



ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL PROYECTO NACIONAL

**CAPACIDADES ESTATALES
PARA FORTALECER LA EFICACIA Y
LEGITIMIDAD DE LAS POLÍTICAS CON
IMPACTO DIRECTO**

1. INTRODUCCIÓN

La necesidad de fortalecer capacidades estatales ocupa desde hace muchos años un lugar en los debates políticos y académicos. Tal como surge de diversos estudios sobre el tema, el análisis abarca tanto el ámbito nacional como internacional, incluyendo a organizaciones tales como el CLAD, el BID, PNUD, Universidades, Centros de Estudio, y autores/as reconocidos/as.

El debate sobreviene con más intensidad a partir del fracaso de modelos que consideran al estado como un elemento subsidiario, con una actividad reducida a sus funciones básicas, y sin intervención en aquellos espacios en donde es necesario garantizar los derechos de todos los habitantes, ante los efectos de determinadas decisiones políticas que debilitan una justa distribución del ingreso, y atentan contra un verdadero desarrollo económico y social.

En nuestra región resulta imprescindible, y así lo demuestran las últimas experiencias, la presencia de Estados que invierten en obras y servicios públicos, que crean y/o reasumen el control de empresas estratégicas, que ejecutan planes sociales de alcance masivo, que buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía; en definitiva, Estados que se auto-reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol configuran el nuevo escenario de lo público.

Aún así, persisten los debates respecto de qué capacidades fortalecer, lo cual responde a la posición ideológica en la que se encuentra quien lo analiza.

En la definición de las capacidades estatales parecen coexistir la visión burocrática tradicional (que privilegia el apego a las normas por sobre toda consideración política), el paradigma gerencialista o *Nueva Gerencia Pública* (que busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado) y visiones que intentan conjugar elementos de ambos modelos, generando paradigmas y soluciones que se adapten a las actuales circunstancias.

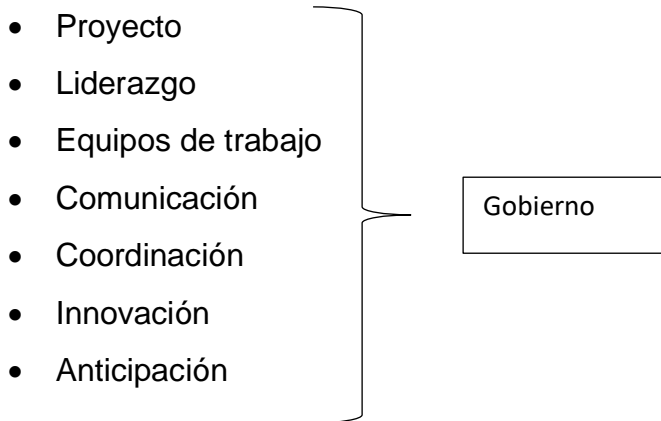
El debate sobre fortalecimiento de capacidades también se encuentra atravesado por las visiones que ponen énfasis en la legalidad por sobre todas las cosas, como aquellas que agregan la eficacia y la legitimidad como factores clave en la gestión de gobierno.

El presente informe se enfocará en las capacidades de las organizaciones públicas como instrumento para llevar adelante el proyecto de gobierno, con un enfoque situado en las características de las demandas sociales que atienden los gobiernos de la región, y en la necesidad de modelos de desarrollo con inclusión social.

II. CAPACIDADES

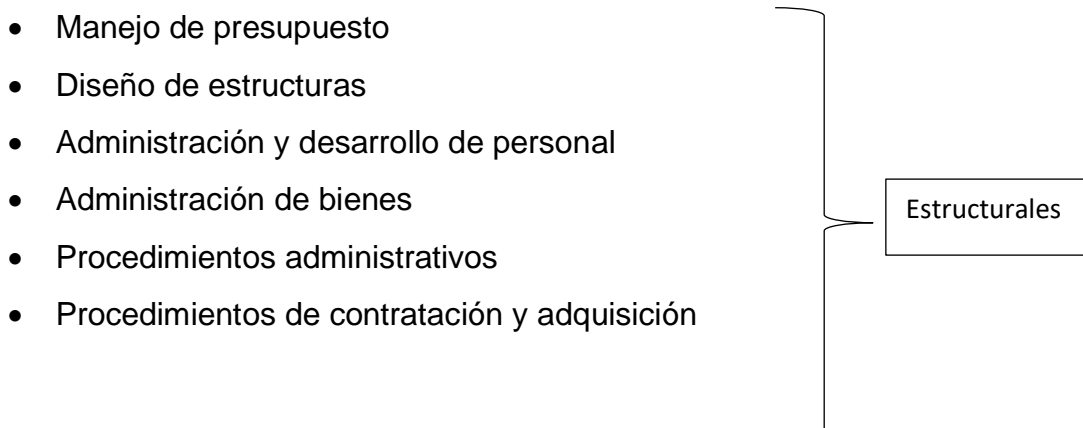
En el presente trabajo se proponen dos grandes bloques de capacidades que deben interactuar permanentemente para una mejor gestión de gobierno:

II.a Capacidades de gestión estratégica



Implica contar con un proyecto, comunicarlo, conformar equipos acordes a los desafíos del proyecto, comunicar no solo hacia afuera sino internamente, alinear a los equipos, innovar sobre los procesos existentes, sin caer en la idea de lo disruptivo como el único proceso innovador, y sobre todo, interpretar y anticipar cuáles van a ser las conductas de los y las destinatarios, ante las decisiones que se tomen. El liderazgo preside el proyecto, pero también debe garantizar la coordinación.

II.b Capacidades de gestión administrativa y técnica



- Procesos de gestión operativa

Ámbitos en los que se debe contar con el conocimiento específico. También son ámbitos en los que se puede innovar conociendo el juego de estos sistemas, que son de carácter transversal en el estado.

III. ¿QUÉ DEBEMOS FORTALECER?

Previo a elaborar una hipótesis sobre el tema, es importante destacar que cualquier decisión que promueva el desarrollo con inclusión debe darse en un marco de soberanía, y esto determina el tipo de capacidades a exigir.

Dicho esto, las mayores responsabilidades que asuma el Estado deben estar sostenidas por los sistemas tecno-burocráticos del aparato institucional (los equipos técnicos y administrativos de las organizaciones). En este marco de nuevas responsabilidades, la gestión política debe contar con la capacidad de generar un *proyecto de gobierno*, la de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos. Esto significa, además, *conformar y conducir equipos, comunicar, motivar, movilizar, e innovar*, conociendo la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y gestionando sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política.

Lo descrito hasta aquí, propone uno de los principales desafíos, que es resolver la dicotomía entre la política y la administración. La hipótesis del presente informe es que la principal responsabilidad está en fortalecer las capacidades estratégicas, y dejar de lado el argumento de que nada sucede porque los procesos del Estado son engorrosos, anticuados, excesivamente normados, y manejados por la burocracia. Probablemente esto sea cierto en muchos casos, pero la resolución siempre está en manos de la conducción política, que para garantizar el éxito de su proyecto de gobierno debe fortalecer otras capacidades relacionadas con la gestión estratégica. (arte y método)

Para esto, se han utilizado algunos casos de estudio, basados en decisiones coyunturales de gobierno, y en políticas y programas implementadas, que sustentan la hipótesis enunciada.

IV. LOS RESULTADOS

Se analizaron casos relacionados con medidas que intentan mitigar la pobreza, favorecer la generación de empleo, fortalecer la producción a través del sector pyme, favorecer la puesta en marcha de políticas transversales, entre otras.

Asimismo, se ha tomado en cuenta la relación entre la eficacia esperada de cada una de las medidas, y la percepción de los destinatarios, como también el manejo mediático. Es decir, aspectos que permanentemente intervienen en la gestión.

En todos los casos analizados, las capacidades que surgen como factores clave en cuanto a su incidencia, y que obviamente deben ser fortalecidas, son las de liderazgo, comunicación, coordinación, y anticipación de las conductas.

Otro hallazgo es la brecha entre los objetivos de las medidas, y el diseño de las mismas, realizado por equipos técnicos que no contaron con todo el panorama para mitigar los riesgos de las mismas.

En cualquiera de los casos analizados, los factores estructurales no tuvieron una incidencia que pusiera en riesgo el éxito de la medida.

ALGUNOS CASOS ANALIZADOS

- PROGRAMA POTENCIAR TRABAJO - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

- **Características**

Un Programa con objetivos ambiciosos, relacionados con la generación y formalización de empleo.

Abarca a un importantísimo número de destinatarios/as.

Alta probabilidad de implementación y eficacia en cuanto a los objetivos a lograr.

Alto nivel de legitimidad en la opinión pública

Importancia estratégica en cuanto a la relación con los sectores de la economía popular.

- **La visión del programa hoy**

Destinatarios que compraron dólares, algo que nunca estuvo prohibido. (fortalecer la comunicación y especialmente la anticipación, conociendo el comportamiento racional y de reacción permanente de los actores, que intentan

sostener e incrementar el valor de lo que reciben como subsidio, algo difícil de criticar.)

Estigmatización de los destinatarios, producto de una reacción de las autoridades, basada en la presión de la opinión pública. (Coordinación y comunicación)

Falta de conocimiento de los contenidos de las principales bases de datos sobre la que se sustenta la gestión en lo que respecta a políticas sociales. Desconocimiento de definiciones como automotores o naves, que involucran en los hechos a motocicletas para reparto. (Liderazgo, equipos técnicos, coordinación, comunicación).

Los casos detectados podrían tranquilamente considerarse como un error estadístico aceptable considerando el volumen del Programa (comunicación, anticipación)

- PRESTAMOS PARA DESARROLLO PRODUCTIVO - EX MINISTERIO DE DESARROLLO PRODUCTIVO

- **Características**

Un Programa con objetivos ambiciosos, relacionados con el apoyo a las pymes, la industrialización y la generación de puestos de trabajo.

Más de 500 millones de dólares para préstamos a tasas subsidiadas, para ser asignados a sectores estratégicos de la economía.

El gobierno define las condiciones para la calificación de los proyectos, y asigna los fondos al sistema bancario para el subsidio de las tasas. Pero la calificación final la definen los bancos, en función de las normas clásicas para el otorgamiento de los préstamos, incluyendo las garantías.

- **La visión del programa hoy**

Alta demanda de préstamos por parte del sector pyme. Los plazos para el análisis de los proyectos se dilatan, en parte por la falta de documentación de las empresas, y también por la cantidad de exigencias que no se condicen con las características del sector, aspecto que debería ser conocido de antemano. (liderazgo, coordinación, equipos técnicos, anticipación)

En la mayoría de los casos, las empresas no llegan al desembolso por no cumplir con las exigencias en la etapa de calificación bancaria, y las expectativas que generó el anuncio no se condicen con la frustración. (anticipación, liderazgo)

Las empresas que alcanzan a desembolsar pueden no cumplir con el objetivo del préstamo, producto del plazo transcurrido. Esto significa que la cotización del bien a adquirir con el préstamo ha variado de precio significativamente, o producto del tipo de cambio si la inversión es importada, sin embargo el préstamo sigue en el monto original. Mas que resolver se termina complicando al destinatario. (coordinación, liderazgo, equipos de trabajo, anticipación)

En líneas generales, decepción, y sensación de mala ejecución de una política que debería ser virtuosa, cayendo siempre en los pocos destinatarios que cumplen determinadas condiciones (comunicación, anticipación, coordinación).

NOTA ACLARATORIA

Resulta pertinente especificar el enfoque aplicado en el presente análisis, respecto de algunos de los conceptos de capacidades.

Liderazgo: capacidad de conducir a los equipos de trabajo y garantizar la coordinación entre organismos para el logro de los objetivos

Comunicación: contenidos y coordinación para el conocimiento de la opinión pública respecto de los objetivos y contenidos de las políticas. Asimismo se considera fundamental el conocimiento de los temas y objetivos hacia adentro de los equipos de trabajo.

Coordinación: Capacidad de pensar y accionar de manera transversal para garantizar la mayor eficacia de las políticas

Anticipación: evaluar las conductas posibles de las personas destinatarias, como también de otros actores, ante distintos escenarios respecto de la política o medida a implementar.

EQUIPO DE TRABAJO:

Gustavo Longo
Carlos Pereyra

Bibliografía consultada:

“*Debates sobre capacidades estatales en Argentina, un estado del arte*”. Bernazza, Longo, Flacso, 2015.

“*Evaluando en clave pública*”. Bernazza, Comotto, Longo, Flacso, 2015.

CABA, diciembre 2022.