
Construir una agenda propositiva de políticas nacionales desde la Facultad de Ciencias Sociales
Un Estado de derecho con derechos: agenda propositiva de la FCS

Título: Más allá de ceos y managers, fortalecer el Estado: El desafío de construir una administración pública profesional y democrática en Argentina

Autoras/es: Proyecto "Estado y neoliberalismo", integrado por Javier Moreira Slepoy, Graciela Santiago, María Lourdes Compagnucci, Gustavo A. Coppini, Ivonne Dufour, Miguel A. Magnasco, Daniela Mulatero Bruno, Jorge Pelici y Luis Vélez

Propuesta:

1. Los problemas del Estado y la administración pública en Argentina

Desde el retorno de la democracia a esta parte, la discusión en torno al rol del Estado ha sido un aspecto central en el debate político nacional. Por otro lado, si bien podemos acordar que en términos generales hemos sido capaces de consolidar un acuerdo democrático básico encauzando institucionalmente los conflictos, no menos cierto es que hemos sido incapaces de construir un acuerdo económico que concilie crecimiento económico con desarrollo y niveles de inclusión social básicos que hagan posible el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

Hemos visto, no sin asombro, cómo luego de la salida de la convertibilidad un conjunto muy importante de avances en materia de empleo, inclusión social, educativa, sanitaria, política y cultural fueron rápidamente desmantelados por la coalición Cambiemos que, volviendo a viejas y conocidas fórmulas, generó un severo impacto en las condiciones de vida de los sectores populares. Como en aquella experiencia de los noventa, en esta nueva etapa de neoliberalismo que se impuso a escala regional, el rol del Estado fue central promoviendo regulaciones pro mercado sostenidas en última instancia con diversas formas de represión social y persecución judicial a líderes y lideresas de la oposición, sindicalistas, periodistas, militantes sociales, trabajadores y trabajadoras. En este sentido, debe quedar claro que la clásica discusión sobre la intervención o no del Estado no es pertinente, puesto que el Estado de una manera u otra siempre lo está haciendo ya que el objetivo específico e irrenunciable de todo Estado es construir un orden social perdurable más allá de la justicia del mismo.

Señalada esta primera dimensión que podemos llamar "relacional", el Estado presenta otra dimensión de tipo institucional que hace referencia a la encarnadura del Estado, esto es a los conjuntos de aparatos/organizaciones/instituciones que configuran unas burocracias estatales encargadas, en términos generales, de llevar adelante las políticas públicas que se enmarcan en las agendas políticas de los diversos gobiernos. Estas breves consideraciones pretenden hacer foco en los desafíos que enfrenta el aparato burocrático del Estado sin perder de vista que el mismo se inserta en un marco político más amplio sin el cual no se puede comprender y del cual los separaran fronteras borrosas.

En este sentido, las políticas de reforma del Estado han tenido como epicentro *la modernización* de una administración pública atravesada por dos realidades problemáticas: (i) una vinculada al "uso político" de la administración pública a instancias de un conjunto de prácticas ligadas a las prebendas, el patrimonialismo, el patronazgo y el clientelismo político; y (ii) la instauración hacia el interior de las burocracias de lógicas corporativas que han hecho de estas organizaciones espacios inexpugnables al control político de los gobiernos elegidos democráticamente y a la participación ciudadanía en sintonía con los estándares de democracias consolidadas. No se puede negar que bajos algunos gobiernos, tales argumentos han tenido un uso ideológico para justificar políticas de ajuste estructural impulsados por los centros del poder económico global. Las respuestas que propuso el neoliberalismo a tales problemas estuvieron sobredeterminadas por un imaginario que niega lo público y ataca lo estatal como espacios ontológicamente corruptos e ineficientes, al tiempo que defienden la empresa como la forma natural y eficiente de gestión de los problemas públicos. En ese sentido, se llevaron a cabo una diversidad de intentos de reforma enmarcadas en la tradición de la Nueva Gestión Pública que, en términos generales, promovió la desregulación, la flexibilización laboral, la descentralización de la administración nacional y la introducción de mecanismos de mercado (control por incentivos) como estrategias de racionalización y erradicación de la política de la gestión del Estado. En muchos casos el discurso de la sociedad civil se articuló subrepticamente en los programas neoliberales cuando estos fueron adoptados por gobiernos de tradición socialdemócrata.

2. Sin administración pública no hay democracia

Numerosos estudios han demostrado que los *estados mínimos*, anclados en lógicas tecnocráticas y bajo una racionalidad empresarial, en términos generales, no han logrado ni mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía ni contribuir con los objetivos estratégicos nacionales. En aquellas experiencias en que tal configuración estatal a ha tenido algún éxito (como en Chile), el precio a pagar ha sido el empobrecimiento de la democracia y la configuración de un orden anclado, no en la legitimidad y la soberanía popular, sino en diversos dispositivos represivos y construcciones ideológicas que más temprano que tarde solo pueden estallar (también Chile como estamos viendo, es un buen ejemplo). Ciertamente, como señalaba Claus Offe, en el marco de sociedades capitalistas, garantizar la acumulación y el desarrollo económico y, a su vez, recrear condiciones aceptables de inclusión y legitimidad plantea contradicciones que la racionalidad burocrática no pudo gestionar. Lo que también es cierto es que la salida neoliberal-empresarial elimina la tensión, eliminando uno de los polos de tal contradicción: la legitimidad, el bienestar y la idea misma de ciudadanía tal como plantea Etienne Balibar. Esto es importante en tanto entendemos que la burocracia fue el arreglo específico de los Estados de derecho para hacer posible la idea de ciudadanía más allá de su funcionalidad con la lógica del capital.

No obstante, el fracaso práctico y teórico de las ideas a-estatales y manageriales y los límites que presenta la racionalidad burocrática, pone de relieve la necesidad de introducir reformas sustanciales en las organizaciones públicas si queremos alcanzar el

desarrollo económico, social, tecnológico, poniendo al Estado en el centro de este proceso. En términos muy sencillos, podemos decir que tener un Estado fuerte y activo supone fundamentalmente contar con una administración pública profesional, efectiva, eficiente y transparente, pero también con servidores/as públicos/as jerarquizados/as y espacio de articulación entre los ciudadanos y los gobiernos.

Entendemos que sin estas condiciones no es posible pensar en políticas públicas que procesen los problemas públicos y den cuenta de las necesidades de la ciudadanía. En este sentido, las administraciones públicas son un pilar central en la consolidación de la democracia en tanto hacen efectivos los diversos derechos que emergen de la pluralidad de luchas que nos atraviesan como sociedad. Los derechos de la ciudadanía se hacen realidad a instancias de una pluralidad de complejas intervenciones estatales que demandan servidores/as públicos/as capaces de gestionar en la complejidad y ser una interfaz efectiva entre la ciudadanía y los gobiernos.

Advertimos con preocupación que el debate público y las propuestas políticas, la mayoría de las veces, se centran en diversas políticas públicas donde emergen dos aspectos problemáticos:

(i) se da por sentado las capacidades estatales de llevarlas a cabo; y (ii) se considera la implementación -donde las burocracias suelen intervenir de forma privilegiada- como un momento meramente técnico en el que *la política* y *lo político* no entran en juego.

Reconocer esto en manera alguna implica naturalizar la captura prebendaria y clientelar del Estado, lógicas que deben ser problematizadas sin prejuicios y dando cuenta de la complejidad y los desafíos de la gestión pública en un mundo complejo globalizado y con alta inestabilidad política. En este sentido decimos que las administraciones públicas son instancias centrales para reconstruir la política como arena de resolución de conflictos en democracia y sobre la cual se deben establecer acuerdos políticos estratégicos en torno a consensos de base que pervivan a los cambios de gobierno. En clave weberiana, señalamos que no hay sociedades exitosas que no tengan burocracias públicas sólidas y responsables.

3. Algunas recomendaciones en el marco del Consenso de la Función Pública

Señalamos entonces que hay una estrecha ligazón entre la democracia en un sentido profundo y sustancial y cuerpos burocráticos sólidos, y que la configuración de estos solo puede provenir de acuerdos estratégicos y multiactorales (políticos, económicos, sindicales, sociales, académicos). En este sentido, desde el Proyecto de Investigación "Estado y Neoliberalismo", radicado en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Facultad de Ciencias Sociales – UNC, venimos trabajando con un grupo de especialistas de todo el país en torno a la difusión y debate público en todo el territorio nacional de un documento sobre la necesaria construcción de un "Consenso para una Función Pública profesional para la Argentina del siglo XXI"¹. Este documento -suscripto por expertos/as y académicos/as, universidades nacionales y privadas (confesionales y laicas), asociaciones sindicales del sector público, asociaciones

¹ <https://sites.google.com/view/consenso-funcion-publica/home>

civiles y profesionales, fundaciones, ONG's, diversas instituciones gubernamentales de la órbita nacional, provincial y municipal, de los tres poderes del Estado y representantes del sector privado-. Esta propuesta de consenso plantea una serie de compromisos mínimos que hacen posible un Estado fuerte, democrático y efectivo y a la vez:

1. Cumplir con los mandatos constitucionales en el régimen de funcionarios/as públicos/as, asegurando, por un lado, el derecho de toda la ciudadanía a ingresar al servicio civil por medio de concursos abiertos y transparentes que garanticen la igualdad y, por otro, garantizando la estabilidad de los/as funcionarios/as previstas en los regímenes y convenciones colectivas de trabajo.
2. Construir un servicio profesional de carrera, garantizando que los ascensos se hagan bajo criterios rigurosos de antecedentes, idoneidad y buen desempeño; organizado en pocos escalafones, categorías y regímenes, que puedan ser gestionados de manera eficaz en todas las administraciones, y que se instrumenten mecanismos transparentes y sencillos para desvincular agentes que no cumplan con sus deberes de servidores/as públicos/as.
3. Planificación estratégica y fiscalmente responsable del personal, asegurando que el organigrama estatal dispuesto para ejercer el gobierno se vincule con las dotaciones, perfiles, tecnologías y presupuestos requeridos para asegurar las acciones del Estado en las áreas que se juzguen necesarias sobre la base información confiable y abierta.
4. Institucionalización de un régimen de funcionariado civil superior que, mediante su estabilidad y bajo el control de la política democrática, sea capaz de dar continuidad a políticas públicas estratégicas de largo plazo, diferenciándose necesariamente de aquellos cargos designados bajo criterios de confianza política. Todo ello bajo un criterio de mejora continua de la gestión pública que conserve niveles de autonomía respecto de los intereses partidarios, pero sobre todo, de las grandes corporaciones que han capturado el Estado en Argentina.
5. Respetar los principios de empleo digno, la negociación colectiva y, especialmente, los criterios de igual remuneración por igual tarea, sin discriminación alguna, atendiendo particularmente a las desigualdades de género y procurando eliminar las formas de precarización o subcontratación laboral abierta y encubierta.
6. Incorporar tecnología e invertir en capacitación bajo criterios de formación continua, promoviendo la innovación técnica y profesional. Resulta necesario coordinar de forma federal las inversiones de institutos y escuelas de administración pública con el aporte del sistema universitario para dar cuenta de las necesidades de formación de las/os funcionarias/os públicas/os y potenciar una gestión estatal autónoma, eficaz y cercana a la ciudadanía en todos los niveles.
7. Jerarquizar y fortalecer los órganos a cargo de la gestión de las políticas de la función pública. Reconociendo que en una sociedad democrática los partidos tienen diversas concepciones sobre el rol del Estado y las características de la gestión pública, se entiende que tales diferencias no deben impedir que tales políticas de la función pública sean administradas por funcionarios/as concursados/as, con experiencia, idoneidad, estabilidad laboral, de forma independiente a la compulsa política y

capaces de gestionar regulaciones del funcionamiento de la carrera de funcionarios/as y del personal en todo sector público.

8. Finalmente, el "Consenso para una función pública profesional para la Argentina del Siglo XXI" propone institucionalizar el diálogo social permanente para asegurar consensos, seguimiento y actualización de una política de largo aliento para el empleo público. Por esto se propone conformar un Consejo Nacional de la Función Pública con participación de los partidos políticos con representación legislativa, los movimientos sociales, empresariales, sindicales y académicos para la consulta, el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas dirigidas a funcionarias/os y empleadas/os del Estado.

Como cierre a estos breves apuntes no quisiéramos dejar señalar la centralidad que las universidades públicas tienen en tales desafíos. Como investigadores del IIFAP y docentes de las carreras en Ciencia Política y Sociología celebramos la iniciativa de promover un diálogo entre los poderes públicos y la recientemente creada Facultad de Ciencias Sociales en el marco de la "Agenda propositiva para un Estado de Derecho con derechos". Entendemos que esta propuesta y el "consenso" al que hicimos referencia apuestan al mismo camino de reivindicar la política como vía de resolución de conflictos en democracia, enriquecer el debate público, promover la toma de decisiones sobre la base de información sistemática y rigurosa y reconocer la diversidad de actores y perspectivas que de forma legítima pugna por la institución del orden social.