

Transparencia, Gobierno Abierto y Modernización del Estado. *Reconceptualizando para un nuevo rumbo*

Por Daniel Garcia Delgado

***Director del Área Estado y Políticas Públicas**



II PARTE

Estado y políticas públicas para un nuevo rumbo

1. Hacia una ética pública del bien común

El problema ético es clave en toda sociedad y particularmente en la nuestra en estos momentos dado que el gobierno de Cambiemos, se caracterizó por la ausencia de una ética pública que no fuera funcional a sus intereses de clase; al aprovechamiento de decisiones públicas para intereses privados y percepción de impunidad. El concepto de transparencia redujo o limitó la ética pública al conflicto de intereses de funcionarios públicos y empresarios clásico, corrupción como un problema individual (sobornos, financiamiento de la política), del Estado) y exclusivamente relacionado con el gobierno anterior. Así la transparencia fue penetrada por una lógica de duplicidad y posverdad que remitía al conflicto de intereses donde se judicializaba y armaba causas los opositores a la vez que ocultaba y facilitaba la corrupción estructural propia del sector privado y empresario que había capturado el Estado. Como se señala, "Los problemas más graves de la corrupción surgen de la captura del Estado por parte de intereses económicos rentistas, y de la estructura política piramidal sobre la que funciona la corrupción institucionalizada y a través de la cual los burócratas se ven forzados a extorsionar a los ciudadanos ya sea por órdenes de sus superiores o por inercias políticas y organizacionales. En otras palabras, los problemas más acuciantes de la corrupción emergen no del Estado, sino de fuera de él. Y son precisamente tales márgenes los que se han ido ampliando cada vez más como resultado de las tendencias privatizadoras en el manejo de los asuntos públicos." Irma Ballesteros (2016)

En la perspectiva liberal el Estado es el problema y es lo que hay que controlar. Hay una desconfianza y desconocimiento sobre éste, cuando en realidad la experiencia histórica y el marco teórico de enfoques (neoestructuralista, neodesarrollistas y neo-keynesianos) muestran que el Estado, particularmente en América Latina y países en desarrollo es parte de la solución. Si queremos una sociedad con más calidad de vida, justicia y sustentabilidad, hay que tener Estado, política pública y financiarlo. Se requiere restablecer objetivos públicos por sobre los intereses privados para ordenar, regular y transparentar la relación del Estado con el sector privado.

Pararse sobre lo ético y no entendiéndolo como un problema solo de moral individual sino colectiva, y no de corrupción pública asociado a individuos y lo político sino desde una perspectiva integral es considerar la solidaridad, la justicia tanto distributiva como conmutativa, los derechos, aspectos que desaparecen en la sociedad de individuos y en el gobierno electrónico. El Estado 'abierto' se convertía en apertura de datos para que hagan negocios los privados, pero la transparencia en todo caso debería ser pública y habría que aplicarla sobre la cadena de valor de los productos y servicios, porque no se saben los costos reales de los alimentos o de la energía, y si los usuarios no saben cuánto es el costo real de los mismos todo el proceso es opaco y de ganancias injustificadas. A su vez las Audiencias Públicas configuran una ritual sin más efecto que legitimar la propiedad privada de bienes públicos y las ganancias extraordinarias de las empresas.

Una ética de bien común considera al Estado no solo como algo que hay que controlar, sino como parte de la solución para promover el desarrollo, la calidad de vida de la población. El bien común no es algo preestablecido, es algo debatible. Sin entrar en la lógica habermansianos de una ética comunicacional, o de la neocomunitarista (Sandels, 1984) que las demandas mayoritarias y acuciantes de emergencia de la sociedad puede ser un buen punto de partida para su elaboración. Toda ética pública entonces debe atender al bien por realizar, y a evitar el dolo o controlar e impedir la corrupción. Tanto la clásica como la estructural. Pero básicamente en esta última es el tema, ya que hace cada vez más inviable el equilibrio fiscal sin continuos ajustes. El Estado se enfrenta a la lógica acumulación, elusión impositiva, fuga, endeudamiento e impunidad para los tecnócratas que toman decisiones que impactan sobre la vida de millones y que además deberan pagar estos. En la sociedad actual la delictualidad económica de tendencia off-shore, de vaciamiento y endeudamiento del Estado, es delétero para los objetivos de sustentabilidad, equilibrio fiscal y equidad.

La lucha contra la corrupción, y la ausencia de conflictos de intereses de quienes conducen organismos públicos en esta materia, y el acceso a la información debe ser un eje que atraviese todos los tipos de control, sea aquellos que el Estado debe efectuar de sus propios actos, como los que realiza de los actos de los ciudadanos y ciudadanas como administrados. De este modo la ética del bien común abarca no solo promover el desarrollo, la distribución, sino evitar el conflicto de intereses, particularmente del gran poder corporativo sobre el interés público. Desde una perspectiva ética distinta a la transparencia los funcionarios no podrían ni deberían tener sociedades *off shore* o su fortuna afuera. También debería haber un tiempo de 'enfriamiento' entre el tiempo de salida de alguna empresa y su vinculación con la función pública, o a la inversa el tiempo de su retorno.

Se trata de revertir la reciente legalización y/o naturalización de la delictualidad económica asociados a la corrupción estructural. De replantear los nuevos códigos que intentan legitimar (la ley de ética pública en debate, el Código comercial, IGJ, y su interés para a generar un sociedad *off shore friendly*; la independencia del Banco Central, etc.) De tomar medidas para frenar la fuga de capitales de los grandes inversores a través de la identificación y justificación de sus operaciones y con vigencia de la Ley Penal Cambiaría (P. Biscay, 2019; I. Houser 2019).

Se requiere reformular la Oficina Anticorrupción y dotarla de mayor autonomía frente al Poder Ejecutivo, una institución que deberá entre otras funciones formular políticas orientadas a mejorar los procedimientos de transparencia en materia de compras y contrataciones públicas, fortalecer las políticas de rendición de cuentas y acceso a la información, llevar adelante investigaciones vinculadas con delitos contra la administración pública y otras formas de corrupción.

De replantear las lógicas de funcionamiento de instituciones de control como la Sigen y la AGN, que llegan tarde y mal a los asuntos que deben auditar. De articular eficacia y honestidad en la AFIP que no busque quebrar empresas sino generar condiciones y acuerdos de salvataje tanto para recaudar más, como cuidar el empleo. Se trata de replantear integralmente el mismo funcionamiento de los organismos de inteligencia que trabajan solo para espiar opositores, como la AFI. De reglamentar el lobby, que si bien se niega existe. Y finalmente realizar un replanteo del funcionamiento del Poder Judicial. Por una parte; garantizar su independencia del Poder Ejecutivo, y, a la vez, replantear el funcionamiento del Ministerio Público, de los jueces federales de Comodoro Py, de generar un control parlamentario de los jueces y tender hacia una democratización del este poder.



2.Hacia un Gobierno de mayorías

Cambiamos apuntó desde un primer momento a constituirse en un gobierno 'abierto' pero de minorías, de un grupo selecto que gestiona en favor de sí mismo, de un gobierno de ricos para ricos, legitimado presuntamente por las virtudes de eficacia y eficiencia de las elites y que termina llevando al país a una nueva crisis terminal. El criterio de legitimación democrática es por el contrario el gobierno de mayorías. Porque si un modelo de gestión deja fuera a veinte millones de personas, quita derechos y es una estructura de negocios, es cuestionable por más expediente electrónico que generalice. Es abierto ¿a qué? Porque no lo fue a las demandas ciudadanas ni a la participación en las decisiones, sí en todo caso de grupos privilegiados *lobbys*, y grupos de interés, tanto locales como internacionales. En cierto sentido, este modelo de gestión asociado al 'gobierno abierto' debe romper el velo de la ingenuidad tecnocrática sobre los poderes, los grupos de interés y al bloque de poder que beneficia, para poder pasar a otro modelo de gestión. La caja de herramientas y la dimensión digital pueden servir tanto para uno como para otro modelo.

En ese sentido es crucial la distinción entre acceso a la información y a la decisión pública. Aquí entra la necesidad de establecer un Nuevo Contrato social con la ciudadanía que apunte a recuperar el interés general y la mayor responsabilidad de los distintos actores en el mismo. De recuperar el lugar del demos fragmentado y desplazado por la soberanía de las corporaciones. Desde una fase

propositiva esto implica varias cosas: Una renegociación de la deuda externa con el FMI y acreedores que defiendan el interés nacional, bajo el principio de crecer y exportar para poder pagar. Para revertir el ciclo regresivo hay que tener un plan que permita subir el consumo, el trabajo y el mercado interno. Lo cual frente a las actuales circunstancias implica no entrar en una resolución griega del problema de la deuda, que llevaría al próximo gobierno condenarse a gestionar una sociedad de deuda permanente, de achique y defraudar sus promesas.

Se trata de terminar con la bomba de las Leliqs que ahogan la economía productiva y trasladar parte de ese dinero, a sectores que directamente impulsan el consumo, como los jubilados. De desendeudar a las familias con créditos a muy baja tasa de interés, lo mismo que a las pymes. De proponer la desdolarización de la economía las tarifas, el pago de precios razonables por los servicios públicos. De contar con una planificación nacional de energía que contemple aumento de capacidad de consumo, energía barata para la producción, promueva la exportación. Con reponer las retenciones a las exportaciones, e impedir la liquidación de las divisas quede en el exterior. De recuperar la soberanía de los pequeños y medianos productores pérdida a mano de grupos y multinacionales como Monsanto; de regular una intermediación abusiva de los monopolios sobre los productores y consumidores.

Por último, un gobierno de mayorías requiere impulsar una gestión pública y administración profesional con capacidades, vinculada a objetivos estratégicos. El gobierno de los gerentes se propuso alinear al Estado con los intereses de la clase dominante, frustrando así la vocación de quienes trabajan en el sector público para garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. [1]

El Estado es una agenda, un presupuesto y un proyecto político que debe apuntar al interés general. El personal de la administración pública debe estar bien remunerado, ser categorizado en tiempo y forma, tener estímulos simbólicos y materiales y, saber participar en equipos. Salir de los formalismos de la sociedad de control, de cumplimientos horarios sin ningún sentido de la tarea, y del desgaste del personal. Un rumbo distinto significa que un nuevo modelo de gestión. Si no se revaloriza las tareas y capacidades de su personal, reconoce tanto la importancia de lo material tanto como lo simbólico para mejorar su eficacia, valor que no debe quedar como activo del otro paradigma sino como otro estímulo para el servicio público.

3.Hacia un Estado impulsor de un modelo de desarrollo concertado y con mayor valor agregado

El Estado es presente cuando se hace cargo de la cuestión social, cuando no se retira y la deja abandonado su resolución a individuos y sus familias. Cuando asume las demandas como eventuales derechos y genera políticas para resolverlos. Esto es cumplible en la medida que se genera una política macroeconómica de crecimiento y distribución pero que descansa no solo en la voluntad política sino en un modelo que impida la reproducción de la restricción externa, la primarización, la pérdida de reservas del Banco Central y la vuelta al ciclo. Las políticas de ajuste del Estado, de apertura de la cuenta capital y la apuesta al capital financiero nunca han contribuido a evitar desequilibrios macroeconómicos y sí a derrapar casi cada 7 años en una crisis financiera y económica, como la actual. El capital financiero y la política de endeudamiento hace que cada siete años promedio la sociedad Argentina deba vivir el derrape de su moneda (con ello el valor de sus trabajos y de sus activos. [2]

Para ello es necesario de un Estado que tenga capacidades, equipos técnicos con una perspectiva estratégica de prioridades. Para ello se trata de encarar en primer lugar un nuevo rediseño ministerial que revierta el retroceso en su estructura generado por Cambiemos. Retomar las jerarquías previas a la desjerarquización realizada, las de M. de Trabajo, M. de Salud, M. de Ciencia y Técnica, y por otra parte de y promover una ampliación de lo público. De participación de las organizaciones en la decisión pública. De incorporar nuevos actores en la gestión estatal, creando nuevos Ministerios como el de la economía popular/social; el de energía, servicios públicos y usuarios; el de las economías regionales, el de PyMES, el de la mujer, el de industrias culturales, el del hábitat y la vivienda. Y por último, el transformar la actual Secretaria de la Modernización en un ministerio de Desarrollo y Planificación Estratégica.

Segundo, el promover la concertación y responsabilidad de los actores es clave, en el sentido de no dejar esperar que todo dependa de los políticos y funcionarios, a través de pactos sociales, entre los actores de la producción más impactados, capital-trabajo. [3] En el primer caso, promover una alianza estratégica entre el trabajo y la producción. En particular con actores enfrentados en el pasado pero que, en las nuevas contradicciones de financierización se muestra necesaria ya que, hoy lo que está en peligro no es solo el nivel de los salarios, la caída en la pobreza o la rentabilidad de las empresas, sino la misma destrucción de la economía real en manos de la financiera. Es el fin del entramado industrial pequeño y mediano empresario, y el fin tanto de empresarios como de obreros industriales, lo que hay que evitar. Es claro que para reanudar el crecimiento, el país no tiene que discutir entre dos modelos sino acordar uno, y ese incluye el impulso a la economía real y a la industria.

Se trata de promover una alianza entre los diversos sectores de la economía (primario, industrial, servicios, economía popular/social) con ciencia y tecnología. Salir de la primarización, extractivismo y la financierización. De convertir ciencia en tecnología, y tecnología en producción. El objetivo es apuntar a la producción autónoma de tecnologías. Colaborar en la recuperación e impulso a un modelo de desarrollo productivo y sociocultural que promueva la inclusión y la justicia social, apoyándose en la ciencia, la tecnología y el conocimiento generados en nuestro país". [4] Frente a los peligros de la nueva era digital y de la sociedad de control, se necesita la regulación de la acumulación y el uso de la información, de la utilización estatal de los algoritmos bajo una lógica pública y la soberanía tecnológica.

Finalmente, impulsar un federalismo concertado. El Estado propuesto por Cambiemos fue un retorno al unitarismo de negociaciones por bajo cuerda con gobernadores para conseguir leyes a cambio de los ATN, coparticipación, partidas especiales. Los funcionarios que presidían estas relaciones fijaron este contrato de federalismo sumiso y llevaron a la inviabilidad creciente de economías regionales. Por ello para estimular un nuevo federalismo se requiere la apertura de las decisiones y acuerdos, apoyar las economías regionales, y promover un desarrollo desconcentrado basados en la ciencia y el conocimiento. (GD, Cao, 2015). En este marco, aparece como clave la construcción de un entramado institucional que permita la articulación virtuosa de las potestades de gestión y configuración de un nuevo bloque social con todos los actores productivos.

En este contexto hay que transferir recursos a los municipios que son la única instancia del estado que no pueden correrse de la cuestión social. La descentralización de competencias y recursos no debe estar descalzada. La gestión municipal en los últimos años ha dado muestras de una gran creatividad e innovación, gestionando muchas veces en condiciones adversas. Innovando sobre lo tributario, en el contacto con la gente generado políticas para pymes, clubes, construcción de barrios, generación de espacios públicos, y que mucha veces es invisibilizada por la deriva mediática en favor del escándalo y la judicialización. En gran parte del futuro de un nuevo rumbo al neoliberal reside en dar más posibilidades a lo local.

Finalmente se trata de ir de la emergencia hacia un nuevo modelo de desarrollo con mayor valor agregado, cambiar la matriz productiva, porque la inclusión será posible por aumento del consumo, pero al mismo tiempo por aumento del empleo registrado, de la productividad y de las exportaciones, por generar más tecnología autónoma. La cuestión social y la tecnológica productiva están hoy más asociadas que nunca con el trabajo del futuro. De lo contrario se vuelve a caer en los problemas cíclicos de la restricción externa, déficit de divisas, de la dependencia de las exportaciones agropecuarias o del endeudamiento. El nuevo contrato social supone una responsabilidad ciudadana, no solo de los políticos o gobernantes, sino de trabajadores, empresarios, intelectuales movimientos sociales, de todos y de todas.

Reflexiones finales

Como señaláramos en la Primera Parte del trabajo (<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/2019/09/02/articuloestadoabierto/>) se buscó resaltar la importancia de encarar una reconceptualización paradigmática en la medida que las concepciones de políticas públicas sobre la modernización del Estado, la gestión del gobierno abierto y la transparencia gubernamental han sido puestos en cuestionamiento en las últimas elecciones de las Paso y, a la vez, abierto la posibilidad de encarar un nuevo rumbo en octubre próximo

De ese modo, en la primera parte, se hizo una crítica de este plexo conceptual de transparencia subsumiendo la ética pública en una suerte de duplicidad y control, en una ficción; el de gobierno abierto cerrándose a los intereses mayoritarios y a una decisión pública más amplia desde una perspectiva tecnocrática, y el de modernización y reforma del Estado, difuminando la problemática del desarrollo y la distribución del ingreso. Y en la segunda parte se presentó una visión propositiva para el debate, intentando superar más que negar este relato, a través de conceptos de ética pública y bien común; considerar democráticamente un gobierno de mayorías, y finalmente recuperar el enfoque del desarrollo para el Estado en una nueva etapa y en condiciones locales y globales diferentes. Para ello se recuperaron otras vertientes teóricas a las del *new public management* y neoinstitucionalista, como los enfoques del poder, de la representación de intereses y neo estructurales.

Por último, no podemos dejar de recordar que estamos en un momento de oportunidad, bisagra, porque lo que está en juego no es una elección más, o un momento del ciclo *stop and go*, para luego volver casi en el mismo punto. Es un punto de ruptura con el neoliberalismo como 'camino único' y que se termine consolidando la captura del Estado por las elites para generar hechos irreversibles en la estructura productiva, social y cultural del país, o por el contrario, apostar a otro rumbo posible y a la esperanza.

Bibliografía

- Biscay, 2019. Stockhammer, E., Gouzoulis, G., del Pont, M. M., Bocco, C. T., Chena, P., Buccella, E., & Biscay, P. M. (2019). *El imperio de las finanzas: Deuda y desigualdad*(Vol. 21). Miño y Dávila.
- Brown, W. (2016). *Undoing de demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Berkeley: University Press.
- Paula canelo (2018) Promesas, promesas. Cambiemos y su disputa por el sentido común. *Tramas*. Revista de política, sociedad y economía; Lugar: Resistencia; Año: 2018 p. 36 – 43
- Castellani, A. G. (2016). Radiografía de la elite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa. Buenos Aires: UNSaM Edita Badía, 2019
- Edgar Ruvalcaba-Gomez, "Datos abiertos como política pública dentro del gobierno abierto. En Estado abierto. Revista sobre el estado y la administración y las políticas públicas, INAP, Secretaria De Modernización. Presidencia de la nación, Vol. 3, núm. 2
- García Delgado, D. y Gradin, A. (Comps.). (2017). *Neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Buenos Aires: FLACSO.
- Garcia Delgado, D. R., & Cao, H. (2015). *Desarrollo regional, recursos naturales y organización federal*
- Han, Byung Chul (2015). *The Transparency Society*. Stanford: Stanford University Press.
- Harvey, D. (2004). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*.
- Houser, R. A. (2019). *Counseling and educational research: Evaluation and application*. Sage Publications.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2014). *Hegemony and socialist strategy: Towards a radical democratic politics*. Verso Trade.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós.
- O'Donnell, G. (2011). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, Oscar (2013). Estado Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública ¿Por qué "estado abierto"? Congreso CLAD Montevideo, 2013
- Polanyi, K., & Maclver, R. M. (1944). *The great transformation*(Vol. 2, p. 145). Boston: Beacon press.
- Portantiero, J. C. (1999). *Los usos de Gramsci*. Grijalbo,.

- Sandel, M. (1984). *The Procedural Republic and the Unencumbered Self*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 78(1), 119-152.

Notas

- Martín Pique, La derrota de Macri y el ¿final? del reinado de Duran Barba, *Tiempo Argentino*, 22-08-19.
- Fernando Stefani, "Hoy se argumenta pobreza para no invertir en su solución". Pag. 12, 21-08-19
- *Tiempo Argentino*. Jorge Aleman, El 27 de octubre se juega el destino ético de la nación. *Tiempo Argentino*, 25-08-2019.

[1] Instituto Patria. Comisión Estado y Administración pública. Documento para el debate. Agosto de 2019

[2] Recordemos,), 1975 con el "rodrigazo", 1982 con la guerra de las Malvinas, 1989 con el fin anticipado del gobierno de Alfonsín, 1995 con el Efecto Tequila, 2001 con el fin del gobierno de De la Rúa y tras los 12 años de administración kirchnerista, en que no solo no nos endeudábamos sino que se logró reestructurar la deuda heredada con fuerte quita y con prolongación en el tiempo de su pago. Volvemos así a incurrir en endeudamiento y destrucción de nuestra moneda con la actual administración.

[3] Es asimismo reconocer que el modelo comunicacional debe reconocer algunos límites, al menos éticos a su accionar de erosión de los gobiernos populares. Porque ¿qué ética periodística justifica las *fake news*, lo no objetivo y constatable? O ¿El 'periodismo de guerra' que códigos de estilo lo justifican o a "que prensa libre" representa? ¿Es acaso una versión smitheana del rol del periodista y, por lo tanto una metamorfosis del profesional republicano a miembro orgánico del establishment que declara la guerra contra adversarios políticos? La publicación en *front page* de diarios principales de diálogos y escuchas ilegales, proporcionados por los servicios de inteligencia ¿a qué código legal, libro de estilo o ética periodística corresponden? En ese sentido, es claro no hay forma por la que los monopolios se autorregulen éticamente a través de sus propios códigos, que se requiere de instituciones plurales y parlamentarias que pongan límites a las *fake news*, *trolls*, o periodismo de guerra, a la construcción armadas de operaciones judiciales, mediáticas y de organismos de inteligencia para alentar un periodismo responsable.

[4] Ver Reportaje a Fernando Stefani, "Hoy se argumenta pobreza para no invertir en su solución". Pag. 12, 21-08-19