



DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 45

**La política de la modernización estatal:
Notas comparando la experiencia europea
con la latinoamericana (con foco en la argentina)**

Carlos H. Acuña

Febrero 2008

La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina)

ABSTRACT

Carlos H. Acuña
Maestría en Administración y Políticas Públicas
Depto Humanidades - Universidad de San Andrés
Buenos Aires - Argentina

Este trabajo persigue instalar los primeros pasos para un diálogo comparativo entre las experiencias latinoamericanas y las europeas. En primer lugar, al prestar atención a Europa, se busca incorporar en el análisis, diseño e implementación de reformas estatales una visión comparativa no tan común, relativamente ausente, en América Latina. En segundo lugar, y a partir de las pistas que nos brindan las experiencias europeas de implementación de modernizaciones administrativas y estatales de las últimas dos décadas, el objetivo es contraponer los problemas de la modernización estatal argentina (así como, en parte, la latinoamericana) con estas experiencias internacionales, con el objeto de identificar con mayor claridad prioridades para el análisis y el accionar estatal en nuestra región. Esto se hace en dos grandes pasos. Primero, se destacan algunos de los aprendizajes europeos sobre los procesos de modernización estatal. Y, segundo, se describen las características y problemas centrales de la institucionalidad estatal argentina, como se dijo, con ánimo de identificar prioridades para la lógica de implementación de procesos de modernización administrativa y estatal, a partir de una mirada comparativa con respecto a las enseñanzas europeas.

En este contexto, el trabajo acentúa que si bien es relevante identificar prioridades o comprender el *path dependence* que caracteriza el avance de estos procesos, más relevante es evitar confundir la naturaleza de los mismos. En este sentido, y retomando lecciones de las experiencias europeas, ratifica la necesidad de un explícito reconocimiento sobre la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene la implementación de estas reformas. Estos no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación. Y este reconocimiento hace tanto a que la implementación de la reforma fortalezca sus probabilidades de sustentabilidad intertemporal, como a que no se pierda de vista que **el sentido de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública está en la forja de políticas públicas más legítimas y eficaces, en definitiva de buen gobierno.**

* * *

**The politics of state modernization:
Comparative notes about the European and Latin American experiences
(with focus in Argentina)**

ABSTRACT

Carlos H. Acuña
Maestría en Administración y Políticas Públicas
Depto Humanidades - Universidad de San Andrés
Buenos Aires - Argentina

These notes point to help a comparative understanding of the European and Latin American policies of state modernization (with a focus in Argentina). The reason to pay attention to Europe to better understand Latin America is to bring into this region's analysis, design and implementation of state reforms a comparative aspect that, in spite of its value, has remained relatively absent. Stemming from clues offered by the European processes of state and public administration modernization during the last two decades, the aim of the piece is to compare the problems of state modernization in Argentina (as well as, in part, in the rest of Latin America) with these international experiences, in order to identify more clearly priorities both, for the analysis and state action in our region. To do this the article highlights some lessons of the European experiences and compares them with central features and problems of the Argentine state institutions.

It is in this context that the study stresses that beyond the relevance of recognizing key features or of understanding the path dependence that characterizes the dynamics of these processes, it's even more relevant not to misunderstand their nature. In this sense is that the main arguments of the article take advantage of the European experiences to ratify the need to recognize the importance of the relationship between both, the technical and political logic that sustain state reforms. In essence, these are not technical but predominantly political processes. There is a political decision behind their starting point and supporting the come and goes throughout their implementation. And this recognition is relevant to improve the chances of intertemporal sustainability of these policies, as well as to avoid losing sight that **the sense of greater efficacy and efficiency of public management it's in the making of more legitimate public policies, in a nutshell, in the making of better government.**

* * *

La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina)

Carlos H. Acuña
Maestría en Administración y Políticas Públicas
Depto Humanidades - Universidad de San Andrés
Buenos Aires - Argentina

Introducción¹

Este trabajo persigue instalar los primeros pasos para un diálogo comparativo entre las experiencias latinoamericanas y las europeas. En primer lugar, al prestar atención a Europa, se busca incorporar en el análisis, diseño e implementación de reformas estatales² una visión comparativa no tan común, relativamente ausente, en América Latina. En segundo lugar, y a partir de las pistas que nos brindan las experiencias europeas de implementación de modernizaciones administrativas y estatales de las últimas dos décadas, el objetivo es contraponer los problemas de la modernización estatal argentina (así como, en parte, la latinoamericana) con estas experiencias internacionales, con el objeto de identificar con mayor claridad prioridades para el análisis y el accionar estatal en nuestra región. Esto se hace en dos grandes pasos. Primero, se destacan algunos de los aprendizajes europeos sobre los procesos de modernización estatal. Y, segundo, se describen las características y problemas centrales de la institucionalidad estatal argentina, como se dijo, con ánimo de identificar prioridades para la lógica de implementación de procesos de modernización administrativa y estatal, a partir de una mirada comparativa con respecto a las enseñanzas europeas.

Debo, finalmente, destacar que su carácter de “notas” indica el estadio de madurez de esta elaboración. A esta altura, constituye más una pieza fijando los elementos centrales de un análisis comparativo y de sus posibles conclusiones, que una argumentación acabada.

¹ El contenido de estas Notas reconoce varias fuentes: Prats Catalá, Joan (2006a y 2006b); Acuña, Carlos H. (2007; 2006a y 2006b); Acuña, Carlos H. y Oscar Cetrángolo (2006); Carley, Michael e Ian Christie (2000); OCDE (2003 y 2005).

² Los argumentos que aquí se desarrollan son parte del debate que, en el contexto de las actividades ligadas al “Proyecto de Modernización del Estado en la Argentina”, mantenemos entre especialistas argentinos, de otros países latinoamericanos y europeos, miembros de la Jefatura de Gabinete de Ministros y responsables de proyectos de modernización estatal del BIRF para la Argentina. Si bien la raíz de estas notas se puede encontrar en Acuña 2006b, fue expuesto dos veces en Seminarios/Congresos internacionales: mientras que la primera presentación de la versión extendida de este trabajo se realizó en el Seminario Internacional *La implementación de las políticas públicas: su viabilidad y eficiencia*, organizado conjuntamente por CERALE (Centre d’Etudes et de Recherche Amérique Latine Europe ESCP-EAP) y EGAP (Escuela de Graduados en Administración Pública) del TEC de Monterrey, Monterrey, México, 9 de Febrero de 2007; la segunda fue la realizada en *XII Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de Octubre – 2 de Noviembre 2007.

I. Un vuelo de pájaro sobre lo que nos enseñan las experiencias europeas

I.1 Qué ha resultado de dos décadas de reformas estatales en Europa

El profundo cambio experimentado en los países de la OCDE después de veinte años de estrategias de modernización administrativa y estatal, muestra al menos cuatro resultados centrales (Prats, 2006a, pág. 8):

- “Los gobiernos no tienen menores sino mayores funciones. Tras veinte años de reformas los gobiernos están más presentes en los países de la OCDE y siguen siendo requeridos para intervenir. Pero ha cambiado muy significativamente la naturaleza de los problemas que tienen que enfrentar y los modos de intervención.
- Han cambiado significativamente los modos de intervención de los gobiernos: es el paso del llamado estado productor y proveedor de servicios al estado regulador [...] la función de regulación cubre cada vez más ámbitos como consecuencia de la complejidad de las sociedades, pero por la misma complejidad la producción de regulaciones requiere cada vez más la colaboración de organizaciones no gubernamentales.
- El gasto público no ha decrecido significativamente en la OCDE situándose en torno al 40% del PIB.
- La presión creciente sobre el gasto público continúa especialmente en el campo de las pensiones, la educación, la salud y los servicios sociales.”

I.2 Lecciones de las experiencias europeas

En materia de aprendizajes al analizar los procesos de reforma administrativa y modernización estatal en los países de la OCDE desde mediados de los años ochenta, existe una importante coincidencia en las evaluaciones que se han llevado adelante (OCDE 2003 y 2005). Hay acuerdo en que ha habido un avance en la eficiencia, en la transparencia y en el respeto a los derechos ciudadanos y sociales. Sin embargo, es de destacar que a pesar de este avance, el punto al que se ha llegado cae por debajo de las expectativas que tenían las sociedades europeas. Por ello, el reconocimiento de este avance va, paradójicamente, de la mano de un generalizado descontento sobre la intensidad y calidad del cambio alcanzado. Más allá de ello, han sido procesos con claros éxitos.

Tres conclusiones que tienen que ver con la lógica de estos procesos son: primero, que las situaciones o **las condiciones iniciales** de las que partieron estos procesos se reconocen como altamente heterogéneas. De esta forma, hoy los diagnósticos europeos al pensar la OCDE parten del presupuesto de una alta heterogeneidad entre estas sociedades. Segundo, los procesos en el desenvolvimiento de su **implementación** han sido diversos. Y tercero, los **resultados** observados también son heterogéneos. Por tanto, la visión que nos brindan las evaluaciones de los organismos europeos con respecto a lo que ha sido su proceso,

parten de un fuerte presupuesto de heterogeneidad, de especificidad de las sociedades. Los elementos en común son elementos, todavía hoy, a construir.

Obviamente, si analizamos la experiencia europea con estándares latinoamericanos, esta se ha desplegado en sociedades radicalmente distintas en términos de sus mayores capacidades político-institucionales y socio-económicas.

Entre las propiedades que es necesario acentuar de las experiencias europeas, se incluye el explícito reconocimiento de la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene a estos procesos. Estos no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación.

Las experiencias europeas también nos permiten reconocer que la mayor eficiencia que han alcanzado, es necesaria pero no suficiente para garantizar mejor gobierno. Este es un tema que en este momento se está valorizando en su especificidad. Se valora no solamente la relación estratégica que existe entre una modernización estatal y el contexto estructural-económico en el que se ve inmersa, sino particularmente la relación entre la política de una sociedad y su dinámica administrativa. En este sentido, si bien es necesario reconocer que efectivamente se puede y debe mejorar la eficiencia y eficacia de nuestras dinámicas administrativas de gestión, también es necesario reconocer que esto no asegura un mejor gobierno. Hay una especificidad, hay una autonomía de lo político –sus formas y contenidos-- que es importante y que nos brinda por un lado riesgos y, por otro, oportunidades.

La necesidad que también enseñan las experiencias europeas es la de trabajar asumiendo que estos procesos no solamente son dinámicos, sino que deben ser guiados por estrategias adaptables a contingencias. El argumento apunta a asumir explícitamente que son procesos para los cuales no contamos con información completa. Cualquier estrategia, cuente con la calidad de diagnóstico y formulación que cuente, una vez iniciada enfrentará eventos inesperados. Va a operar frecuentemente sobre novedades y contingencias (esto es, sobre eventos no previstos). En otras palabras, el problema no es solamente un problema de claridad y alta racionalidad al momento de planificar y definir objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y elaborar las acciones necesarias para su alcance. Sin duda esto es relevante. Sin embargo, la experiencia europea enseña que estas condiciones son necesarias para lanzar procesos de modernización del Estado, aunque no suficientes para el alcance de los objetivos perseguidos. Una vez en marcha, los procesos muestran que las estrategias de modernización de la institucionalidad estatal deben redefinirse adaptándose a la realidad, a veces radicalmente. Es aquí donde se marca una gran diferencia entre la diversa calidad de las estructuras político-institucionales que sostienen estos procesos. Las estructuras que muestran mayor capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas ya durante los periodos de implementación, son las que producen mejores resultados finales. De esta forma, la planificación estratégica es clave como punto de partida que guía a estos procesos. Contar con esta capacidad es clave porque constituye el punto de partida de estos procesos. Pero tan importante como esta planificación es contar con estructuras y capacidad de adaptabilidad, lo que a su vez demanda lo que podemos denominar “**flexibilidad estratégica**” al momento de la

implementación. Y en este punto creo que América Latina en general, y Argentina en particular, tiene un largo trecho que recorrer y mucho que aprender.

¿Qué nos dice Europa sobre cómo se reconocen prioridades y se aprende la forma de encararlas? Lamentablemente hay que reconocer que Europa aprendió de la peor forma, pagando altos costos por la falta de previsión de la heterogeneidad que se enfrentaba o falta de flexibilidad una vez que se la identificó. En este sentido, los argentinos (y latinoamericanos en general) no somos los únicos que pagamos caro el aprendizaje. Los estudios europeos que comienzan a identificar la relevancia de la rigidez en la implementación como un elemento importante, con suficiente base empírica como para tornarlo insoslayable, surgen sobre todo a partir de principios del 2000 (Carley y Christie). Después el problema se marca con fuerza en informes del 2003 y algunos del 2005 (informes de la OCDE citados al principio de este apartado I.2). Y es recientemente que se están llevando adelante experiencias innovadoras que incorporan fuertes presupuestos de heterogeneidad y la implementación de lo que, con cierta impunidad, denominé “flexibilidad estratégica”. El aprendizaje --inclusive en sociedades con claras prioridades políticas, información y organizaciones públicas de alta calidad-- es lento y la solución todavía más lenta, por lo que estos son puntos sobre los que América Latina debería prestar atención en las experiencias europeas lo antes posible. Debatir la validez de las recetas universales y la exportación/importación de “buenas prácticas”, como se hará más abajo, no debe obturar la capacidad de aprender de experiencias ajenas cuando es pertinente.

En este sentido, también resalta que Europa ha experimentado una falta de visión sistémica de gobierno. Al gobierno se lo entendió/redujo a los distintos sectores sobre los que se estaba operando, sin una comprensión de la dinámica político-gubernamental más amplia en la que se inscriben los procesos de modernización o reforma administrativa.

Hasta aquí las conclusiones sobre lo que nos dice la experiencia europea, apuntan a la necesidad de acentuar presupuestos de fuerte heterogeneidad de la problemática que enfrentamos, así como de flexibilidad e integralidad en la comprensión de estos procesos y, por lo tanto, también en la mirada que debe guiar el diseño e implementación de las estrategias de reforma o modernización estatal.

Corresponde marcar dos puntos más antes de abordar la especificidad del caso argentino. Primero, los casos europeos también enseñan la necesidad de valorar lo existente y de hacer esta valoración explícita tanto al momento del diseño como de la implementación de estrategias de modernización. Tan importante como identificar los problemas que se enfrenta es identificar las fortalezas con las que ya se cuenta para encararlos. Este elemento no hace sólo a una mejor planificación e identificación de recursos, sino también a la economía-política del proceso de implementación: en términos políticos, valorar lo existente es efectivamente fortalecer el ancla a partir de la cual se construye en base a alianzas e intercambios con actores potencialmente afectados por el proceso de cambio organizacional. Aquellos procesos que terminaron mostrando mayor adecuación, mayor flexibilidad, mejores resultados, son aquellos que, efectivamente de manera explícita, incorporaron lo existente en el análisis y lo valoraron políticamente al momento de ajustar la estrategia a la realidad. Es una forma de, simultáneamente, maximizar los recursos con los que se cuenta e incorporar o neutralizar a actores con capacidad de vetar los cursos de

acción emprendidos. El “borrón y cuenta nueva” usualmente denota la ceguera omnipotente del tecnócrata recién llegado a la política y al Estado.

Segundo, la imitación resulta de poco valor: las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos. Esto demanda debatir la validez y peligro de recetas las universales.

II. ¿Y por casa cómo andamos? Características y problemas centrales de la institucionalidad estatal argentina

II.1 La institucionalidad estatal argentina

El rasgo central que ha caracterizado al Estado argentino durante la segunda mitad del siglo XX ha sido la reiterada inestabilidad institucional y el movimiento pendular entre regímenes constitucionales y autoritarios, en una creciente espiral de violencia. En este contexto, la imagen del Estado argentino como un cementerio de proyectos (a la Oszlak) parece pertinente y nos sugiere que, si todo Estado debe ser considerado como una estructura relativamente desarticulada, ni consistente o unificada, la particularidad del Estado argentino es que, en general, muestra una mal articulada estructura de capas casi geológicas de distintas reformas que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás algunos años.

Esta imagen del Estado como cementerio de proyectos, coloca el acento de los problemas estatales en la inestabilidad política. La causa de esta inestabilidad es en realidad triple: en primer lugar, lo ya señalado en relación con los sistemáticos y violentos cambios de régimen político, que afectaban a las políticas e institucionalidad estatal. En segundo lugar, en períodos que se observó relativa estabilidad del régimen político, se verifican profundos cambios político-institucionales entre los diversos gobiernos, tanto dentro de contextos autoritarios como democráticos. En tercer lugar, también se observan períodos en los que el gobierno es estable pero, sin embargo, hay radicales cambios de políticas y en la forma de organizar los niveles de ministerios, secretarías y subsecretarías. En cuarto lugar, se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta históricamente en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente. Junto con ello, los sucesivos ajustes en las remuneraciones de los funcionarios estatales como resultado de sucesivas crisis económicas en general y fiscales en particular, en especial del personal más jerarquizado, ha atentado contra la consolidación de un servicio civil estable e idóneo, capaz de diseñar e instrumentar políticas públicas.

Una sociedad en permanente refundación institucional no puede sino sufrir devastación en sus capacidades estatales y de diseño e implementación de políticas públicas. Cada intento de cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descrita resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsibles:

la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos.³

Este cuadro histórico hoy muestra algunos importantes cambios en algunos aspectos. Fundamentalmente, a partir de 1983 Argentina muestra el surgimiento de una democracia estable, que no enfrentó un riesgo de quiebre ni en momentos tan críticos como durante los levantamientos militares del periodo 1987-1990 o la profunda crisis de los años 2001-2002. Sin embargo, el proceso democrático también nos ha mostrado que estabilidad democrática no necesariamente implica contar con instituciones que nos ofrezcan ni buen gobierno ni estabilidad institucional. Claramente esta estabilidad del régimen democrático se presenta como condición necesaria del fortalecimiento institucional, y particularmente del estatal, pero no como condición suficiente. La estabilidad democrática ha ido hasta hoy de la mano de sólo un Presidente completando su mandato y, hasta recientemente, de debacles gubernamentales, con profundos cambios en la dirección de las políticas públicas, de la institucionalidad estatal y de su relación con los mercados y la sociedad civil, así como de la mano del mantenimiento de una alta rotación de ministros, secretarios y subsecretarios. En síntesis, nos encontramos que el avance hacia la estabilidad democrática todavía enfrenta como desafío asegurar la estabilidad de las instituciones de gobierno y de la gestión pública.

Dado el débil papel jugado por el Congreso en la ejecución y control del diseño e implementación de políticas públicas por parte de los aparatos estatales, el Poder Ejecutivo ha quedado históricamente colocado en una posición dominante y estratégica con relación a estas políticas, por ejemplo las de índole social. En este sentido, el conflicto de poder más significativo suele concentrarse al interior del Ejecutivo. Este juego político, común a la gran mayoría de los países de América Latina, se enmarca en constreñimientos estructurales también relativamente similares en la región, según sus características político-institucionales y socioeconómicas. Respecto a las primeras, la inestabilidad de muchos regímenes políticos conlleva importantes cambios en el Poder Judicial así como ha derivado en cíclicos cierres/aperturas de los Parlamentos, lo cual ha colocado al Poder Ejecutivo como el único poder de gobierno de presencia permanente a través de los cambios de regímenes acontecidos; por ello, las lógicas institucionales y el juego de los actores, llevan a desarrollar tecnologías de gestión preponderantemente ligadas al Ejecutivo, por lo que el resultado tiende a mostrar no sólo gobiernos con predominancia de este poder, sino sociedades civiles organizadas en función de intentar influir sobre el Ejecutivo. Esta combinación de lógica de gobierno y lógica de organización de la sociedad civil resulta en un fuerte equilibrio pro Ejecutivo con relación a los otros poderes de gobierno.

Estas características estructurales implican que al momento de intentar influir sobre la política pública, cualquier estrategia podía sobrellevar el costo de la falta de capacidad para influir en el Poder Legislativo, pero no contaba con margen para desestimar priorizar su influencia sobre el Ejecutivo. En forma paralela a este proceso, cabe destacar también el

³ Para un estudio específico sobre la situación del servicio civil en la Argentina, cf. Iacoviello y Zuvanic (2006). Este trabajo está inserto en un estudio más amplio sobre la situación del servicio civil en América Latina (Echebarria, 2006).

papel jugado por el sistema de partidos, toda vez que el mismo, víctima de la inestabilidad institucional, tiende a resolver sus debilidades también priorizando el control de los recursos del Ejecutivo a efectos de su propia supervivencia. Esta dependencia de la sociedad civil y el sistema partidario del aparato estatal expresa, por otro lado, la capacidad del Ejecutivo para moldear la demanda social y política.

Por otra parte, las transformaciones estructurales que se han llevado adelante en la década de los años noventa no han alcanzado a afectar favorablemente el entramado de políticas públicas, en una dirección de que éstas puedan reducir los problemas sociales más importantes. Las estrategias de descentralización, privatización-desregulación y focalización llevadas adelante en la década anterior, han visto limitados sus efectos de cambio institucional, por causas variadas. Entre estas se destaca el hecho de que las reglas más globales del juego político han permanecido más o menos invariables: la ya mencionada preponderancia del Ejecutivo con la consiguiente debilidad partidaria y social, así como los problemas de coordinación intra, intersectorial e interjurisdiccional que minan la calidad de las políticas públicas en general.

Finalmente, es de destacar la conflictiva trama que caracterizó históricamente el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno en la Argentina. Desde los conflictos por las rentas aduaneras que marcaron los primeros años de la organización nacional en el siglo XIX, hasta las más recientes disputas por los fondos de coparticipación federal, la potestad y el reparto de los tributos han estado en el centro del debate entre los diferentes niveles de gobierno. La organización federal de Argentina se caracteriza por descansar sobre un fuerte predominio provincial. De acuerdo con la Constitución Nacional las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Este es el contexto político-estructural argentino en el que se inserta la especificidad de los diversos problemas de coordinación en los que se ven inmersos el diseño e implementación de proyectos de modernización estatal.

II. 2 Problemas y prioridades para una modernización estatal en la Argentina (con una mirada en las enseñanzas y buenas prácticas ofrecidas por la experiencia europea)

En este contexto, tres son los puntos para destacar en primera instancia, sobre problemas y prioridades de la situación en Argentina con un espíritu comparativo que apunta a identificar qué hay en común, cómo y por qué las enseñanzas que apunté de la experiencia europea, son capitalizables para el aprendizaje latinoamericano y, específicamente, el argentino.

El **primer** punto, es el de las recetas universales. ¿Por qué en las evaluaciones de la experiencia de los países europeos se acentúa que las imitaciones resultan de poco valor? La razón se encuentra en que Europa (como América Latina) ha experimentado un contexto cargado de presión (ya sea política y/o teórico-ideológica) para implementar prácticas supuestamente válidas para responder a las necesidades de toda sociedad y Estado. Las presiones/recomendaciones para implementar estas recetas, suponen la existencia de

fórmulas de acción pública legítimas en todo momento y lugar. Es necesario reconocer que hay dos momentos, dos lógicas distintas que han sostenido recetas universales en las últimas décadas. Un primer momento, que hoy se identifica como ligado a la “primera generación de reformas” estructurales, mostró a este tipo de recetas sosteniéndose en una lógica deductiva. En este periodo, que se inaugura con la crisis del keynesianismo y la irrupción de un pensamiento hegemónico estrechamente ligado a la teoría neoclásica en Economía, se moldea la hechura de las políticas públicas por medio de la influencia teórico-ideológica en los organismos multilaterales de desarrollo, los gobiernos y la academia. Esta lógica parte del presupuesto de que contando con un modelo teórico correcto (“verdadero” nos sugiere el positivismo neoclásico), lo que se necesita es arribar a una conclusión lógica necesaria e implementarla. De esta forma la discusión es sobre modelos abstractos en los que, usualmente, la realidad se encuentra al final del camino y, no pocas veces, desplegando rebeldía y una desafiante capacidad de generar acontecimientos que, teóricamente, no “debieran ocurrir”. Otro fuerte presupuesto de estos marcos teóricos es el de la homogeneidad de motivaciones del comportamiento humano; presupuesto que concibe a los individuos y las relaciones sociales determinados por racionalidades “angostas”, egoístamente maximizadoras, sin mayor peso de identidades colectivas, ideologías, valores o normas a la hora de decidir qué hacer y por qué hacerlo. Por ello es que la definición de cursos de acción pertinentes para mejorar nuestras sociedades resulta, desde esta lógica, un problema de deducción sin mayor necesidad de la historia. Desde la teoría se asume la validez universal de sus axiomas y, consecuentemente, pleno conocimiento no sólo sobre el funcionamiento estatal o los mercados, sino sobre “todo comportamiento individual o colectivo”, como nos recuerda sin fingir humildad de pensamiento Gary Becker⁴. Si se parte del presupuesto de universalidad en la naturaleza del comportamiento humano y de las relaciones sociales y se cuenta con un curso de acción lógicamente necesario, esta recomendación resulta inevitablemente pertinente en todo momento y lugar: por ejemplo, estos modelos aseveraban que descentralizar decisiones y servicios públicos es necesario y universalmente positivo, independientemente de diferencias culturales o ideológicas, estructuras federales o unitarias, de la diversidad de grados de concentración de la riqueza o de poder político a nivel provincial o local, independientemente de disparidades de capacidades estatales, político-partidarias o de las sociedades civiles.... “Si duda...”, se recomendaba con contundencia lógica, “rompa el vidrio y descentralice” porque la nueva estructura de incentivos, de operar sobre individuos “racionales”, mejoraría comportamientos, la provisión de bienes públicos y el cumplimiento de las funciones sociales.

Con la crisis de la “primera generación” de reformas estructurales, primero en África y Asia y después en América Latina, esta visión también entró en crisis. Sin embargo, en su lugar se hace presente una nueva lógica que reproduce los problemas de las recetas universales, aunque ahora inductiva. Es aquella lógica que acentúa el papel de las “buenas prácticas” ajenas como fuente de diseño, decisión e implementación de políticas y programas públicos. Es inductiva porque, ahora sin la necesidad de modelos mayormente sofisticados, si se identifica una experiencia exitosa --y en una dirección “de lo particular a lo general”--, se tiende nuevamente a generalizarla como recomendación sobre prácticas a replicar. La receta universal, de esta forma, abandona su legitimidad teórico-deductiva para

⁴ Uno de los más brillantes exponentes neoclásicos (1976).

reencontrarla en la inducción a partir de alguna experiencia feliz. No nos equivoquemos: buenas prácticas, buenas experiencias ajenas pueden, efectivamente, servir como importantes fuentes de aprendizaje. Sin embargo, también pueden confundir. Depende de las propiedades del caso y su contexto. Hay experiencias que son trasladables de una sociedad a otra y otras que no. El riesgo que se corre es que, ahora a través de recomendaciones basadas en “buenas prácticas” como fuente de su legitimación como buena política, se reproduzcan los errores y costos de la receta universal. En este sentido surge una clara necesidad: el análisis de buenas y de malas prácticas, así como de prácticas similares (buenas o malas) que produjeron resultados disímiles. Necesitamos más teoría parsimoniosa, que explique por qué y qué variables tornan una experiencia aplicable o no fuera de su matriz originaria.

Uno de los ejemplos de recetas universales al que ya se hizo referencia al pasar, es el de la descentralización y la forma con que se ha implementado en la Argentina. A la descentralización en general se la ha planteado como opuesta, en contraposición a la centralización. Se perdió de vista en la forma con que se estableció esa receta universal, que para poder descentralizar eficaz y eficientemente, para alcanzar un impacto de profundización democrática y mayor eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos, se debe tener en claro qué mantener centralizado y para qué. Centralización y descentralización no son opciones en contraposición sino dos procesos, dos funciones, que deben articular un equilibrio dinámico entre los subsistemas y elementos que componen a nuestras sociedades. Resulta claro que si se descentraliza, necesariamente se deberán redefinir las funciones centralizadoras, aunque no tan claro que se las deba abandonar o debilitar. Ésta es una discusión clave que en el caso europeo emerge en términos de la discusión sobre las autonomías regionales. En experiencias como la argentina, así como en otras latinoamericanas, no se estableció un equilibrio o articulación entre procesos descentralizadores y funciones centralizadoras. Se perdieron de vista las funciones que se deben mantener centralizadas para asegurar tanto el alcance de los objetivos perseguidos a nivel local, como el mantenimiento de la integridad de sistemas socio-políticos nacionales. Ya reconocimos que los casos europeos sufrieron costos en su proceso de aprendizaje. Sin embargo, el proceso argentino nos muestra que el tipo de costos enfrentados por nuestras sociedades fueron, por su magnitud, de una naturaleza distinta a los sufridos en las experiencias europeas. Los resultados de la descentralización administrativa y de servicios públicos en Argentina, han generado experiencias exitosas y otras literalmente dramáticas, en las que observamos jurisdicciones subnacionales que no han contado con las mínimas capacidades para brindar los servicios públicos descentralizados desde la nación. Casos provinciales y municipales en los que, de la mano del proceso de descentralización, lo que ha resultado es tanto una mayor concentración autoritaria del poder y una menor capacidad de la sociedad civil de controlar al poder gubernamental, un aumento del descontento y el conflicto social, así como una diáspora regional y social de creciente desigualdad. En realidad, fue el conjunto de la sociedad argentina la que terminó debatiendo durante la crisis de 2001-2002, no sólo el sentido de contar con ministerios nacionales como el de Educación o Salud, sino inclusive debatiendo el sentido de mantenerse como unidad nacional; terminó debatiendo la integridad de la nación y el sentido de mantener y reproducir su unidad. Hoy la Argentina, más allá de los claros avances desde 2003, es una sociedad social y regionalmente mucho más heterogénea, desigual y excluyente que hasta

fin del siglo pasado, lo que dista diametralmente de los objetivos enunciados originalmente al descentralizar.

En definitiva, a esta altura se puede concluir que en vez de recetas universales, y como en Europa, en la región se necesitan visiones sistémicas y comparativas a la hora de operar sobre “elementos” o subsistemas socio-políticos específicos y evaluar por qué y de qué forma conviene, por ejemplo, descentralizar la gestión pública. Recién alcanzada esa mirada es que resulta factible aprender y concluir, tomando en cuenta las propiedades de cada sociedad y la lógica de la economía política que sostuvo el proceso específico, que una experiencia exitosa se puede o no replicar en otra sociedad. Replicar experiencias y resultados es sumamente difícil porque las sociedades son en gran medida idiosincráticas, distintas. La mirada equilibrada capaz de diferenciar la buena práctica no replicable de la que lo es, demanda una sofisticación analítica hasta hoy no suficientemente desarrollada y todavía menos utilizada. Y aquí se enfrenta un desafío prioritario: el desarrollo de un mejor entendimiento comparativo (para el que el primer paso metodológico, como sugiere Przeworski –2004--, es el principio de desconfianza frente al *policy paper* que legitima sus recomendaciones en una usualmente solitaria experiencia canadiense o ugandesa, también usualmente sintetizada en un *box* o recuadro dentro de un texto plagado de viñetas).

El **segundo** punto remarcable a partir de las experiencias europeas es la necesidad de contar con una visión sistémica a la hora de diseñar e implementar modernizaciones estatales. Por supuesto que la experiencia latinoamericana también muestra haber cometido el error de actuar con visiones parciales de la realidad. De nuevo, la descentralización es un ejemplo de falta de visión sistémica que ha tenido un gran impacto de desarticulación social e institucional en América Latina en general, así como en Argentina específicamente.

Otro aspecto de esta ausencia de visión sistémica que sufre la Argentina, y sobre el que nos encontramos en una situación distinta a la que muestran las sociedades europeas, es el “nominalismo” con el que encaramos el diseño e implementación de estrategias de modernización estatal. La institucionalidad argentina se ha fortalecido tremendamente con respecto a la situación que enfrentaba hace relativamente pocos años. Sin embargo, la debilidad institucional de la Argentina es tal, que a veces detrás de ciertas imputaciones de existencia de sistema lo que encontramos es ausencia de las condiciones de integridad/unidad mínima para considerar la estructura en cuestión como tal. Se habla del “sistema de salud”, del “sistema de empleo público” o del “sistema de provisión de agua potable y saneamiento”, y uno de los problemas que enfrentan los responsables de políticas de modernización o mejoramiento de las políticas públicas, es que frecuentemente no operan sobre un sistema. El uso de la noción de “sistema” implica imputar un mínimo de unidad y mínima consistencia como para poder asumir mínimas condiciones de integración, coordinación y gobernabilidad. Por ejemplo, y más allá de las claras bondades de la política de salud que se lleva adelante desde 2002 en la Argentina, se podría discutir la condición de “sistema” al conjunto de estructuras relacionadas a la provisión de salud. Este sistema usualmente se presenta como constituido por tres subsistemas: el público (hoy descentralizado en tres niveles jurisdiccionales), el subsistema privado y el subsistema de las obras sociales (ligado centralmente a las obras sociales sindicales). ¿En realidad son subsistemas? Si analizamos las ausencias y contenidos de la reglamentación que los rige, se podría argumentar convincentemente de que en realidad no son subsistemas de un sistema,

sino sistemas en sí mismos y con importantes grados de desarticulación entre sí. En este sentido es que no resulta claro de que exista “un sistema” de salud en la Argentina. Para el que encara la implementación de un proceso de modernización del “sistema nacional de salud” desde el Ministerio de Salud nacional, le resulta, comprensiblemente, más fácil operar sobre los organismos públicos nacionales. Encuentra graves dificultades para coordinar no ya entre los diversos niveles jurisdiccionales, sino inclusive para asegurar el funcionamiento de los sistemas de referencia y contrarreferencia dentro de los propios niveles jurisdiccionales. El subsistema de las obras sociales se ve alejado y autónomo por estar más ligado al Ministerio de Trabajo dado que constituye una pieza central de su relación con las organizaciones sindicales. Y el subsistema privado compuesto por las empresas de prepago, en realidad todavía no se encuentra reglamentado en la Argentina; si bien la Secretaría de Comercio discute sus aranceles, no existe todavía una clara reglamentación sobre cómo deben operar como organizaciones proveedoras de salud. En este contexto, el actor “modernizador” sin duda encuentra que su primer paso debe ser la construcción de mínimas reglas de integridad sistémica, de capacidad de coordinación y gobierno (integrando en la misma la diversidad de recursos y actores públicos, sindicales y privados).

Por ello, es que uno de los problemas que enfrenta el Estado y la sociedad argentina es que a veces no cuentan con mínima integridad sistémica en áreas clave del sector público. En estos casos, la prioridad o precondition para poder implementar una política de modernización en el área, es la construcción o reconstrucción de integridad sistémica, lo que implica construir mínimas capacidades de información, comunicación, coordinación y gobierno que aseguren que “subsistemas” fundamentales no estén “boyando” casi totalmente autónomos de la influencia y gobierno de la autoridad estratégica competente.

En este sentido, otro aspecto que nos diferencia abismalmente de la experiencia europea es que frecuentemente planificamos y operamos sobre sistemas públicos que, en realidad, se deben terminar de construir o de reconstruir. Confundir la magnitud de este problema en casos latinoamericanos como el argentino, lleva a malentender por qué, después de grandes esfuerzos y estrategias de reforma y modernización, los resultados muestran retazos de éxitos y fracasos, parches del Estado que se ha logrado modernizar y otros que “se quedaron atrás”, parches del Estado que muestran transparencia y otros que no, parches del Estado que están absolutamente aislados, funcionando por su cuenta, que han quedado fuera de estos procesos. Esta es la dinámica que nos ha llevado a tantos y distintos tipos de Estado por sector y por jurisdicción; observamos Estados pre-noventa, Estado-noventa, Estados post-noventa, Estados con personal calificadísimo y Estados con el 15% de sus agentes debajo de la línea de pobreza. La prioridad, por ende, es identificar dónde se cuenta con unidad sistémica y dónde no. Y donde no se cuenta con la misma, la prioridad debe ser reconstituir la capacidad de gobierno y de coordinación dentro y entre estructuras. En síntesis, la Argentina (así como muchos de los países latinoamericanos) no sólo enfrentan el problema de la heterogeneidad, sino el de la **heterogeneidad desarticulada**, lo que demanda todavía mayor cuidado frente a las recetas universales.

El **tercer** punto que es necesario destacar también resulta de relevancia estratégica, sobre todo cuando se enfrentan los desafíos de encontrarse “en terreno”, cuando se despliega la implementación de políticas y programas. De nuevo, en este sentido, la diferencia de la

Argentina con la situación europea es significativa y nos aleja también bastante de varios países latinoamericanos: el problema de la información. En los análisis sobre la experiencia europea se tiende a reconocer la dificultad para poder evaluar por resultados, sobre todo, en relación a temas complejos como la salud o la tasa de mortalidad infantil. ¿Qué afecta la tasa de mortalidad infantil?; ¿el mercado de trabajo, el impacto macroeconómico de la demanda de soja de China o el Programa Materno Infantil y Nutrición?; ¿cómo contar con una clara medición de resultados desagregando en forma confiable el peso diferencial de las variables intervinientes sobre la mortalidad infantil?

Por un lado tenemos un problema de información que es estructural y que todos, europeos o latinoamericanos, compartimos. El problema que enfrenta también la institucionalidad estatal argentina es que existe un serio déficit de información no solamente en el momento de evaluar un resultado, sino ya al momento de diseñar la política. El Estado argentino no cuenta con información suficientemente desagregada o actualizada. Es extraño o excepcional que el sector público esté en condiciones de aportar una base de datos actualizada, confiable y dinámica, al momento de tomar o rever decisiones estratégicas. Por ello es que, usualmente, cuando se inicia un proceso de modernización o de fortalecimiento institucional de algún área estatal en la Argentina, el primer paso ineludible tiende a ser la confección de una base de datos para solucionar el problema de la pobre y poco confiable información original con la que cuenta el área. La experiencia de los últimos años muestra que se ha avanzado en la calidad de la producción de información aunque, sin embargo, de manera –esperable- heterogénea e insuficiente. El panorama que se observa, de nuevo, es un Estado en el que conviven, sin mayor diálogo y relación, retazos de altísima profesionalidad y sofisticación en la información generada y áreas completas con serios déficits de información.

En este sentido, el desafío de información que enfrenta el Estado argentino no es sólo para la toma de decisiones y el diseño estratégico de políticas. También es un desafío relacionado a la importancia de adaptación y ajuste estratégicos que sobre la implementación de políticas enseña la experiencia europea: para contar con la capacidad de actuar con “flexibilidad estratégica” o de adecuar la estrategia a aspectos de la realidad cambiantes o desconocidos al momento del diseño del curso de acción, se necesita información no sólo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente. La debilidad del Estado argentino en esta cuestión es de tal magnitud que el presupuesto con el que se debe abordar la definición de prioridades y planificación de intervenciones, es que se enfrentará una seria falencia de información, no ya para adecuar dinámicamente las acciones a la realidad, sino para contar con una planificación original mínimamente pertinente. Y si bien esta temática vuelve a mostrar un corte entre Europa y América Latina, también lo muestra dentro de la propia región: otras sociedades latinoamericanas, como Chile, México o Brasil, cuentan con mejores datos y sistemas de información que la Argentina.

La información es un tema estratégico para el conjunto de procesos de los que estamos hablando. Además el problema de la información no está solamente ligado a la eficacia y a la eficiencia estatal sino también al de la transparencia de la gestión pública. Por otra parte, el grado de desarticulación y competencia intra estatal muestra que el problema de información que enfrenta la Argentina se da inclusive cuando la información existe: no es

sólo que el Estado a veces retacea información frente a las demandas de la sociedad civil; a veces el Estado la retacea al propio Estado. Gran parte de los que contamos con experiencia de gestión pública en Argentina hemos pasado por la frustración de saber que la información que se necesita y con la que no se cuenta, está, la tiene tal sector, tal provincia, está en tal cajón y, sin embargo y por diversas razones, es inaccesible. Por supuesto que siempre existen competencias intraburocráticas, tensiones en el proceso de integración dentro del Estado y entre Estado y la sociedad civil. Sin embargo, es necesario reconocer para fijar correctamente prioridades de política en la Argentina, que la magnitud que se enfrenta en relación al problema de la producción e institucionalidad de la información, diferencia al caso sustancialmente de la experiencia europea y significativamente con respecto a otras sociedades latinoamericanas.

Como síntesis de estas notas quiero acentuar que al observar la situación argentina en contraposición a la experiencia europea, es claro que existe mucho que aprender sobre dónde invertir esfuerzos, fijar prioridades y desarrollar capacidades. En este contexto, y a las recomendaciones ligadas a la relevancia de desconfiar de recetas universales y de trabajar con supuestos de heterogeneidad, podemos ahora sumar otras tres recomendaciones para la modernización estatal y administrativa. Primero, la necesidad de invertir esfuerzos en aquellas reformas que aseguren buen gobierno, lo que acentúa los aspectos políticos y menos “técnicos” de estos procesos. Buenos gobiernos corrigen malas estrategias y errores de implementación. Malos gobiernos no aseguran ni el mantenimiento de una buena estrategia.

Segundo, es necesario identificar dentro de las estructuras gobierno-estatales dónde se cuenta con unidad sistémica y dónde no. Y donde no se cuenta con unidad sistémica, la prioridad es reconstituir la capacidad de gobierno y de coordinación dentro y entre estas estructuras. Y aquí, muy probablemente, el punto de partida debe estar en la “cúspide” de la estructura estatal, esto es, en el Estado nacional, sus capacidades y atribuciones.

Finalmente, el último tema está relacionado a la necesidad de invertir en información, en contar con información pertinente y confiable para la decisión, diseño, implementación, seguimiento, reformulación y evaluación de estrategias públicas. En la Argentina la inversión en información es precondition no sólo para los cambios estatales de los que se está hablando, sino que también es precondition para un desarrollo inclusivo y sustentable en el mediano y largo plazo.

* * *

Como reflexión de cierre considero necesario reafirmar que si bien es relevante identificar prioridades o comprender el *path dependence* que caracteriza el avance de estos procesos, más relevante es evitar confundir la naturaleza de los mismos. En este sentido, y retomando lecciones de las experiencias europeas, vale ratificar la necesidad de un explícito reconocimiento sobre la importancia de la relación entre la lógica técnica y la lógica política que sostiene la implementación de estas reformas. Como se dijo, estos no son procesos técnicos sino eminentemente políticos. Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación. Y este reconocimiento hace tanto a que la implementación de la reforma fortalezca sus probabilidades de sustentabilidad

intertemporal, como a que no se pierda de vista que **el sentido de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública está en la forja de políticas públicas más legítimas y eficaces, en definitiva de buen gobierno.**



Universidad de
San Andrés

Referencias

Acuña, Carlos H. (2007): “Introducción” en Carlos H. Acuña (comp.) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, pp. 11-16.

Acuña, Carlos H. (2006a): “Los problemas de coordinación del Estado argentino como contexto (ineludible) de la coordinación de políticas laborales y económicas”, en OIT (comp.) La Globalización y el Desarrollo Nacional: Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales, OIT en Argentina, pp. 123-141.

Acuña, Carlos H. (2006b): “Comentarios a lo argumentado por Joan Prats sobre las lecciones aprendidas por la OCDE y los desafíos de la modernización estatal en la Argentina”, realizados en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 26 y 27 de Octubre, y transcritos en Jefatura de Gabinete de Ministros et al (comps.), Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de gabinete de Ministros-Proyecto de modernización del estado, Buenos Aires,, pp. 152-158.

Acuña, Carlos H. y Oscar Cetrángolo (2006): “Institucionalidad y Financiamiento para la Provisión de Agua y Saneamiento en la Argentina”, Banco Mundial, Washington D.C., Septiembre.

Becker, Gary (1976): The Economic Approach to Human Behavior, University of Chicago Press, Chicago, Illinois.

Carley, Michael e Ian Christie (2000): “The World’s Commons: The Challenge of Governance” en World Humanity Action Trust (ed.) Governance for a Sustainable Future, Report, WHAT, London.

Echebarría, Koldo (ed.) (2006): Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington DC.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2006): “Síntesis del Diagnóstico. Caso Argentina”, cap. 2 en Koldo Echavarría (ed.), Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, BID, Washington DC, pp. 73-96.

OCDE (2005): Modernising Government: The way forward, OCDE Publishing, Bradfordshire, UK.

OCDE (2003): Public Sector Modernization, Policy Brief, Octubre.

Prats Catalá, Joan (2006a): “Informe sobre el Proyecto de Modernización del Estado en Argentina”, Barcelona, Noviembre; preparado para el BIRF, Washington D.C.

Prats Catalá, Joan (2006b): “Veinte años de Modernización Administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas”, presentado en el Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 26 y 27 de Octubre.

Przeworski, Adam (2004): “Institutions matter?” en Government and Opposition, , vol. 39, 4, p. 530.



Universidad de
San Andrés