

COMISIÓN ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

1

PROYECTO DE "CARTA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS Y SU SOBERANÍA"

OBJETO DEL PROYECTO

Proponer, en el concierto de naciones de la región -y en el tradicional formato de "Carta"- un texto que:

1. Defina las bases y valores que sustentan la soberanía, organización y funcionamiento de los Estados de la región.
2. Establezca criterios, herramientas y dispositivos que fortalezcan su actuación como promotores de un desarrollo con justicia social.
3. Defina principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la gestión estatal en los países de América Latina y el Caribe.
4. Sirva como fuente de inspiración para las arquitecturas institucionales de los Estados, favoreciendo su soberanía decisoria y su capacidad de dar respuesta a las demandas y expectativas de sus Pueblos.

FUNDAMENTACIÓN

A partir de desarrollos realizados en el CLAD y en el marco de algunas de las Conferencias Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado se firmaron "Cartas" que expresaron principios y concepciones acerca de lo estatal¹. Desde 2003 en adelante, se firmaron los siguientes documentos doctrinarios propuestos por el CLAD:

- *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Bolivia 2003
- *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Uruguay 2006
- *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Chile 2007
- *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador 2008
- *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*. Portugal 2009

Estos documentos marcan diferentes momentos en el debate acerca de lo estatal, situación que es necesario revisar, en particular por dos razones:

- Los nuevos desarrollos del pensamiento popular latinoamericano acerca de rol y función del Estado, que ameritan que las citadas cartas tengan una urgente actualización.

¹ Luego respaldadas en cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

- La ofensiva neoliberal, en cuyo contexto es importante someter a debate los supuestos de la Nueva Gerencia Pública que impregnaron la elaboración de estas cartas.

El gobierno de corte popular que asuma la conducción de la Nación a partir de 2019 deberá proponer una carta que fortalezca la soberanía y autonomía de los Estados de la Región, promoviendo que estos debates se realicen en cumbres de la UNASUR y la CELAC.

PUNTOS FUNDAMENTALES

La carta se iniciaría con un preámbulo en donde se detallan los principales conceptos en torno al Estado. Se considera que el Estado involucra:

1. Los diferentes poderes y sectores del sistema político administrativo, incluyendo a aquellos que puedan disponer de estatutos o regulaciones propias.
2. Los diferentes niveles de gobierno y administración, lo que incluye a los gobiernos nacionales y los diferentes entes y estados de los sistemas federales.
3. Las entidades centralizadas como las descentralizadas, dotadas o no de personalidad jurídica propia.

En cuanto a las definiciones a volcar en el Preámbulo, proponemos las siguientes:

El Estado como máxima instancia de articulación de relaciones sociales, estructura de poder y escenario de proyectos políticos en pugna, está llamado a encarnar los ideales de Nación. Su estructura institucional es la herramienta para construir la sociedad a la que se aspira.

El Estado es fuente de memoria e identidad colectiva, y la herramienta más efectiva para garantizar la preservación del patrimonio natural y cultural de los pueblos.

Es, además, la institución llamada a disciplinar los sectores dominantes y a corregir desigualdades estructurales originadas en razones de clase, género, etnia, religión. A estas históricas conquistas y avances se suman otras necesarias en materia de derechos humanos, diversidad cultural, vida en democracia y defensa del ambiente.

Gobiernos de mayorías de América Latina han posibilitado sistemas políticos, sociales y económicos basados en estos principios, promoviendo un desarrollo sustentable fundado en la justicia social y restituyendo y ampliando derechos al conjunto de la población.

Los Estados de nuestros respectivos países declaran su pertenencia al bloque de América Latina y el Caribe, y manifiestan su voluntad de coordinar políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos. Este bloque, a partir de un multilateralismo democrático, promovió y promoverá el pluralismo y la redistribución del poder a escala internacional, fortaleciendo la amistad y la colaboración entre todos los pueblos del mundo.

Luego del preámbulo, creemos que la carta debe presentar los principios que asumen los firmantes como orientadores de su gestión:

1. El Poder Administrador debe elaborar, junto con su Pueblo, un Programa o Plan de Desarrollo, dándole a la sociedad la posibilidad de conocer su pasado, protagonizar el presente y planificar su futuro. Los ámbitos ejecutivos son responsables de la apertura y sostenimiento de instancias de concertación y acuerdo social y sectorial.
2. Los ámbitos legislativos de todos los niveles estatales son los núcleos de representación política y territorial. Ellos son los canales naturales de participación y control popular para el sostén y desarrollo de los derechos conquistados.
3. Deberá promoverse la democratización del Poder Judicial, para que éste no se erija como obstáculo de la soberanía popular.
4. La actuación del Estado en la economía busca reafirmar la independencia económica a partir de la intervención estatal en el comercio internacional y las actividades estratégicas (telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, biotecnología, entre otras). Esta intervención promoverá un desarrollo de vanguardia desde un liderazgo inequívoco del Estado en el proceso económico y social. Las empresas públicas y sociedades estatales o mixtas son la herramienta con la que los Estados pueden -y deben- orientar el desarrollo. En el mismo sentido, el poder de compra del Estado deberá direccionarse en favor del desarrollo de las regiones, los pequeños productores y la economía diversificada.
5. El Estado se propone democratizar la esfera económica nacional, construyendo un potente sector estatal, desarrollando agentes económicos nacionales y de la región latinoamericana y del Caribe y desplegando medidas regulatorias que dismantelen redes cartelizadas de empresas especializadas en ganancias financieras y fuga de divisas. Para la democratización de la economía, el Estado participa a través de sus empresas en el proceso económico y garantiza la participación de los trabajadores en la gestión y en las ganancias empresariales.
6. El sector público debe garantizar la producción y distribución de bienes y servicios esenciales por parte de una red de empresas públicas estatales y sociales, las que deben llevar adelante prestaciones universales en condiciones equitativas.
7. Se debe dotar al Estado de todos los instrumentos jurídicos, organizacionales y financieros necesarios para que pueda llevar adelante con éxito su rol empresarial. Este rol es crucial tanto para superar las barreras hacia el desarrollo como para garantizar la autonomía nacional.
8. El Estado promoverá un sujeto social formado en valores democráticos y en el ejercicio de sus derechos. Lejos de promover perfiles enfocados en el consumo, nuestras propuestas culturales y educativas deberán formar una ciudadanía comprometida con la continuidad de nuestras democracias populares.

9. Concebimos nuestros Estados como conjuntos institucionales que abarcan los diversos niveles de cada unidad nacional (sea Estado Federal, Unitario, con provincias o Estados y municipios). Para el futuro de nuestros países es clave el desarrollo armónico entre regiones, como así también una fiscalidad equilibrada y una eficaz gestión en todos los niveles del sector público.
10. El complejo de organizaciones estatales de cada país -nacionales, regionales y locales- deben ser capaces de dar contención a la multipolaridad regional. Los estados firmantes se comprometen a acortar las brechas económicas y de acceso a bienes y servicios, como así también a garantizar la comunicación entre las diferentes regiones.
12. Los gobiernos que lograron éxitos de desarrollo e inclusión se caracterizaron por la ampliación de su autonomía decisoria en los escenarios globales, desde una fuerte apuesta a la integración regional. Los estados firmantes se comprometen a promover una creciente integración política, social y económica de la Región.
13. La *planificación de gobierno* es un instrumento capaz de ordenar las fuerzas sociales y económicas en favor de las mayorías. Esta planificación supone la conformación de equipos para la *conducción pública*, capaces de direccionar políticas y fomentar la coordinación entre niveles y ámbitos de gobierno. Los Estados se comprometen a generar ámbitos de formación de cuadros dirigenciales, a fin de fortalecer las capacidades de conducción pública.
14. La gestión pública supone un diálogo permanente con la sociedad y los diferentes pueblos, comunidades y organizaciones que la integran, los que participan de la gestión a través de ámbitos institucionales diseñados para su convocatoria. La formación de los dirigentes políticos y sociales, así como de sus comunidades y organizaciones, es responsabilidad de los Estados.
15. El concepto de un Estado más ágil y eficaz no es patrimonio excluyente de los enfoques “gerenciales”; es también una búsqueda genuina en los gobiernos populares. Por esta razón, seguiremos apostando a las tecnologías de mayor y mejor alcance y a los sistemas de información interconectados, avanzando progresivamente hacia la *soberanía tecnológica*.
16. El financiamiento estatal debe fundarse en los principios de progresividad y autonomía estatal. Un Estado no se define solamente por la forma en que asigna sus recursos sino también por la forma en que los obtiene.
17. Acrecentar las capacidades estatales supone una especial atención al fortalecimiento y desarrollo de instrumentos y sistemas de gestión, entre los que se cuentan: la planificación de gobierno con enfoque de Derechos Humanos y justicia distributiva; la conducción, dirección y coordinación de políticas y programas; el diseño presupuestario y la administración de los recursos del Estado; el diseño estructural del Estado; la gestión eficaz a través de la articulación de niveles y la agilización de procesos; la innovación tecnológica y la sistematización de la información; la comunicación institucional y social; el diálogo con actores sociales

organizados; la evaluación de resultados e impacto de las políticas en el marco de un proceso de revisión permanente de los proyectos de gobierno.

5

18. Para potenciar estas capacidades resulta imprescindible contar con una Red de Escuelas de Gobierno y Administración Pública, para la formación de cuadros estatales sociales en condiciones de asumir la conducción y administración de los Estados, coordinando la formación entre los Estados de la región.
19. Los trabajadores y trabajadoras del Estado son actores fundamentales en la construcción de Estados democráticos, lo que supone un *éthos* específico: el *éthos* público.
20. La relación de empleo que el Estado entabla con sus trabajadores y trabajadoras se sustenta en la estabilidad laboral y el respeto a las normas internacionales sobre derechos de los trabajadores, que incluyen la negociación colectiva.
21. La convocatoria de trabajadores y trabajadoras para desempeñarse en el Estado se origina en la necesidad de dar cumplimiento a las acciones de gobierno, lo que colabora al mismo tiempo con la dinamización del mercado de trabajo y el desarrollo productivo.
22. Los presupuestos nacionales debe contemplar los requerimientos de nuevos trabajadores y trabajadoras, así como la promoción laboral, la formación para la gestión y el funcionamiento de las distintas comisiones de protección de los trabajadores. Aún reconociendo la definición dinámica de organismos y programas, en ningún caso los trabajadores y trabajadoras deben ser la variable de ajuste del gasto público.
23. Los sistemas de ingreso, promoción y asignación de funciones directivas deben surgir de criterios acordados y congruentes. El Estado no debe ser reproductor, para con sus trabajadores, de las desigualdades sociales y los desequilibrios regionales que nos proponemos superar.
24. Las diferentes formas de contratación que conviven en las administraciones públicas requieren de procesos de regularización que reconozcan la estabilidad y naturaleza específica de la relación de empleo público.
25. Es necesario construir herramientas cada vez más eficaces a la hora de reconocer los perfiles de trabajadores y trabajadoras, a fin de conformar equipos de gestión que valoren sus trayectorias y respeten sus derechos y lugares de residencia.
26. Tanto en ocasión del ingreso y promoción de trabajadores como al momento de ocupar posiciones directivas, los perfiles deberán ser considerados según tres campos de capacidades: éticas, relacionales y técnicas. Las promociones y funciones directivas serán asumidas como *trayectorias públicas*, reemplazando la idea de una *carrera* individual, de trabajadores “compitiendo” con otros trabajadores.

27. El ingreso y la promoción se realizarán a través de procedimientos públicos ágiles y transparentes con enfoque de género e igualdad de oportunidades.
28. A la hora de su incorporación y promoción, el Estado reconocerá y valorará tanto el nivel educativo formal alcanzado como los saberes adquiridos por los trabajadores y trabajadoras bajo diferentes modalidades.
29. Las Escuelas de Gobierno y Administración Pública reconocerán los saberes que los trabajadores y trabajadoras han construido a lo largo de su trayectoria, generando espacios de reflexión sobre su práctica.
30. Se favorecerá en todos los niveles educativos, poderes y ámbitos públicos la construcción de una visión compartida acerca del rol del Estado. La formación superior deberá incorporar, de manera transversal, las cuestiones referidas al gobierno y la gestión de lo público.
31. Se avanzará en la conformación de comisiones de trabajo con representación de los trabajadores dedicadas a la mejora del ambiente de trabajo y la salud de los trabajadores y trabajadoras, así como a las condiciones de igualdad de oportunidades y género tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral. Es necesario impulsar leyes y convenios regionales, nacionales, provinciales y locales sobre la materia en los casos que aún no se cuente con normas referidas a esta temática.

AUTORIDAD DE APLICACIÓN

El Poder Ejecutivo Nacional, a través del Jefe de Gabinete de Ministros, deberá instruir a quienes representen al país en la próxima conferencia regional que se convoque referida a temas del Estado y la Administración Pública.

A partir de 2019, el Estado argentino promoverá la firma de esta carta en el ámbito UNASUR /CELAC.