

APUNTES SOBRE EL ESTADO

A.G. Lic. V. Daniel Piemonte (*)

I. EL CONTEXTO EN EL SIGLO XXI

La historia argentina está jalonada, como la de muchos países latinoamericanos, por una búsqueda permanente, y a veces desesperada, de estabilidad institucional.

Todas las naciones de la región han estado marcadas por guerras independentistas, períodos de anarquía, guerras civiles y guerras entre países al interior regional, estados de institucionalidad precaria, alternancia de períodos democráticos de gobierno e interrupciones del orden institucional mediante golpes de estado de las fuerzas armadas, invasiones de potencias extranjeras, alineamientos oscilatorios en épocas de la guerra fría; todas circunstancias que impactaron directamente en la construcción de identidad nacional y regional a la que todos los países, de un modo más o menos activo, han contribuido.

En esa búsqueda desordenada se impuso a menudo la necesidad de fundar nuevas normas y nuevas formas de convivencia y en particular de dotar a las sociedades en formación de instituciones confiables y permanentes, de normas y organizaciones que consolidaran el sistema democrático.

En el marco del sistema económico capitalista que las naciones han adoptado, con alguna excepción como la experiencia comunista cubana, y dentro del modelo republicano de gobierno, el Estado ha ocupado invariablemente un rol central, sobre cuya puesta en valor intentamos exponer algunas reflexiones.

En este sentido, lo primero que debemos decir es que el sistema económico que los argentinos hemos elegido genera riqueza, y quizá sea esta la razón principal de su éxito. Pero tampoco escapa a la comprensión general que también genera desigualdades sociales importantes que, en países que aún no han alcanzado el grado de desarrollo

(*) Coordinador General del Cuerpo de Administradores Gubernamentales

económico y social de las potencias mundiales, dejan a muchas personas en condiciones de marginación.

Decimos que muchas personas están sometidas no sólo a la falta de igualdad de oportunidades, sino condenadas al hambre y a la ausencia de futuro, porque quedan fuera del mercado de trabajo. Atender a estas situaciones constituye pues el desafío principal del sistema. Y decimos que es el principal desafío no porque adoptemos el enfoque humanista, el de la justicia social, sino que lo decimos en términos de supervivencia del sistema mismo.

El Estado, se ha dicho mucho ya, es el encargado de intermediar intereses, de ejecutar las políticas dirigidas a redistribuir el ingreso y asistir a los estratos donde la riqueza que el sistema genera está completamente ausente. Es el encargado de llevar educación, salud y asistencia social a los marginados del sistema y a los que se mueven en los bordes.

Sin embargo, el Estado ha tenido siempre una importancia mucho mayor que la de arbitrar entre la riqueza y la pobreza. Ha sido, sin dudas, el motorizador de todas las políticas llevadas adelante en nuestros países, ya sea por su utilización como por su desmantelamiento.

Durante muchos años, con más precisión a partir de la crisis de los años 30 del siglo pasado y de la mano de las teorías de John Maynard Keynes y la política del New Deal, el Estado pasó a ser considerado un factor de desarrollo de importancia considerable en la dinámica económica como proveedor de servicios públicos básicos y, sobre todo, como motor dinamizante para la gestión económica, la creación de empleo y el combate de la pobreza. Pero fue, fundamentalmente, el encargado de solventar los costos de la crisis financiera y económica del sector privado.

En un sentido, el fortalecimiento del Estado sirvió durante casi un siglo para contener con políticas de asistencia los embates de las ideas que cuestionaban el sistema y que podían lograr adeptos entre los desposeídos, poniendo en jaque la continuidad del mismo, sobre todo porque los países que habían adoptado el marxismo y el comunismo se proponían como alternativa.

En otro sentido, también solventaba, con recursos públicos, los costos financieros y económicos de las empresas privadas.

Cuando la competencia con el sistema comunista cesó, desde el desmoronamiento de la Unión Soviética, simbolizada en los escombros del muro de Berlín, surgió, a partir del año 1989, lo que se conoce como el consenso de Washington y el Estado fue puesto en el banquillo de los acusados del sistema. Parecía, por aquel entonces, que sus funciones contenedores de descalabros sociales ya no eran necesarias.

Así el Estado, esta vez por omisión, fue motor una vez más de las políticas que se llevaron adelante en muchos países. Durante la década neoliberal se planteó y se

ejecutó minuciosamente el desmantelamiento del aparato estatal. Muchas de sus actividades y funciones fueron transferidas al sector privado, mientras se pregonaba la teoría de que el mercado asignaba recursos en forma eficiente y que las riquezas generadas llegarían a todos los sectores mediante “el derrame”.

De este modo, se lo destinó a cumplir lo que se decía eran sus funciones indelegables: salud, educación, seguridad; pero no se asignaron los recursos y tanto la salud como la educación y la seguridad de los sectores medios y altos pasaron a ser demandadas en forma privada para garantizar mínimos aceptables. El resto quedó en el descampado, sólo cubierto en la teoría pero sin políticas, sin recursos y con completa desatención.

Con las sucesivas crisis que comenzaron en los llamados países emergentes a fines del siglo XX, y luego con la llegada de la misma a los centros de poder económico mundial, más precisamente en el año 2008 y su extensión al resto del mundo, el Estado pasó nuevamente

al centro de la escena. El Estado y los recursos públicos. Grandes cantidades de dinero fueron utilizadas para solventar a los Bancos y al sistema financiero internacional, y también fuertes sumas fueron destinadas a salvar empresas privadas de la bancarrota, tanto en los Estados Unidos como en Europa.

Ante la imposibilidad de conseguir financiamiento privado, las empresas y los bancos presionaron para que los recursos públicos se destinaran a cubrir los costos de la crisis. Y los recursos públicos se asignaron. Hubo debates y reclamos, pero ante la posibilidad una crisis sistémica que podía dispararse a partir de la caída de los bancos, el sistema finalmente se puso a salvo y el Estado fue una vez más su guardián.

Asimismo, muchas voces comenzaron a clamar por mayores regulaciones y controles y entonces la actividad estatal fue poco a poco recuperando espacio entre los teóricos y en las políticas de los gobiernos, pero la recuperación ha sido más lenta de lo esperado. La crisis comienza a estabilizarse lentamente y en la medida en que se pueda esperar para introducir cambios de fondo, todo parece indicar que se esperará.

En Europa, por su parte, varios países comenzaron a intentar recortar los fondos del Estado destinados a asistencia social, salarios y jubilaciones, por la imposibilidad de encontrar maneras de equilibrar sus cuentas y empujados por la presión del poder económico cuyo primer reflejo es “achicar” el gasto público. Pero sucede que durante muchos años la ciudadanía europea adquirió derechos que no está dispuesta a ceder

Con las sucesivas crisis que comenzaron en los llamados países emergentes a fines del siglo XX, y luego con la llegada de la misma a los centros de poder económico mundial, más precisamente en el año 2008 y su extensión al resto del mundo, el Estado pasó nuevamente al centro de la escena. El Estado y los recursos públicos.

para que los recursos públicos vayan a las arcas del sistema financiero y, como se dice en la calle, se destinen a “pagar la fiesta”.

Por el contrario, nuestros países latinoamericanos tuvieron un tránsito menos dramático por esta crisis, apoyado en decisiones oportunas de gobierno, y en este caso se apeló a la actividad del sector público dándole mayor participación en la economía y un rol dinamizador.

Sin embargo es necesario expresar que aquel Estado desmantelado en los años '90 ya no es posible ni deseable y la definición que debe adquirir en la actualidad está aún en la búsqueda de sus principios de funcionamiento.

Es justo decir que de la mano de los sucesivos quiebres institucionales que soporó la Argentina el aparato burocrático del Estado, colonizado por políticas autoritarias durante los gobiernos militares, había perdido completamente el rumbo, era absolutamente ineficaz y estaba plagado de nichos de corrupción que lo hacían prácticamente inservible. Es decir que de aquel Estado Benefactor de mediados de siglo pasado sólo quedaba el nombre y en buena medida se había ganado la enemistad de vastos sectores de la sociedad que cuestionaban las prácticas burocráticas alejadas de la gente, la que vio con buenos ojos los primeros pasos para su desmantelamiento de la mano de las privatizaciones y la tercerización de servicios públicos.

Es este un relato conocido. Pero podemos agregar aquí algunas paradojas que es menester mencionar:

La primera es que, como relata John Kenneth Galbraith en su libro “La Cultura de la Satisfacción” en la crisis del '30 las clases satisfechas se negaban al aumento del gasto del Estado siendo que fue esa intervención la que literalmente salvo al sistema del colapso. La posición anti estatista a ultranza de esos sectores no permitía, y no permite, ver que el Estado es uno de los pilares fundamentales sobre los que el sistema se asienta.

La segunda paradoja es que, en la misma línea, este es un sistema que procura sostenerse en la generación de riqueza, como dijimos al principio, pero que corre el riesgo de colapsar si el aparato burocrático público no cumple acabadamente con sus funciones. Está demostrado que cuando éste se retira el sistema comienza a crujir. Sucede en nuestras sociedades cuando se hambrea a la población más desguarnecida. Sucedió en Estados Unidos y Europa en estos últimos años y las consecuencias son todavía impredecibles. La ausencia de regulación no motivó la correcta asignación de recursos en la sociedad como se prometía sino que incentivó la avidez por el dinero y el principio de maximizar la ganancia a cualquier precio, sin importar la sustentabilidad temporal de esos beneficios. Este esquema, en el sistema financiero, es perverso ya que se maximiza la ganancia anual, se cobran los bonus y el resultado posterior pasa a ser un problema externo y en el caso de la crisis, del sistema.

Esta es precisamente la crítica que introduce J. K. Galbraith, el sistema está basado en la iniciativa individual y entroniza precisamente eso: la perspectiva individual y de corto plazo. Pero así como el Estado rescata al sistema financiero, por la misma razón debe regularlo.

La existencia misma del Estado, cualquiera sea la forma que tenga y las políticas que se le definen, es el reconocimiento del mismo sistema de su incapacidad para generar condiciones que lo sostengan en el tiempo, sin que las multitudes de desocupados, marginados y hambreados que va produciendo se le abalancen. Este fenómeno ha sido comprendido en su momento por los países desarrollados que han destinado esfuerzos y recursos para aplicar políticas públicas, pero esos mismos países tienen hoy por delante el desafío de las corrientes migratorias que van en busca de oportunidades donde hay acumulación de riqueza, y enfrentan el problema con políticas migratorias restrictivas severas. El problema del hambre y la exclusión, como se ha dicho también muchas veces, no parece reconocer fronteras.

El sistema necesita del Estado, porque sin él no hay manera de contener las inequidades que genera, no hay posibilidades de llegar a las personas que carecen de recursos para sobrevivir y alentar esperanzas para salir de la marginación. Aún por el absurdo, si se definiera que la forma de contener el avance de los necesitados fuera la represión y la defensa de determinados guetos de poder, se necesitaría del Estado para que lo ejecute.

La tercera paradoja es que, si se acepta que éste es necesario para atender a los marginados, cosa que entendemos que nadie va a discutir públicamente porque sería políticamente incorrecto, la forma de financiarlo es a través del pago de impuestos. Los impuestos son los fondos que la sociedad destina para que el sector público pueda cumplir sus funciones y pueda asignar dinero para generar igualdad de oportunidades a la población. Son fondos públicos, sociales, para otorgar buena educación, alimentación, salud, seguridad, justicia, seguridad social, empleo, a todos los habitantes.

Sin embargo, una de las principales luchas que se observa en todos los países es la pelea contra la evasión impositiva. Las personas y empresas que obtienen ganancias y por lo tanto acumulan riqueza de la sociedad en la que viven, y que por esa misma razón son las primeras en defender el sistema que alimenta ese circuito virtuoso para sus intereses, son también las primeras en intentar no contribuir para que el sistema se sostenga.

Es justo decir que de la mano de los sucesivos quiebres institucionales que soportó la Argentina el aparato burocrático del Estado, colonizado por políticas autoritarias durante los gobiernos militares, había perdido completamente el rumbo, era absolutamente ineficaz y estaba plagado de nichos de corrupción que lo hacían prácticamente inservible.

La importancia que tienen estos recursos para la integridad de la sociedad y del sistema parece escapar a la comprensión individual de las personas. Hay una construcción pública y política que trasciende esta comprensión individual y que permite que existan las instituciones y los recursos pertinentes para intentar paliar las inequidades; si no las hubiera, si el agregado colectivo no pusiera estos objetivos para el discurrir de la sociedad, muy probablemente el sistema colapsaría, o por lo menos cruziría con mucha severidad, en términos de lo que intentábamos decir más arriba. La ostensible inclinación de los sectores más acomodados por la política monetaria no ha resuelto los problemas de la economía cuando las crisis golpean a las puertas del Estado para solicitar fondos.

El esfuerzo, en el caso del sector público, incluye recursos económicos, humanos y simbólicos que aporta la sociedad en su conjunto y que son de difícil recuperación cuando se pierden.

II. UNA VISIÓN DESDE EL CUERPO DE ADMINISTRADORES GUBERNAMENTALES

Teniendo en cuenta que los procesos sociales se han complejizado de la mano de los vertiginosos cambios tecnológicos, y la globalización parece un camino irreversible que tiende a desdibujar los órdenes territoriales, la revitalización del papel del sector público en la sociedad que se viene anunciando demanda una amplia reflexión sobre el perfil que su intervención requiere.

Los funcionarios públicos deben reunir condiciones de aptitud profesional y actitud personal para hacer frente a las transformaciones que los desafían y los van a desafiar en el futuro.

A tal efecto es preciso que las fuerzas políticas puedan establecer consensos duraderos sobre el funcionamiento que esperan del aparato estatal y de sus funcionarios, fijar pautas de selección y profesionalización y decisiones a la vez permanentes y flexibles para los tiempos que se aproximan. Es esperable que finalicen las prácticas refundacionales según las cuales todo lo que proviene de las gestiones anteriores resulta sospechoso y debe ser exorcizado, removido y descartado.

Si bien las prácticas refundacionales no son inocentes en ningún lugar, la dificultad de generar instituciones que trasciendan el breve tiempo que los gobiernos duran en funciones produce a posteriori el dispendio de recursos humanos y la pérdida del conocimiento y la experiencia, de la planificación y de la acción consecuente, y requiere necesariamente tener que generar instituciones nuevas que llevan mucho tiempo en su aprendizaje, cuando no a apelar a la improvisación y la aplicación de recetas mágicas y coyunturales.

Los caminos que se abren de este modo pueden, en algún caso, resultar exitosos, pero la improvisación hace que deba recurrirse con frecuencia a la adopción de medidas de emergencia para enmendar errores.

Resulta ineludible afirmar que si no se dispone de funcionarios comprometidos, formados y reconocidos, el discurso sobre la recuperación conceptual y práctica del Estado en la nueva encrucijada social se vacía, porque no parece posible que las decisiones políticas que los Gobiernos asuman puedan ser llevadas adelante sin contar con dichos profesionales. El peor riesgo para la estabilidad del sector público, y de acuerdo a lo que venimos sosteniendo, del sistema mismo, es impulsar la acción del Estado y no dotarlo de los recursos necesarios, porque una vez más sería pasible de las furibundas críticas y acciones destructivas que florecen cuando las tempestades económico-financieras pasan.

A partir de nuestra experiencia en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, podemos exponer, desde nuestra humilde perspectiva, cuál es el Estado al que adscribimos, tanto en el momento en que nos incorporamos al mismo, en 1985, como en la actualidad, en la que nos encontramos sosteniendo los mismos viejos principios luego de 25 años, mientras permanecemos en la búsqueda de la forma definitiva de nuestro quehacer a la luz de todos los procesos de cambios y transformaciones profundas que vivió y aún transita el sector público.

Como primer punto, merece destacarse que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales nació en un momento crucial de la historia argentina. Fue creado en 1984, en el momento en que la sociedad recuperaba los derechos civiles, luego de la larga Dictadura Militar que asoló a la Argentina entre 1976 y 1983.

Su creación estuvo dirigida a extender los principios democráticos, que se habían reconquistado, al interior del aparato del Estado y resultó convocante para muchos profesionales jóvenes que tenían ansias de aportar a la vida colectiva la puesta en valor de los derechos ciudadanos, la vocación de servicio, el compromiso y la responsabilidad social, todos deseos postergados durante varias generaciones.

El Estado al que adscribimos surgió de una idea que le oponía transparencia a la opacidad de los años previos, que reivindicaba la participación y los concursos frente a las elecciones basadas en la sospecha o en las lealtades dudosas, que consagraba el pluralismo ideológico y disciplinario frente a la autocracia, que convocaba al compromiso republicano y democrático frente al acatamiento y al silencio por miedo.

Y apelaba a que ese compromiso lo fuera con la decisión popular como máxima instancia de mando; con la legitimidad de la política, que en nuestro sistema es

Resulta ineludible afirmar que si no se dispone de funcionarios comprometidos, formados y reconocidos, el discurso sobre la recuperación conceptual y práctica del Estado en la nueva encrucijada social se vacía, porque no parece posible que las decisiones políticas que los Gobiernos asuman puedan ser llevadas adelante sin contar con dichos profesionales.

quien representa esa decisión soberana; con el Gobierno constituido por elección de la ciudadanía, porque es quien debe conducir las políticas públicas y el Estado; con el Estado que es quien tiene la enorme responsabilidad de ejecutar las políticas que buscan la equidad en un sistema que genera, en su propio decurso, tantas diferencias e injusticias sociales.

Adscribimos a un Estado en el que los intereses sectoriales deben articularse pero no deben permearlo, porque si esto sucede, si los funcionarios se convierten en gerentes de esos intereses, dejan de cumplir sus funciones. Y como hemos dicho, y sabemos por nuestra propia experiencia social, si el Estado no acierta el sistema cruje, si el Estado fracasa el sistema fracasa. En el punto máximo de esta tensión, sin Estado no hay sistema, por lo menos tal y como lo conocemos.

Adscribimos a un Estado que ejecute sus rutinas cotidianas y burocráticas con eficacia, pero que también esté apto y dispuesto a enfrentar los desafíos que plantean las condiciones excepcionales que suelen presentarse en la vida de las sociedades cuando se producen transformaciones políticas e ideológicas profundas y cambios de paradigmas que alteran las normas y las prácticas habituales.

Esperamos funcionarios que puedan aunar la confianza política con la capacidad profesional y la confianza personal, sin desmedro de ninguna de ellas, basadas en la amplitud de oportunidades que la integración de una masa crítica puede generar con el correr del tiempo y que puedan aportar a la gestión moderna de la Administración mecanismos flexibles y dinámicos, que constituyan un instrumento estratégico tanto en el nivel de gestión de los asuntos públicos como en el nivel de coordinación transversal u horizontal de las organizaciones.

Desde este punto de vista, resulta imprescindible compatibilizar en la formación de los funcionarios un enfoque generalista que, a partir de una mirada más abarcadora, los prepare para la comprensión y gestión de los problemas complejos, con la especialización en temas específicos de la administración del Estado, ya que es necesaria en el nivel de diseño de políticas específicas y en los niveles más operativos de las organizaciones.

El riesgo de un generalista en el mundo actual puede estar dado por la diversidad y la velocidad de multiplicación y obsolescencia tecnológica, según las cuales las parcelas de conocimiento que posee se diversifican y cambian vertiginosamente haciendo muy difícil su actualización permanente, mientras que la especialización posee una mirada menos apta para las articulaciones organizacionales complejas.

La experiencia en el sector público realizada por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, permite inferir que en el transcurso de la gestión se irá agregando conocimiento por la movilidad y la rotación en el sector público, así como actitud

para enfrentar el cambio y la incertidumbre, para manejarse en ambientes turbulentos y para trascender el enfoque territorial de muchos sectores.

Sin embargo, los funcionarios públicos deben siempre estar sujetos a una doble discusión por la legitimidad.

En primer lugar con el sector privado. Tal como relatamos en la primera parte de este trabajo, el Estado es objeto de críticas por parte del sector privado, y de acciones concretas para su minimización en los momentos en que las ideologías que descreen de su participación en el sistema llegan al poder. En Argentina fue paradigmático lo ocurrido en la década del '90, cuando se lo desmanteló o tercerizó, y muchas de sus funciones pasaron a ser cumplidas por consultoras privadas.

Se impulsó la contratación de personal sin formación y sin carrera administrativa o la ejecución de planes y programas a través de préstamos de organismos internacionales que conllevaban la contratación de personal sin relación con ninguna política de recursos humanos de la Administración Pública y con controles más laxos, lo que derivó en la precarización del empleo público y su inestabilidad, que sin embargo está consagrada en la Constitución Nacional.

La otra discusión suele darse con la política en general, ya que nuestra idiosincrasia latinoamericana y nuestras prácticas, hacen que en el nivel político se pondere más la lealtad y el compromiso partidario que al funcionariado técnico. Suele haber una desconfianza básica en la burocracia que en muchas oportunidades dificulta la gestión. Ambos aspectos, más los habituales problemas de financiamiento del sector público, la discontinuidad en la gestión de políticas al exterior y al interior del Estado y la desvalorización de todo lo que provenga del sector, inciden también en forma negativa sobre la motivación de los funcionarios.

En este sentido, si se extienden los principios desarrollados más arriba y se sostienen en el tiempo, permitiendo la convivencia de ideas, estilos, culturas organizacionales, opciones políticas y niveles de formación, será posible ir forjando un estilo de funcionario más apto para aportar a la gestión política, más apto para aportar a la discusión sobre el Estado y también más apto para transmitir experiencia y formar nuevos funcionarios, con vistas a un Estado mucho más dinámico que el que conocemos.

La experiencia en el sector público realizada por el Cuerpo de Administradores Gubernamentales, permite inferir que en el transcurso de la gestión se irá agregando conocimiento por la movilidad y la rotación en el sector público, así como actitud para enfrentar el cambio y la incertidumbre, para manejarse en ambientes turbulentos y para trascender el enfoque territorial de muchos sectores.

Las decisiones sobre las áreas en las que el sector público intervenga y el rol que tenga en la economía de un país, así como las vinculadas a la formación de los funcionarios, están en manos de las autoridades políticas a las que les toque decidir las políticas públicas para el Estado Nacional. El aparato burocrático siempre debe estar subordinado a ellas, porque como se ha dicho, son las que representan legítimamente la voluntad de la población.

Desde nuestra visión, habiendo pasado por tantas vicisitudes en estos 25 años, debemos seguir trabajando sin perder de vista nuestra vocación, nuestra decisión y nuestra convicción de ser funcionarios públicos, servidores públicos, y aportar nuestra experiencia y conocimientos para la reflexión y planificación de estrategias de desarrollo del aparato estatal, al que le hemos dedicado nuestra vida profesional, y al que consideramos piedra angular del sistema en el que vivimos.