déficit, era el de concentrar el gasto en las denominadas “funciones esenciales del Estado” tales como seguridad, salud y educación, dejando que la organización mercantil reemplazara a la intervención estatal en los sectores productivos.

Pero el ajuste nunca era suficiente, lo que se explica básicamente por dos razones. Por un lado porque la financiarización del gasto y el pago de la deuda fueron teniendo un peso creciente que esterilizaba los efectos del ajuste. Por otro, porque se buscaba deliberadamente reducir la incidencia del sector público en diferentes circuitos socioeconómicos por la vía de reducir los ingresos del Estado. Como afirma Llach⁴, “las eliminaciones y reducciones de impuestos, en verdad, eran el único método para bajar el gasto. Si no había plata, no podía gastarse. Si la había, en cambio, las presiones para gastar eran incontenibles”. O sea, se inducía el déficit como herramienta para reducir las

4 Llach, Juan (1997) "Otro siglo, otra argentina", pág. 153 - Ariel Sociedad Económica, Buenos Aires. El testimonio es particularmente relevante porque Llach fue viceministro de Economía en la etapa Cavallo.

erogaciones del sector público; la privatización del sistema de jubilaciones fue la medida clave en este sentido.

Los beneficios del cambio de modelo se pusieron claramente en evidencia durante las turbulencias del año 2009. En esas circunstancias, el Estado (nacional, provincial y municipal) jugó un destacado papel anticrisis al incrementar el gasto y permitir una salida rápida y poco dolorosa de la crisis internacional.

Este comportamiento virtuoso está sostenido sobre una fuerte decisión política que es capaz de contrarrestar las "presiones incontenibles" de las que hablaba Llach.

Como no es difícil de deducir, la materialidad que hace posible esta decisión política se construyen en los momentos de auge, cuando hay más margen para construir capacidad de gestión y *colchón* fiscal. Por el contrario, si se tiene un déficit creciente y no se cuentan con instrumentos de gestión, son pocas las respuestas que se pueden plasmar en la crisis, y lo que se hace tiene costos terribles. Por eso, en el mediano y largo plazo es vital asegurar la capacidad de intervención del Estado, tanto en términos políticos como operativos y, en el tema que nos ocupa en este acápite, en términos fiscales.

Haber construido esta situación de fortaleza política y fiscal nos permite eludir el ajuste y la esclavitud de los que lo promueven y se benefician con él... pero no debe ser una excusa para despilfarrar recursos que son fundamentales para impulsar el desarrollo, cerrar la brecha social, mejorar la educación y la salud, combatir la inseguridad, etc. Hay una serie de herramientas de probada capacidad para elevar la eficiencia, pero se debe tener cuidado de que su desarrollo no nos lleve a desviarnos de nuestros objetivos políticos. En el próximo acápite nos detendremos en este tema.

Para terminar con este segmento, una sucinta mención a la cuestión tributaria; ya va siendo hora de que la reiterada apelación a la necesidad de reconfigurar una estructura impositiva sostenida sobre los impuestos al consumo se transforme en hechos concretos. Mucho menos trajinada, pero igualmente urgente, es la necesidad de replantear la estructuración de los impuestos provinciales y las tasas municipales. Tratemos una única dimensión del tema: las culturas locales y provinciales asumen que sus respectivos sistemas políticos tienen legitimidad para asignar los recursos fiscales con que cuentan, pero no para captar parte de las ganancias extraordinarias y el consumo suntuario que se verifica a nivel local (por la soja, por el abastecimiento de las mineras o petroleras, por los contratos estatales, etc.). Es crucial avanzar en una construcción política que transforme esta situación.

2.2. Los ejes de la eficacia: contingencia e integralidad

Más allá de la importancia de la eficiencia, nos parece que el quid de la cuestión está en la eficacia. Concretamente, en establecer cuál es la Administración Pública necesaria para alcanzar los objetivos que describimos en la primera sección del documento.

Nótese lo abarcador que tiene que ser el concepto para que sea relevante para el conjunto y cada uno de los grandes sistemas de gestión (regulación económica, promoción del desarrollo, salud, educación, defensa y seguridad, obra pública, acción social, etc.) y de los diferentes ámbitos de actuación de la Administración Pública

(Nación, provincias y municipios / Ejecutivo, Legislativo y Judicial / administración centralizada, descentralizada, autárquica, empresas públicas, etc.)

Para referirnos a ese conjunto tan heterogéneo, pensamos en dos ideas cardinales que, como es fácil de ver, tienen entre sí múltiples puntos de contacto y tensión:

- Realizar la construcción político-organizacional en función de los factores críticos de cada sector, lo que puede asimilarse a la llamada administración por contingencia.
- Establecer formas de coordinación entre las partes como forma de edificar la necesaria consistencia e integralidad en la respuesta estatal.

2.2.1. La administración por contingencia

Los abordajes desde la contingencia consideran que no existe un tipo ideal de organización para todas las circunstancias. Por el contrario, se asume que la estructura organizacional y el sistema administrativo dependen (son *contingentes*) de los objetivos que se busquen, la morfología contextual, la distribución del poder en esa área de la Administración Pública, del tipo de tarea, tamaño y tecnología que se utilice. Nótese que esta visión se articula de forma virtuosa con la idea de supremacía de la política: desde ella se debe decidir en cada caso cuál y cómo es la intervención necesaria.

De esta forma, cada unidad tiene un recorrido histórico en donde ha sabido forjar una respuesta que puede ser mejor o peor de acuerdo a los objetivos que se tengan; no hay un algoritmo que pueda ser aplicado a priori a un sistema o circuito y que nos diga si éste necesita ser cambiado o no y cuál es el mejor camino hacia los objetivos planteados.

Este punto de vista es antitético con aquél que plantea la organización de la Administración Pública a partir de nociones de validez universal y que desechan como "ruido" todos los elementos que no pueden ser aprehendidos por los procedimientos que prescriben los manuales de moda. Por el contrario, se considera que la gestión pública plantea, en casi todos los casos, aspectos originales, en donde es desaconsejable la aplicación automática de procedimientos preestablecidos.

La administración por contingencia no deja de lado los clásicos módulos del fortalecimiento organizacional –normalización de procedimientos, profesionalización y capacitación del empleo público⁵, fortalecimiento de liderazgos y redes grupales, etc.- sino que los pone en función de los elementos que configuran el núcleo medular de nuestros objetivos en una determinada unidad de gestión.

En esta perspectiva cómo se gestiona es una variable dependiente de los objetivos y de la correlación de fuerza que hay en ese ámbito. En función de ese escenario, se analiza

5 Si la conducción de las unidades va a recaer en cuadros políticos, también es imprescindible su capacitación en cuestiones gerenciales (liderazgo positivo, manejo de la triada planificación / gestión / evaluación, etc.) y temas vinculados a la especificidad estatal (manejo presupuestario, jurídico, expedientes, gestión de empleados públicos, etc).

cuáles son los recursos (organizacionales, políticos, fiscales, simbólicos) que se van a involucrar y cuál es la forma en que ellos tendrán su máxima productividad.

Si el tipo de organización que se va a promover depende de estos equilibrios, habrá que admitir un componente experimental que permita la emergencia de disposiciones transitorias, o que entren en vigor para una parte del territorio, o en un sector determinado de la administración pública y no para otros. Esta transitoriedad de las soluciones no solamente se origina en cuestiones técnicas, sino también en razones políticas⁶.

Puede decirse que este enfoque es el que ha permitido desplegar una serie de políticas públicas con bastante suceso, estructurando en cada oportunidad diferentes modelos de gestión: profesionalización en YPF e INVAP, compromiso militante en acción social, alianza con organizaciones que nuclean a actores y productores en Radio y Televisión Argentina, articulación con movimientos sociales en el Ministerio de Trabajo, políticas *managerialistas* en Aerolíneas Argentinas, etc.

Aunque es obvio, no está demás aclarar que los elementos de la democracia y el estado de Derecho no son contingentes, sino supuestos innegociables de toda gestión. Asimismo, que las diferentes herramientas de gestión generan consecuencias no sólo en el área "local" de impacto sino en toda la Administración Pública, en donde su efecto se hace sentir por múltiples canales capilares de difusión e información. En este sentido, como parte de las circunstancias a considerar, también debe preverse de qué forma tales herramientas facilitan la coordinación (ver punto siguiente) y como impactan sobre la participación. Comentemos brevemente éste último caso: según la experiencia, modelos deliberativos, con elementos de gestión por objetivos, con liderazgos que propendan a la colaboración, genera un ambiente propicio a la participación popular que modelos más jerárquicos y normativos. Volveremos sobre el tema en la tercera sección de este documento.

2.2.2. Coordinación e integralidad

La administración por contingencia, precisa ineludiblemente de un segundo momento dado por:

- la integralidad como objetivo: la sociedad es una y debe ser tratada de todos los aspectos con una direccionalidad lo más clara posible aunque –como vimos en el punto anterior- atendiendo a los tiempos y heterogeneidad de actores sociales e institucionales involucrados.
- la coordinación como medio: formas de actuar que hagan que las diferentes unidades redefinen sus fines y mecánicas de trabajo "locales" en pos de articular su accionar tras los objetivos estratégicos del Estado.

La administración que surja de cada contingencia debe prever un modo de articulación con el Estado como un todo, ya que si no se corre el riesgo de que la administración

6 Este párrafo se inspira en De Sousa Santos, Boaventura (2010) "*Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*". Lima: Instituto internacional de Derecho y Sociedad - Programa Democracia y Transformación Social, páginas 110 y 111

pública sea un archipiélago de acciones inconexas o, peor aún, que se neutralizan entre sí. Este requisito se hace acuciante en los casos de una política pública con espacios compartidos; por ejemplo, en el tema seguridad, en donde las áreas de represión del delito y de acción social deben trabajar en forma conjunta para que una no inutilice la otra. En estos casos, cuando los ámbitos de articulación son débiles, se corre el riesgo de necesitar crecientes porciones de poder político para evitar una exacerbada puja de unidades por imponer su perspectiva.

La coordinación es el lugar, además en donde se puede hacer una evaluación general de la marcha de las políticas públicas y su correspondiente control, como así también construir los dispositivos de planificación.

Este tema, que es importante en cualquier Administración Pública, se hace crucial en el caso de países que como el nuestro, tienen forma federal de gobierno. Al respecto, no debe perderse de vista que gran parte de las acciones de nuestra Administración Pública -y crucialmente los cuatro sistemas más extendidos: educación, salud, acción social y seguridad- funcionan bajo un modelo de federalismo cooperativo: la nación lidera, fija los elementos estratégicos y financia programas de intervención; las provincias llevan adelante el núcleo duro de la gestión; los municipios son el primer punto de acceso de los ciudadanos a las políticas públicas.

Una clave interpretativa para entender la complejidad y las necesidades de la coordinación intraestatal es preguntarse qué está en juego -qué objetivos, qué intereses, qué disputas de poder, qué visiones de la sociedad- en la fijación de modalidades de gestión. En el tema federal, son continuas las tensiones entre la construcción territorial – propia de los gobiernos municipales y ocasionalmente provinciales-, que busca fijar Estado en un lugar concreto (y aplicar allí recursos, autoridad, dominación, visibilidad) frente a la perspectiva funcional –generalmente de la Nación- que está más ligada a los objetivos concretos del programa que se trate.

Nunca se remarcará lo suficiente que la coordinación es uno de los instrumentos de gestión más difíciles de construir y desarrollar. Su éxito depende de la posibilidad de encontrar el equilibrio entre una situación en donde las diferentes partes tienen sólo relación formal y no articulan su accionar y otra en donde una unidad asume el poder y hay relaciones jerárquicas y no de trabajo conjunto.

Para enfrentar con éxito los problemas de coordinación se requiere acuerdos acerca de cuáles son los nudos críticos a tratar y de la sinergia de voluntades, intereses y recursos de las unidades involucradas. También una cierta arquitectura institucional que organice canales formales de coordinación (Gabinetes, Mesas Interinstitucionales, Consejos Federales, etc.), y que se establezcan procesos, incentivos y límites para los actores involucrados.

Trabajar en esta dimensión implica multiplicar el vigor de dos dispositivos:

- El que comprende las redes de gestión que, centradas en la Nación, enlazan a todas las provincias y municipios. Esto implica consolidar el citado carácter cooperativo de nuestro federalismo, con la consolidación del lugar que a cada ámbito estatal le corresponde en tal sistema. Esquemáticamente hablando: las provincias y

municipios no disputan la conducción estratégica de los diferentes programas (aunque si participan en su diseño), la Nación no interviene en la gestión en el territorio (si en el seguimiento y auditoria de procesos y objetivos).

- Fortalecer los instrumentos transversales que garantizan la interoperabilidad de los sistemas de gestión y que de alguna forma enlazan a todos los ámbitos estatales. Estamos pensando en pautas básicas de administración de personal, presupuestaria, estándares informáticos, normalización de procesos, etc. Las tecnologías infocomunicacionales han permitido construir módulos que permiten soluciones sorprendentemente útiles para avanzar en este objetivo.

Para esta base de elementos transversales –una suerte de corazón administrativo de todas las unidades del Estado- si hay un modelo de gestión irremplazable. En este caso -por sus requerimientos de continuidad, transparencia, legalidad, publicidad y apertura hacia los ciudadanos- se deben utilizar las clásicas estructuras funcionales, basadas en la normalización de procedimientos que se gestionan por expediente y que son sostenidas por personal de carrera, de forma tal de garantizar la continuidad y transparencia en el desempeño estatal.

TERCERA SECCIÓN: PARTICIPACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Empecemos por lo más importante: más allá de sus complejidades y paradojas, la participación ocupa un lugar vital en los gobiernos nacional populares; es parte de nuestra utopía, en donde crecientemente la sociedad se autoadministra y es protagonista de la construcción de su futuro. En un plano más coyuntural, la dinámica de conflicto - inherente al despliegue del programa de transformaciones- hacen necesaria una vinculación virtuosa entre conducción política y sujeto popular, la que se convierte en uno de sus principales motores a la vez que es la mejor garantía de que no se extraviará la orientación principal.

No todas las visiones ponen a la participación en un sitio tan significativo. Es así como diferentes vertientes postulan que las instituciones son el lugar en donde deben expresarse los intereses de la población; el resto de las expresiones populares son un problema de alteración del orden público, exceso de política producto de la inmadurez ciudadana o la puja por la apropiación de recursos estatales.

Desde esta mirada, se afirma que el congreso debe “parlamentar” objetivos y valores y sobre estos promulgar una legislación. En base a esta legislación, un gabinete técnico diseña políticas públicas que serán ejecutadas de manera más o menos automática por una organización –la administración pública- que funciona como una máquina.

Sabemos que esto no es así; con toda la importancia que tienen, las instituciones de la democracia son un momento del proceso político que, si pretende desplegar un programa de transformaciones, precisa de una presencia ciudadana constante. Más aún, podríamos decir que en todos los procesos políticos emancipadores, tan importante como el contenido concreto de las políticas públicas –ligadas a toda una serie de

elementos que como vimos tienen particularidades *contingentes*- es la presencia popular y su impronta en el despliegue de las políticas estatales⁷.

3.1. Elementos de la participación

Como acabamos de decir, la participación refiere a una doble vía entre el Estado y la conducción política, por un lado, y la sociedad civil, por otro. Esta vinculación se desarrolla en lo que se conoce como esfera de lo público. Pongamos el foco de atención sobre estos tres elementos:

- **La sociedad civil**, que presenta asimetrías y capacidades diferenciales de recursos y de capacidad de incidir sobre el accionar del Estado. Adicionalmente, su morfología –densidad, equilibrios internos, forma de relacionarse con el plano de lo político– son diferentes en distintos sectores y geografías del país.
- **El Estado y la Administración Pública**, que tiene muchas caras y muchas formas de acercarse a la ciudadanía y que no es homogéneamente abierto ni transparente - hay sectores y territorios que están cerrados para amplios sectores de la sociedad- ni en todos los casos ha logrado erigir formas de actuar que propenden a expandir y proteger la esfera de lo público.
- **La esfera de lo público**, que pretendemos que sea un espacio en donde confluyen ciudadanos libres e iguales, pero que se ven restringidos por la actuación de poderosos medios de comunicación que instalan temas y seleccionan la información que será puesta en común⁸. La esfera de lo público es el lugar en donde se construye la hegemonía: la dominación y mantenimiento de poder de una parcialidad para la persuasión de otro u otros sometidos, imponiendo sus propios valores, creencias e ideologías.

Buena parte de la suerte del tema que nos ocupa se juega en los nexos, tensiones y tracciones que hay en y entre estos tres elementos.

Durante la primera parte de los '90 había una suerte de homogeneidad: una sociedad civil en donde los sectores dominantes tenían creciente poder, un nivel de conflictividad no ponía en juego el equilibrio general, una hegemonía de valores neoliberales que se articulaba con la superioridad electoral del menemismo, un Estado que se mostraba amigable a los sectores del establecimiento en general y al capitalismo financiero en particular.

Como no escapa a los lectores, a partir del 2003 se ponen en disputa los tres elementos del equilibrio descrito pero, no puede decirse que se ha consolidado una nueva hegemonía ni mucho menos. El carácter de espacio en disputa se ve claramente en las pujas que hay en derredor de instalar los temas la agenda política: la inseguridad, el

7 Este punto de tensión –democracia como respeto por ciertos procedimientos institucionales vs democracia como voluntad popular- es, desde larga data, uno de los ejes centrales de la disputa conceptual en el campo de la política.

8 También limitan a los ciudadanos tanto instituciones estatales, para estatales y privadas (la iglesia, la policía, las corporaciones que se apropian de lo público) como situaciones estructurales (pobreza, analfabetismo, dificultades de acceso a las TICs). Esta situación termina generando esferas públicas paralelas, varias de las cuales son inaccesibles para amplios sectores de la población.

supuesto aislamiento internacional, el “descontrol” de la protesta de los piqueteros, son algunos de los temas que buscan ser instalados por los que fueron desplazados del poder a partir del 2003.

El gobierno popular ha impulsado medidas desde la política y el Estado para reconfigurar la estructura social, la ley de medios se dirige a edificar una esfera más pública plural e igualitaria y el Estado y la Administración Pública también ha hecho avances en mostrarse más cercano a las grandes mayorías. De todo lo que le falta hacer en este último lugar es que hablamos en el presente documento.

3.2. La participación en acción

Como en todo lo que tiene que ver con el diseño estatal, y tal como lo comentáramos en la segunda sección del presente documento, la forma y vehículo de participación popular tendrá carácter contingente en relación con las circunstancias de la política pública que se trate.

En esta contingencia, además de los elementos que venimos describiendo, se debe considerar la caracterización del sujeto popular al que se apela. En tal sentido recordamos, lo dicho en la primera parte: la potencia que tienen las políticas públicas para crear / potenciar / re estructurar los actores sociales populares.

Puede hablarse de un camino arquetípico: una política pública cuyo desenvolvimiento se inicia con la movilización de la sociedad civil que instala el tema en la agenda política, toma vigor a partir de la construcción de un colectivo de organizaciones sociales que establece sus equilibrios internos y fija objetivos, y se consolida con la promulgación de una serie de normas que formalizan e institucionalizan derechos y garantizan la participación del colectivo en su custodia y con el despliegue de políticas públicas en consecuencia.

Algo así ocurre con los juicios por los crímenes de lesa humanidad, la ley de radiodifusión, la ley de matrimonio igualitario, la asignación universal por hijo, la ampliación del derecho a voto para los jóvenes desde los 16 años, etc.

Esta vía regia tiene la ventaja de establecer no sólo un entramado institucional consistente, sino que asimismo construye un escenario favorable en el contexto político adyacente al tema en cuestión. Por eso, se asume que el despliegue trabajoso y de mediano plazo que suele tener (por la participación de una pluralidad de actores que deben construir acuerdos), se ve más que compensado porque al haber alcanzado consensos, su desenvolvimiento tiene menos escollos y mayores posibilidades de permanencia en el tiempo, en comparación con las políticas públicas impulsadas por el decisionismo estatal.

Ahora bien, hay casos en que no se puede llevar adelante esta vía. Las razones más comunes están emparentadas con el manejo de los tiempos políticos –no siempre puede esperarse la maduración de una política construida en derredor de la participación

popular - o hay escenarios cooptados por la presencia de sectores antipopulares⁹, en donde hay que cambiar el escenario antes de abrir el juego a la participación. En estos casos, las autoridades –apalancadas en la legitimidad política institucional- lideran una transformación que busca “desde arriba” cambiar la estructura Estado-actores-esfera pública en ese escenario local.

Como dijimos, las herramientas de participación también son contingentes a cada situación en particular. De todas formas, no queremos dejar de nombrar algunos experimentos en curso, ya que son realmente valiosos y muestran que es posible un cambio cualitativo en las posibilidades de intervención directa del sujeto popular: el presupuesto participativo, las audiencias públicas, el monitoreo social, la banca del pueblo o del vecino, los diferentes tipos de autogestión productiva con participación estatal, planes consensuados, etc. Cada una será más o menos eficiente de acuerdo al segmento en donde se realiza la participación –diagnóstico, gestión, control de resultados- la base asociativa –sectorial, territorial- el grado de participación – consultiva, decisonal- etc.

Las tecnologías infocomunicacionales permiten soñar con superar escollos materiales de la participación, lo que idealmente permitiría dar un salto cualitativo en términos de democratizar la gestión, el control y la evaluación de las políticas públicas (la llamada teledemocracia). Aquí lo que debe subrayarse es que el elemento capital de toda transformación no pasa justamente por la tecnología en sí, sino por la forma en que la sociedad se la apropia y el modo en que la misma induce una cierta forma de construir y asignar el poder.

3.3. Los riesgos y problemas de la participación

Repasemos una vez más el punto central: los procesos de transformación de raigambre popular necesitan, con mayor o menor nivel de mediación político institucional, apelar a la participación popular.

Esta afirmación no tiene que hacer que minimicemos sus riesgos y los costos que involucra.

En sus primeras etapas la participación, como ya entrevimos, tiende a generar sobrecostos en términos de productividad y de tiempo. Esto es así porque una parte de los recursos de la organización se deben aplicar a la relación con la sociedad civil y a establecer procesos decisorios o informativos más complejos que los están pensados para abarcar únicamente a los elementos internos de la organización. Adicionalmente, hay también costo (al menos temporal) para que los sectores involucrados “aprendan el juego” y construyan lazos de confianza y conocimiento entre sí, elementos indispensables para que la participación tenga efectos virtuosos.

9 Por ejemplo, es imposible diseñar la expropiación de YPF con un modelo de participación que implique discutir una ley por meses. O es difícil pensar en un rediseño progresista del mercado de capitales con la participación y anuencia de esos sectores.

Pero lo verdaderamente riesgoso es utilizar el rótulo de participación para desnaturalizar la intervención popular o utilizarla en forma encubierta para fortalecer opciones de fracción o intereses sectoriales. Comentemos con algún detalle esta situación.

Una primera observación que queremos hacer está vinculada con el diseño de la participación y las dificultades para detectar con nitidez si la misma implica asignación de poder a los convocados. Hay diferentes momentos en la toma de decisiones y de diferentes formas se puede hacer que el actor al que se le asigna formalmente el poder de decidir no lo tenga en realidad. En este sentido, siempre es importante preguntarse, por ejemplo, quienes son los que tienen capacidad para poner temas en agenda, o cuál es la información que se presenta como disponible, o qué posibilidad hay de presentar caminos alternativos, o qué efectividad tiene la vinculación decisión - gestión¹⁰. De acuerdo a diferentes factores, cada elemento de la cadena decisoria puede convertirse en el verdadero lugar en donde se resuelven las cosas, o por lo menos, en un espacio con poder de veto.

Un segundo problema a analizar es si se está garantizando participación al sujeto popular, o si detrás de convocatorias "amplias" en los hechos se han generado filtros que dejan en el camino al grueso de los formalmente convocados.

Lo dicho anteriormente marca lo cuidadoso que se debe ser en el diseño y gestión de la participación sino se quieren falsificar sus resultados. Más aún, la participación es un hecho dinámico que debe ser revisado continuamente, ya que de su propio despliegue pueden surgir elementos que la desfiguren. Nos referimos a fenómenos como el reglamentarismo –se impone el que sabe manejar las reglas- el agitaciónismo –se impone una fracción minoritaria pero consolidada y con alta intensidad de participación- el burocratismo –desde el "aparato" se desalienta la participación a partir de agobiantes exigencias administrativas - el pretorianismo –se hace uso de la intimidación o la fuerza-, etc.

Más allá de todo lo dicho, la fórmula más común para desnaturalizar la participación, es a través de darle todas las características virtuosas a la sociedad civil y anteponerlas a una genérica "política" que, por el contrario, sería la quintaescencia de la corrupción. Esta perspectiva se complementa con la apelación a ONGs "prestigiosas" e "independientes" que, bajo la apariencia de representar a toda la sociedad, son tributarias de una cierta perspectiva o, más aún, están vinculadas a determinados intereses políticos o sectoriales¹¹. No casualmente, quienes siguen estas estrategias generalmente formulan propuestas que se dirigen a debilitar al Estado y que giran en derredor de lo que se conoce como la "antipolítica".

Buenos Aires, Noviembre de 2012

10 Por ejemplo, el famoso "se acata pero no se cumple".

11 Lo cual es inevitable, ningún abordaje por parte de una organización o persona puede realizarse desde la nada. Lo que es condenable es que se sostenga que sus posiciones son "independientes", cualquier cosa que sea que eso significa.