

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

---

## EL ESTADO IRRESPONSABLE: CONCEPTOS FORANEOS Y CONDUCTAS AUTOCTONAS

Oscar Oszlak\*

Supongamos que una mañana cualquiera abrimos el diario y leemos una de las siguientes afirmaciones:

- "La adueñación de la responsabilidad de la gestión pública es un prerrequisito de su éxito".
- "La responsividad a las necesidades de los usuarios es una condición necesaria de una buena gestión".
- "El delivereo oportuno y eficiente de bienes y servicios aumenta la legitimidad del Estado".
- "Sólo bajo las condiciones anteriores será posible asegurar la responsibilidad de la gestión pública".
- "De todos modos, hace falta el empoderamiento de la ciudadanía para que el control social de la gestión de gobierno sea efectivo".

Como estamos habituados a los neologismos y a la interpretación de los textos a partir de su contexto de significación semántica, probablemente alcanzaríamos a percibir el sentido de estas afirmaciones, aun cuando el uso de las expresiones en cursiva no dejaría de causarnos cierta perplejidad. Seguramente nos preguntaríamos de inmediato: ¿no existen, acaso, términos en nuestro idioma que permitan sustituir eficazmente los neologismos empleados? Y, en caso de que la respuesta fuera negativa, ¿por qué nuestro idioma nos propone el empleo de frases compuestas para transmitir aquello que una única palabra podría connotar?

El lector iniciado en temas relacionados con la gestión pública y el rol del Estado, habrá reconocido en esas extrañas expresiones, un burdo intento del autor por acuñar anglicismos (o, más bien, barbarismos) a partir de términos que en inglés tienen un sentido preciso y difundido. Siguiendo el orden presentado, me refiero a los términos *ownership*, *responsiveness*, *delivery*, *accountability* y *empowerment*.

¿Qué tienen estas palabras en común? La respuesta es simple: al menos una de sus respectivas acepciones alude a un rasgo cultural ligado con la relación entre Estado y ciudadanía o, más precisamente, al vínculo que debería existir entre la responsabilidad social del Estado por la producción de determinados bienes y servicios y el nivel de satisfacción de los ciudadanos que demandan esos mismos bienes o servicios.

Cada una de estas palabras intenta circunscribir y describir algún aspecto distinguible de esta interacción. Pero todas, implícita o explícitamente, suponen que en ausencia de los atributos que las definen, se verifica alguna suerte de irresponsabilidad del Estado.

Comencemos por *ownership*. En el sentido empleado en este texto, implica "adueñarse" de la responsabilidad por la gestión pública o por la introducción de reformas administrativas que posibilitarían la asunción de tal compromiso. Es habitual que el término se utilice en el marco de proyectos de fortalecimiento institucional del Estado, donde el éxito de las reformas depende centralmente de la efectiva transferencia a las instituciones ejecutoras, de modelos, sistemas o herramientas de gestión desarrollados

por consultores externos. El "adueñamiento" de estas tecnologías, y el consiguiente delinking (otro término sin sucedáneo español) de los consultores, constituye en estos casos una condición necesaria de una gestión productiva. Lograr que "alguien" se "acueste con el problema" y despierte con la disposición y el empeño (commitment?) de "hacerse cargo" del mismo, constituye un buen indicador de una transferencia y "desenganche" exitosos. La ausencia de esta condición implica indiferencia, negligencia o lisa y llana irresponsabilidad. Equivale a las clásicas expresiones "animémonos y vayan" o "alguien lo hará". Ello se refuerza, muy a menudo, por la ilusión de que la consultoría recibida no tiene costos pero proveerá soluciones mágicas que no exigen corresponsabilidad por los resultados ni compromiso de ejecución.

Sigamos por responsiveness. El término alude a una orientación, a una actitud de quien tiene, una vez más, la responsabilidad de algún aspecto de la acción del Estado. Cuando se lo emplea se intenta expresar, y a veces medir, el grado en que una agencia estatal o un funcionario público guía su acción en función de las necesidades de su cliente (v.g. beneficiario, usuario, sujeto de regulación), anteponiendo el interés del mismo al de la ciega observancia de las normas o procedimientos vigentes. Tal actitud, cuando se verifica, indica un intento por desburocratizar la gestión, por flexibilizarla y ajustarla a criterios de racionalidad que tomen en cuenta la naturaleza de los bienes o servicios que el destinatario espera recibir, antes que el mero cumplimiento de un ritual burocrático.

La flexibilización normativa, en este caso, no implica transgredir el marco jurídico instituido sino interpretar amplia y generosamente su espíritu. Pero sobre todo, significa reaccionar frente a la demanda en función de su contenido y, por lo tanto, de la necesidad que expresa el ciudadano demandante, en lugar de hacerlo observando primero el marco normativo aplicable. Este último intermedia y formaliza, simplemente, la relación entre demanda social y servicio público, estableciendo la posibilidad y alcance de la competencia estatal para satisfacerla. En realidad, la transgresión a menudo se invierte, como en el clásico "vuelva Ud. mañana", que simboliza el desprecio del burócrata por el ciudadano, amparado por una conducta arbitraria que ninguna norma avala.

Delivery significa reparto, prestación o entrega, como en el caso de una mercadería o servicio. Pero ninguno de los términos en español expresa fielmente el sentido de su versión inglesa. Tal vez por ello se ha difundido en nuestro medio el "food delivery" o el "pizza delivery", en lugar del antiguo "reparto a domicilio". Parecería que delivery es algo más: es un servicio que responde a las necesidades de un usuario según su particular punto de vista. No es tan sólo la "entrega" de la pizza, sino la de un producto de calidad, con la temperatura requerida y en forma urgente. En este sentido, equivale a la contraparte de responsiveness, aunque este término destaca una actitud o predisposición del prestador, mientras que delivery expresa, indirectamente, el punto de vista del usuario y su grado de satisfacción respecto al servicio recibido.

Sin embargo, delivery también simboliza un criterio de medición de los resultados de una gestión. Hoy en día se está imponiendo la noción de que la gestión pública debe ser juzgada en función de sus resultados y no de los procesos que condujeron a su producción. La gestión por resultados supone que, al cabo de los procesos que deben cumplirse hasta su materialización, es posible verificar no sólo la producción física del bien o servicio, sino también su entrega a satisfacción del cliente (customer y no client, dicho sea de paso).

Este cambio de orientación no es de fácil incorporación a la cultura dominante. Es difícil incluso en países como los Estados Unidos, donde no hace mucho se llegó a rechazar un proyecto de ley que impulsaba la evaluación de la gestión según los resultados producidos, en lugar del grado en que se observaron los procesos jurídicamente establecidos para su logro.

En el caso de accountability nos enfrentamos, probablemente, con el concepto que ha suscitado mayor reconocimiento y adhesión en nuestra cultura, al menos desde un punto de vista retórico. Tan es así que resulta común la utilización del término empleando el original inglés. A veces se lo confunde con responsabilidad, vocablo que sólo en parte coincide con el concepto foráneo pero no respeta enteramente su connotación. Incluso se ha pretendido castellanizarlo, acuñando el término responsibilidad.

Accountability alude a la vigencia de reglas de juego que exigen la rendición de cuentas a terceros, ante los cuales se es responsable de un acto o de una gestión. Obsérvese la densidad idiomática que se requiere para expresar fielmente un concepto que en inglés o alemán (pero, significativamente, no en francés, italiano o portugués), puede expresarse con una sola palabra.

De nuevo, en el otro extremo del accountability se manifiesta otra de las formas de la irresponsabilidad: la vigencia de una cultura que admite que nadie debe responder por sus acciones cuando se trata de juzgar los

resultados de una gestión; que no hay por qué rendir cuentas aún cuando existan normas que así lo establezcan; que el secreto, el anonimato y la falta de transparencia son el hábitat natural para el desenvolvimiento de la gestión pública; y sobre todo, que nadie se arrogará la facultad de exigir tal rendición de cuentas porque la cadena de la inimputabilidad recorre todos los niveles de la jerarquía institucional del Estado, .

El último de los conceptos que he intentado "barbarizar" con ánimo festivo es empowerment. Se trata quizás del miembro más reciente en la familia terminológica del Estado responsable. En la acepción que estamos utilizando, entiendo por empowerment la transferencia del poder, a veces de los recursos y, sobre todo, de la capacidad de gestión de proyectos y/o actividades rutinarias, a estados subnacionales, instituciones locales, ONGs u otras organizaciones o poblaciones directamente afectadas o involucradas en virtud de la naturaleza de los bienes, regulaciones o servicios que constituyen el objeto de dicha gestión. Al nivel de los ciudadanos, empowerment supone un intento por compartir el poder con los clientes (beneficiarios, usuarios) de los servicios, permitiendo que la comunidad de destinatarios participe activamente como instancia de control de las prestaciones gubernamentales.

La antítesis de la descentralización del poder y el control es la férrea centralización de las decisiones, los recursos, las prestaciones y el control de la propia gestión. Estas características no hacen sino describir a un Estado cuyas reglas de funcionamiento excluyen la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Es decir, un Estado que hace lo que quiere cuando puede y, si no quiere o no puede, se rige por la lógica del perro del hortelano. El empowerment, en cambio, significa transferir competencias a otras instancias o niveles de gobierno en condiciones de asumir tales responsabilidades, así como abrir la administración al control ciudadano, de modo de detener y revertir la irresponsabilidad del Estado.

Resulta, cuanto menos curioso que todos estos conceptos no se hayan condensado en términos singulares, capaces de aprehender y transmitir los fenómenos mentados. Me permito aventurar una explicación. Todo idioma es un medio para satisfacer las necesidades expresivas y comunicativas de una sociedad. Esas necesidades, a su vez, están fuertemente determinadas por la cultura dominante. El idioma se enriquece o empobrece en función del número y complejidad de los objetos, fenómenos, ideas, símbolos o conceptos cuyo sentido debe ser transmitido y decodificado por los sujetos de la comunicación. Existe, entonces, una relación directa entre cultura y lenguaje en la cual, esencialmente, éste último constituye uno de los vehículos que expresa y transmite esa cultura.

La aceleración del desarrollo científico y el marco globalizador en el cual se desenvuelven crecientemente las relaciones sociales, han contribuido a producir una fertilización recíproca en la mayor parte de los campos del saber y la experiencia humana, lo cual —entre otras consecuencias— ha afectado al lenguaje propio de las diversas disciplinas científicas y técnicas, así como el lenguaje cotidiano no especializado. Permanentemente, las culturas incorporan (y desechan, por desuso) términos que aluden a actores, procesos u objetos de conocimiento —físicos, sociales, simbólicos, virtuales— cuya descripción o conceptualización parecen ser mejor expresados por esos nuevos términos.

Pero para que éstos adquieran verdadera entidad, es preciso que tengan una contrapartida real, o sea, que puedan ser reconocidos a través de descripciones, relaciones o conductas vinculables de algún modo con la experiencia personal. Cuando ello no ocurre, debe apelarse a complejas locuciones para traducir conceptos foráneos que, por oposición, describen estados de situación deseables aunque no evidentes en las conductas autóctonas.

Todos los términos analizados reflejan, desde distintos ángulos, aspectos valorativos relacionados con los atributos de un Estado responsable. Puede sonar idiosincrático, pero no puede soslayarse el hecho de que ningún idioma latino ha incorporado todavía sus respectivos equivalentes. Creo firmemente que ello no ocurrirá hasta tanto sus significados se asuman como valores y prácticas cotidianas que transformen la cultura vigente.

\* Oscar Oszlak es investigador principal del CONICET, director del programa de postgrado en Administración Pública y coordinador del Programa especial de investigación sobre Estado y políticas públicas de la Universidad de Buenos Aires.