

NUESTRO PAÍS VIENE DESARROLLANDO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS POLÍTICAS PÚBLICAS INNOVADORAS EN VARIAS ÁREAS. PARA AVANZAR EN ESTE CAMINO HACIA UN DESARROLLO CON EQUIDAD, ES NECESARIO ATENDER LAS DEMANDAS POSTERGADAS DE LOS SECTORES SOCIALES DESFAVORECIDOS Y MINORÍAS DISCRIMINADAS.

INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO CON EQUIDAD

por **GUILLERMO SCHWEINHEIM**

*Lic. en Relaciones Internacionales.
Presidente de la Asociación Argentina
de Estudios de Administración
Pública. Docente de posgrado en
la FCE-UBA, FLACSO Argentina y la
UNSAM donde dirige la Maestría en
Auditoría Gubernamental*

En este artículo voy a tratar dos cuestiones: la relación entre la **innovación en materia de políticas públicas y administración del Estado** y su vinculación con el **desarrollo con equidad**. En la etapa de la “hegemonía neoliberal” de los años ’90 estas dos cuestiones terminaron conjugándose de un modo inesperado (¿inesperado?) para los que asociaban las “innovaciones” en curso con el ansiado desarrollo.

Como un modo de legitimar buena parte de las políticas públicas y de las reformas del Estado y la administración que se implementaron en dicha década a lo largo de toda América latina (y por cierto también en Europa del Este y gran parte de los países en vías de desarrollo), las mismas eran presentadas como “innovaciones”. Claro,



la palabra “innovación” tiene su atractivo: el cambio social, el avance tecnológico, el progreso humano están en gran medida vinculados a la innovación que el ser humano provoca en sus modos de producción económica y social y en la forma en que organiza la sociedad, el Estado y sus programas intelectuales y científicos. ¿Por qué entonces un país no debía innovar en sus políticas públicas, en el modo de relación entre el Estado y la sociedad y en las formas de organizar la administración pública y sus sistemas de gestión? Al final de cuentas, quedarse al margen de dichas “innovaciones” podía significar quedarse al margen del progreso humano. Más, teniendo en cuenta que la crisis de crecimiento económico, del bienestar social, de la calidad de los servicios públicos, de (híper) inflación y de deuda externa parecía comprometer nuestro futuro. El cambio de modelo (de economía cerrada con un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones con políticas públicas y un Estado interventor) podía llevarnos al desarrollo tan perseguido desde los años '40.

¡Pero el desarrollo con equidad no llegó! Más bien nuestros países vieron cómo a lo largo de una década aumentaba la pobreza, la indigencia, el desempleo y la desigualdad, se perdía la senda del crecimiento industrial, se estancaban la educación y la investigación científica y tecnológica y se destruían los sistemas de protección y seguridad social. Y esto sólo para señalar algunos de los aspectos donde los datos son absolutamente claros para todos.

Sin embargo, todos los cambios estructurales y reformas realizados en los '90 eran presentados como innovaciones. Se premiaba la “innovación”, se realizaban estudios de caso sobre “experiencias innovadoras en la gestión pública”, se escribieron artículos y se promovían “cursos sobre liderazgo e innovación en la gestión pública”. Aún hoy, una simple búsqueda en Internet sobre “innovación en la gestión pública” para páginas en Argentina arroja 34.600 resultados! Este simple dato muestra la influencia persistente de este modo de pensar. Por lo tanto, es necesario (¡una vez más!) separar paja de trigo.

Confundiendo la modernización con la innovación durante los '90

Los Estados y sus políticas públicas están obligados a cambiar. No siempre, ni permanentemente. Pero está claro que la evolución del sistema (capitalista) económico internacional, las revoluciones tecnológicas, los cambios sociales, demográficos y culturales, las migraciones, la transformación de los medios de comunicación, entre otros aspectos, ponen desafíos a los sistemas políticos. A su vez, si los Estados nacionales, sus políticas y su administración se transforman, esto también obliga a un proceso de adecuación de las administraciones provinciales y municipales.

Ahora bien, no todos los cambios suponen **innovación**. De hecho, la innovación en la administración del Estado, en sentido estricto, implica una recombinación relativamente original de políticas, instituciones, formas organizativas, programas, sistemas de gestión, procesos y servicios para la ciudadanía. La innovación entendida de este modo supone algunas cuestiones previas: un potencial para la **creatividad**, **medios disponibles**, pero fundamentalmente **autogobierno de los sistemas políticos**.

Dicho esto, recordemos lo que se nos presentaba como “innovaciones” en los años '90, frente a las políticas públicas y formas de administración vigentes entre los '40 y fines de los '80. Un catálogo incompleto y desordenado incorporaría: la puesta en marcha de programas sociales focalizados, el financiamiento concursable de proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, la descentralización de escuelas y hospitales a las provincias, las tareas de los municipios en materia de desarrollo local, la creación de agencias especializadas, la participación de la sociedad civil en la gestión y el control social, la creación de entes de regulación y control de servicios públicos privatizados, la incorporación de sistemas y tecnologías de información al sector público, el presupuesto por programas y resultados, la reingeniería de procesos, la aplicación de normas y sistemas de calidad total en el sector público, la aplicación de la planificación estratégica a ciudades, políticas públicas y organizaciones del sector público, la introducción de contratos de locación de servicios para la flexibilización de la contratación de personal

Este proceso de adopción de instituciones, formas organizativas, políticas públicas, sistemas y procesos, y tecnologías de gestión sucedido en los años '90 implicó un fuerte proceso de modernización, en ciertos aspectos positivos, pero en general de resultados controversiales y, para muchos como quien esto escribe, negativo en términos de desarrollo con equidad.

que no se burocratice... Y podría seguir.

De hecho, una parte muy importante de estas *reformas de sistemas, de gerencia pública y gestión por resultados y de estrategias de gobernanza* constituyen un patrón de políticas públicas y administración ¡todavía vigente! Y no podría ser de otro modo, dada la influencia que este paradigma hegemónico de gestión pública ha tenido.

Ahora bien, la incorporación de este conjunto de transformaciones en las prácticas de gestión durante los años '90, ¿constituyó efectivamente un proceso de innovación en la gestión pública argentina? En verdad, de lo que se trató fue una vez más de procesos de **modernización** de las políticas públicas, de los sistemas de gestión y de los modelos institucionales del Estado argentino. Recordando a Guillermo O'Donnell, no se trató más que de un **proceso de incorporación de roles, instituciones, políticas, tecnologías de gestión y sistemas administrativos desarrollados en los Estados y administraciones públicas de los países del capitalismo avanzado, o promovidos por la cooperación internacional o multilateral o la banca multilateral.**

Por cierto, es hora de hacer un balance. Muchos de estos procesos de modernización de las administraciones públicas pudieron haber tenido un sentido de reorganización institucional o de las tecnologías de gestión y sistemas administrativos. Pudieron aportar una nueva racionalidad y eventualmente contribuido a lograr resultados, no sólo para la gestión interna de los recursos públicos sino también para la producción de servicios de valor para la ciudadanía. Incluso pudieron haber desatado cierta creatividad provocando adaptaciones propias

en el proceso de incorporación a nuestro contexto estatal. O, eventualmente, como veremos, dando lugar a innovaciones de originalidad relativa.

Sin embargo, lo que seguro no significaron fueron procesos propios de innovación en políticas públicas y administración. Podría argumentarse que en un mundo cada vez más globalizado es difícil que se produzcan “novedades” que no tengan en cuenta la experiencia comparada, y esto es cierto. Pero no es menos cierto, también, que en el caso argentino y latinoamericano (y podría decirse que del resto de los países que atravesaron idénticos procesos) el “centro” de la innovación se encontraba en los modelos de políticas públicas y administración desarrollados en los Estados del capitalismo avanzado y el sistema multilateral. Por lo tanto, como mínimo, supone una relación de “dependencia” en lo relativo a la incorporación de tales modelos. Recordémoslos por si todavía es necesario: el Consenso de Washington, el equilibrio fiscal a cualquier costo, la salud de la moneda a cualquier costo, las privatizaciones de servicios públicos, la nueva gestión pública, la gestión por resultados, la gobernanza.

Además, también conviene recordar que dada la situación de crisis hiperinflacionaria, de estancamiento económico y de *default* de la deuda soberana, tales procesos de transformación sucedieron en un contexto claramente caracterizado por una pérdida relativa de autogobierno. Y, por lo tanto, en un contexto de debilidad de las capacidades de sostener la dignidad, la autoconciencia y el gobierno autónomo.

No es casual entonces que la coalición de poder reformista

de aquel entonces (políticos, empresarios, expertos, sectores del sindicalismo estatal, sectores de la prensa y periodistas) tuvieran escasa capacidad crítica para evaluar las consecuencias de la incorporación de los modelos de políticas y gestión públicas implementados. Y, por lo tanto, de ser conscientes de los efectos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos de estas reformas estatales y administrativas. Aun de aquellas reformas que al final supusieran unas consecuencias de mediano plazo contrarias a sus propios intereses (en particular, de políticos, empresarios y sindicalistas). Los efectos en términos de desarrollo e integración social ya los hemos revisado.

Por lo tanto, aquellas “innovaciones” no eran tales aunque así fueran presentadas y legitimadas. Se trató en verdad de un nuevo ciclo de modernización estatal dependiente y con consecuencias gravosas en términos de desarrollo.

Y a pesar de todo, y muchas veces en graves cuestiones, innovamos

Este proceso de adopción de instituciones, formas organizativas, políticas públicas, sistemas y procesos, y tecnologías de gestión sucedido en los años '90 implicó un fuerte proceso de modernización, en ciertos aspectos positivos, pero en general de resultados controversiales y, para muchos como quien esto escribe, negativos en términos de desarrollo con equidad. De todos modos, la modernización de los '90 también impulsó un proceso generalizado de cambio, que destrabó muchos nudos y mucha atrofia del aparato estatal de los años '80. Y, en este contexto, algunas innovaciones relativamente originales en distintos órdenes y por distintas causas se produjeron en el caso argentino. Veamos algunas de ellas, no sin antes recordar que una prueba crucial, de estar efectivamente frente a una solución relativamente original, es el hecho de que la misma pasa a ser **un ejemplo para otros sistemas políticos y administraciones públicas**. No fuimos los únicos. Por ejemplo, la técnica de *banco de proyectos de inversión pública* implementado en Chile pasó a ser un modelo para muchos. Y el mismo sentido tuvo el



presupuesto participativo en Porto Alegre. Aquí trataré tres innovaciones relativamente originales aportadas por la experiencia argentina: el *Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)*, el *Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa* y las *Políticas de Derechos Humanos*.

El Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) constituyó una de las experiencias más innovadoras en la Argentina. Un sistema de información en línea, que interrelacionó sistémicamente y en tiempo real el sistema de formulación y ejecución presupuestaria por programas y metas físicas con criterio contable de devengado, el sistema de contabilidad estructurado bajo normas de contabilidad y estados contables para el sector público generalmente aceptados, el sistema de pagos fundado en la cuenta única del Tesoro y el sistema de crédito público y administración de la deuda soberana. El SIDIF no sólo permitió a la Argentina (luego imitada por otros países de América latina) contar con un sistema de administración y registración de sus recursos financieros y gastos. Se convirtió

en un imprescindible instrumento de gestión financiera hasta el día de hoy, que permitió además administrar sucesivas crisis fiscales entre 1994 y 2002.

El Programa de Erradicación de la Fiebre Aftosa combinó un desarrollo tecnológico del INTA (la vacuna oleosa) con un cambio radical en la administración y control de la vacunación. En esta última dimensión, un plan de vacunación regionalizado de acuerdo a características epidemiológicas, geográficas y económicas coordinada por el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), la ejecución de los planes de vacunación y el control social ejercido por entidades de productores y la supervisión general por parte del SENASA, constituye un modelo único en su tipo, imitado parcialmente más tarde por otros países. Fue la clave del éxito en el control y erradicación de la enfermedad entre 1991 y 1999 y luego desde el 2001 hasta este momento.

Finalmente, en un trauma terriblemente doloroso para los argentinos, las acciones y políticas en materia de derechos hu-



Una prueba crucial, de estar efectivamente frente a una solución relativamente original, es el hecho de que la misma pasa a ser un ejemplo para otros sistemas políticos y administraciones públicas.

manos han constituido un ejemplo paradigmático para muchos países. El inventario es largo. El juzgamiento a las juntas militares y grupos de represión ilegal con el recurso del Código Penal, el Informe Nunca Más, la indemnización a presos políticos de la dictadura y familiares de desaparecidos, la creación del tipo civil de la desaparición forzosa, los juicios por la apropiación de hijos de desaparecidos, los juicios por la verdad llevados adelante por diversas Cámaras Federales frente a las leyes y decretos de amnistía e indulto, las técnicas combinadas de antropología forense para identificación de los restos N.N. de desaparecidos... Todos han constituido ejemplos para el resto de los Estados democráticos que atravesaron por procesos similares de dictadura, genocidio, represión ilegal o guerra civil.

Innovación y desarrollo con equidad en América latina y la Argentina desde principios del 2000

Existe un acuerdo generalizado de que la tendencia al deterioro económico y social latinoamericano iniciada hacia 1975/80, que continuó hasta principios del 2000, se ha revertido en los últimos diez años. Algunos datos de CEPAL resultan ilustrativos de este cambio de época. A partir de 2003 y hasta 2008, el producto bruto interno de América latina ha crecido un 29,76%. La industria manufacturera creció entre 2002 y 2008 un 28,40% en el mismo período. Las exportaciones han aumentado un 142,6% entre 2000 y 2008. La pobreza ha descendido en la región de 44% en el 2002 a 33% en el 2008. Y la indigencia ha descendido en el mismo período del 19,4% al 12,9%. De modo concomitante, el desempleo ha descendido en América latina del 10,4% al 8,3% en el período 2000-2009. Sin embargo, la desigualdad se ha modificado menos. Por ejemplo, también según CEPAL, la Argentina sólo ha mejorado su Índice de Gini de 0.531 en 2004 a 0.519 en 2006. Y Brasil, de 0.612 en 2004 a 0.594 en 2008. Esta cuestión de la desigualdad y la persistencia de una fuerte participación del sector primario agrícola, ganadero y minero en el producto y las exportaciones, implican ciertamente un fuerte desafío al desarrollo con equidad.

Por otra parte, desde hace diez años estamos asistiendo a una nueva matriz de políticas públicas en América latina. El ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades no sólo con respecto al período neoliberal previo sino también con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales. Por ejemplo, nuevas políticas de comercio internacional orientadas por el mantenimiento del superávit comercial orientan los patrones de estímulo al comercio exterior. Nuevas políticas financieras internacionales orientadas por el mantenimiento del superávit de balance de pagos, nuevas políticas de ingresos y gastos del sector público orientadas por el superávit fiscal y nuevas políticas cambiarias orientadas por el sostenimiento de la competitividad del tipo de cambio combinadas con políticas monetarias prudentes que permitan controlar la inflación, muestran estrategias macroeconómicas claramente distintas a la de los años '50 a '70. Políticas de inversión pública y privada fundadas en el ahorro interno han sido inauguradas en la década. Políticas sociales de combate a la pobreza, la indigencia y la exclusión, con carácter cuasi universal y apoyo a las demandas postergadas de pueblos originarios, sectores sociales desfavorecidos y minorías discriminadas, constituyen una novedad propia de este período inaugurado en el 2000. Todo ello en un contexto de estímulo al crecimiento económico, el empleo, el aumento del consumo interno, la inversión pública y privada en infraestructura social y productiva. Y nuevas estrategias de desendeudamiento de los sectores públicos de algunos de los países de la región y el notorio crecimiento de la recaudación fiscal, constituyen también notas distintivas de un nuevo patrón de políticas públicas.

Al mismo tiempo, la recreación del rol de las *empresas del Estado* y la utilización de *fondos especiales* (en varios países latinoamericanos), nuevos *sistemas de compras por catálogo en línea* (Chile), nuevos sistemas de *responsabilidad fiscal* (Brasil) están innovando en diseños institucionales y sistemas de gestión que constituyen modelos ejemplares para otros. Ni que hablar del reconocimiento de *formas políticas, administrativas y judiciales de los pueblos originarios con rango constitucional* en los casos de Ecuador y Bolivia.

Sin duda, América latina, y también la Argentina, se ha constituido en un enorme laboratorio experimental de políticas públicas y de modelos administrativos y de gestión. Está visto que han mostrado un potencial para la creatividad y medios disponibles, pero fundamentalmente autogobierno en sus sistemas políticos. Pero aún nos queda por alcanzar un verdadero desarrollo con equidad. Un proceso de crecimiento económico, sostenido por la acumulación de capital, para ampliar la capacidad productiva y competitiva de bienes y servicios para el mercado interno, regional e internacional, por la innovación tecnológica en los procesos productivos y sociales y por la incorporación creciente de capacidades requeridas para la actividad económica y social de la ciudadanía, que impliquen aumentar los niveles de igualdad social y acceso a la justicia para todos los sectores sociales (acceso igualitario, o en condición de igualdad al bienestar material y espiritual) y que requieran mayores niveles de autonomía individual, construcción de ciudadanía, creciente diferenciación y organización social e instituciones estatales democráticas con capacidad de intervención en la vida colectiva.

El dilema ahora es cómo multiplicar el potencial. Una vez más habría que pensar como Hirschman: “El desarrollo no depende tanto de encontrar las combinaciones óptimas para unos recursos y factores de producción dados, sino en llamar y poner en uso para propósitos del desarrollo unos recursos y habilidades que se encuentran ocultos, dispersos o mal utilizados”. Y allí es donde se juega la creatividad y la innovación necesarias en esta década.

El ciclo inaugurado a partir de 2002 muestra algunas originalidades no sólo con respecto al período neoliberal previo sino también con respecto a las políticas desarrollistas tradicionales.

El autogobierno es una precondition. Pero la innovación en políticas públicas y administración para el desarrollo con equidad que potencialmente muestra América latina y también la Argentina sólo podrá manifestarse a partir de ciertos prerrequisitos. Y estos son que seamos capaces de **crítica y autocrítica**, de **valorar los desequilibrios y los conflictos** que supone toda reasignación de recursos, de fomentar la **experimentación**, de hacer valer el **debate democrático**, de **hacer participar a todos los actores** del desarrollo en la formulación e implementación de las políticas públicas, de **favorecer la investigación** en políticas y administración y el **desarrollo de recursos humanos intelectuales y técnicos**, de fomentar un **liderazgo político democrático** y al mismo tiempo **orientado por el logro de objetivos y valores de desarrollo con equidad**. De un **juego político democrático** de este tipo dependerá en gran medida que se ponga en acto el potencial de innovación y de soluciones creativas y originales que hagan del Estado argentino y latinoamericano, su administración pública y sus políticas gubernamentales, factores decididos del desarrollo con equidad. Ese es el desafío.