CAPÍTULO XIV

LAS INSTITUCIONES, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

"Necesitamos pensar en grande: si no lo hacemos, nosotros tendremos la culpa".

José de San Martín.

XIV. 1. Las buenas instituciones.

Una pregunta suele ser la progenitora de un problema científico o de investigación. Aquí va la que dispara este capítulo: ¿Cuándo se quebró la Argentina? Es decir, ¿cuándo tomó el camino o el atajo equivocado que la aleja más y más del centro de la prosperidad, donde se encuentran ahora países que hace 80 años, aproximadamente, exhibían un desarrollo menor que el que ella había alcanzado entonces? Esta anomalía, este misterio, esta incógnita causa perplejidad a analistas de toda laya. No hay un acuerdo, más o menos general, sobre el momento en que el país tomó el desvío o sobre el hecho desencadenante de la rodada pendiente abajo. Las opiniones al respecto aparecen, por lo común, sesgadas por la adhesión ideológica, facciosa o partidaria. El proceso de restauración democrática iniciado a fines de 1983, con una continuidad de 40 años, no ha conseguido torcer el rumbo de decadencia.

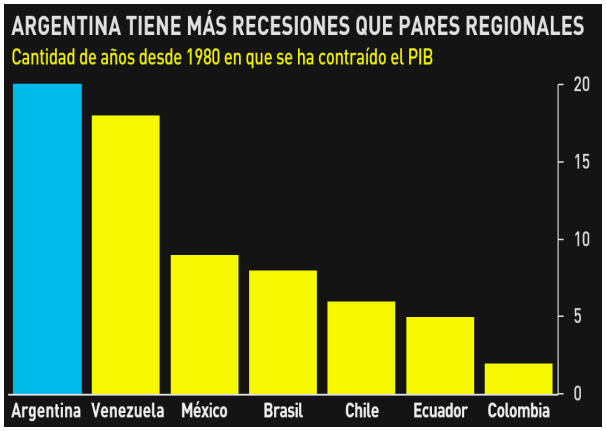

Figura 5. Las recesiones en América Latina-Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Una costumbre, buena o mala, un conjunto de costumbres, buenas o malas, lleva tiempo en arraigarse como conducta social prevaleciente y permanente, en hacerse cultural. No sucede de la noche a la mañana. Es un proceso acumulativo. Las malas costumbres suelen propagarse más rápido e inocularse desde arriba, y tardan más en removerse. En su virulento poder de contagio van infectando el organismo de las instituciones de un país, cuando deberían permanecer sanas para guiar a la sociedad por el camino de la responsabilidad, la solidaridad y la concordia. Nino (1992) diagnostica el mal de nuestros males: una sempiterna costumbre, una extendida cultura, de desacato a las normas, cualquiera que esta sea, sin reparar en que este desapego tiene costos para el desarrollo económico y la consolidación de la democracia en la Argentina. En pocas palabras caracteriza a esta conducta como “anomia boba”.

XIV.2. Calidad institucional, desarrollo, gobernabilidad y liderazgo.

Calidad institucional significa, esencialmente, tener buenas instituciones políticas. De un tiempo a esta parte, predicar de calidad institucional en la Argentina es “arar en el mar”; vivimos abrumados por las urgencias e incertidumbres económicas. Seamos objetivos: no es una preocupación a nivel popular. Nos suena como una expresión elegante y atractiva pero abstracta; no percibimos como ella puede jugar a favor de nuestras prioridades y necesidades.

En general, las sociedades no tienen conciencia suficiente de la correlación entre la debilidad de las instituciones democráticas y la debilidad de las instituciones económicas. Los hombres del poder, con algún éxito coyuntural, se creen providenciales y se colocan por encima, o se ven más allá, de las instituciones. Se sienten

autorizados a cambiar las reglas del juego si es que estas interfieren sus pretensiones o amenazan su poder.

Las observadores, analistas y consultores sobre la situación y desempeño de la gestión estatal en Argentina suelen confluir en la siguiente valoración: la administración pública nacional tiene un buen equipamiento tecnológico, buenos sistemas de información, recursos humanos muy capacitados, buenas definiciones normativas (es decir buenas leyes), pero su desempeño, sus servicios, sus resultados, su producción es notoriamente insatisfactoria para el ciudadano usuario.

Desde hace 50 o 60 años, o tal vez más, venimos resolviendo mal la tensión entre el corto y el largo plazo. Vivimos dominados por la urgencia. Esta urgencia avala la pérdida de calidad institucional, como sucede cuando se transfieren facultades especiales de un Poder a otro, cuando desaparece la separación de funciones entre los órganos del gobierno, cuando desaparece toda forma de control horizontal basada en los pesos y contrapesos. Pero hoy es el largo plazo de ayer y está tocando a nuestra puerta. Los problemas de empleo, insuficiencia de ingresos, competitividad, ahorro e inversión que afrontamos hoy son la consecuencia de decisiones tomadas en algún momento hace tiempo, pensando sólo en la coyuntura y en la emergencia de la hora y sin reparar en los costos institucionales (desconfianza, por ejemplo) y económicos (desinversiones, por ejemplo) a mediano y largo plazo.

En la búsqueda de una democracia más eficaz, es decir, que corte las constantes malas rachas económicas y materialice progresivamente las legítimas aspiraciones sociales de tener mejores niveles de vida, está la posibilidad de transitar el camino de los acuerdos políticos y sociales de gobernabilidad, de “coaliciones de objetivos nacionales”, definiendo políticas públicas sostenibles en el

tiempo, no sujetas a los vaivenes del turno electoral, capaces de generar un marco de “compromisos creíbles” (Przeworski,1994). Algo que, en realidad, nunca se intentó seriamente en los últimos 40 años. Excepto, tal vez, durante el breve periodo de gobierno de crisis del año 2002. Estos acuerdos serían portadores de consensos básicos sobre diseño y estabilidad institucional y estrategia económica nacional y de inserción global y buscarían irradiar los incentivos y señales capaces de expandir el espíritu emprendedor, de movilizar un proceso inversor de escala importante y de alentar a la ciudadanía a demandar buenas instituciones. Es verdad: concretar acuerdos de esa naturaleza, y antes pensarlos, requiere de percepción y grandeza en la dirigencia, monedas valiosas de escasa circulación entre los humanos, mucho más en dupla. Hay una cosa de lo más importante que un liderazgo democrático, inteligente y sensible seguramente va a considerar de resolución prioritaria: las instituciones democráticas no pueden progresar y consolidarse en niveles altos de calidad con insoportables niveles de pobreza, desigualdad y exclusión. En esa situación, el conflicto político y social seguramente dominarán la escena cotidiana y continuaremos aprisionados y separados por las grietas y la fragmentación.

Los procesos de aprendizaje social son largos porque implican transformaciones valorativas y de conducta. Para que no declinen, necesitan ser constantemente apuntalados y, eventualmente, actualizados frente a la emergencia de nuevos retos colectivos.

Esta es la clase de comprensión que les cabe a las dirigencias, que se convierten en liderazgos efectivos, ejemplares, bien inspirados, a partir de que ven la necesidad de acordar la agenda de las prioridades nacionales y sociales. Esencialmente, la tarea del liderazgo consiste en la elevación de las conciencias en tal grado que

lleve a la gente a sentir el deber de participar y movilizarse para la acción transformadora. El líder refuerza la acción transformadora con sus propios actos cuando estos traslucen una práctica coherente con los valores que se quieren socializar. Lo dijimos en otra parte de este libro: “Los líderes elaboran normas no sólo mediante la promulgación de leyes y reglamentos, sino también por medio de la influencia de su ejemplo y su personalidad.” El buen ejemplo de los altos magistrados del Gobierno es, finalmente, la norma más clara, efectiva y firme.

Definitivamente, en Argentina no abunda la calidad institucional. Y no la hay, tal vez principalmente, porque no existe una intensa y persistente demanda civil en ese orden; porque no alcanzamos a ver que las buenas instituciones son claves en lo que tiene que ver con el desarrollo económico y humano y con la eficacia y honestidad de la función pública; y que las malas instituciones son funcionales a grupos poderosos o de fuertes intereses particulares, ya que en ese contexto les es más fácil apropiarse de las rentas, obtener prebendas estatales o transferir al resto de la sociedad los costos de las crisis.

Debemos comportarnos como ciudadanos que exigen y construyen, con su práctica de vida civil y política, buenas instituciones. A la larga, las instituciones, y los consensos básicos que las crean, protegen y mejoran, son más importantes que las personas providenciales, que las personas “con estrella”. Por supuesto, es importante que existan y se expresen liderazgos sanos, criteriosos, responsables y que estos, con sus acuerdos de gobernabilidad dentro de la democracia representativa, contribuyan a que prospere una sociedad de ciudadanos. Liderazgo no es “uno manda y los demás obedecen”. Y acuerdo de gobernabilidad no es

un signo de debilidad del turno oficialista sino un rasgo estadista. Conseguir calidad institucional y mostrar a los ojos del mundo que somos capaces de ofrecer “compromisos creíbles” parecen, pues, desafíos inevitables para la política y para los objetivos de desarrollo en Argentina.

En todas las democracias cuya forma de institucionalización es la republicana representativa existe la necesidad de promover constantemente la confianza del ciudadano en la legitimidad de sistema político. El grado de esta confianza está en relación directa con la integridad que exhiban los principales oficiales y funcionarios públicos.

La integridad constituye el valor central de la función pública. La integridad de la gestión pública será lo que sea la integridad de sus funcionarios. Los funcionarios deben guardar una conducta irreprochable e insospechable en todos los momentos y todas las circunstancias. Por el contrario, un comportamiento desdoroso de parte de ellos afectará notoriamente la credibilidad pública de la organización a la que pertenecen y deben servir, y la calidad y validez de sus actos y actuaciones. Más en detalle, la integridad exige que los funcionarios se ajusten tanto a la forma como al espíritu de las normas de técnica administrativa y de ética, tomen decisiones acordes con el interés público y se conduzcan con una absoluta honradez en la realización de su trabajo y en la utilización de los recursos puestos a su disposición por la ley.

La administración pública, en general, está llamada a ser con su obrar de todos los días un garante del estado de derecho y un fiel y eficaz operador de las prioridades, necesidades y urgencias de la sociedad gobernada o administrada. La eficacia en tal sentido

dependerá finalmente de la ciencia, conciencia, dedicación e integridad que pongan de sí los funcionarios y agentes públicos.

Debemos abrazar la esperanza y tener el activismo ciudadano necesario para que, en esta generación, la moderación en las formas y medios de gobierno, la austeridad en el gasto público, la decencia administrativa, el Estado de todos (el Estado de ciudadanía o de servicio público) y no el Estado faccioso, la gobernanza república del mandato limitado y la rendición de cuentas, puedan convertirse en valores e instituciones reales, permanentes y conducentes de nuestra organización político institucional y de las conductas públicas. “El valor final de todas las instituciones es su influencia educativa” (John Dewey).

LA HUMANIDAD Y LAS INSTITUCIONES.

“Durante la COVID-19 estamos viendo en las instituciones de muchos países que la confianza se debilita hasta alcanzar niveles alarmantes. Esta es la consecuencia de las estrategias adoptadas años antes por aquellos políticos que han buscado, deliberadamente, minar la confianza en los medios de comunicación, en las instituciones académicas y en las autoridades. Ahora nos damos cuenta de lo peligroso que es, ya que la confianza es el motor del sistema. Nuestro mundo se basa en la confianza depositada en desconocidos. Éramos cazadores recolectores hace 50 000 años y vivíamos en grupos muy pequeños, por lo que conocíamos a todas las demás personas que nos rodeaban. De este modo, confiábamos en que nos conocíamos. En el mundo moderno depositamos nuestra confianza en instituciones impersonales y colaboramos con miles de millones de desconocidos, de forma que si esa confianza desaparece, el mundo entero se desplomará y toda nuestra civilización se vendrá abajo”.

Fuente: Yuval Noah Harari, disponible en sitio de Fundación Telefónica.

XIV.3. Conclusiones y reflexiones.

¿Hay un factor único o más gravitante que otros con respecto a la capacidad de atraer voluntades inversoras y capitales para el crecimiento económico, especialmente en el territorio de un país emergente? ¿Es la tasa de rentabilidad? ¿Es el riesgo de mercado del país? ¿Es el régimen político del país en cuestión (democracia o autocracia)? ¿Es la estabilidad de las variables macroeconómicas y de los marcos jurídico y fiscal? Todos y cada uno de esos factores tienen su cuota de importancia y de ponderación en las decisiones

de inversión, sobre todo en las que significan el hundimiento de capital por largo tiempo antes de que maduren y se repaguen los costos de preparación y puesta en marcha. Es cierto que las economías nacionales, particularmente las de los países emergentes, están muy expuestas a acontecimientos económicos y financieros de propagación mundial. Pero tener buenas calificaciones en esos factores ayudará a amortiguar los impactos externos negativos.

El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero estas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social está correlacionado positivamente con la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos, gobernantes y administradores, y de liderazgos que acuerden políticas capaces de trazar un sendero de buena gobernanza y de ofrecer incentivos con la potencia de suscitar confianza inversora en la estabilidad de las condiciones y en la factibilidad de alcanzar la rentabilidad esperada de las inversiones.

Liderazgos políticos bien inspirados y con medianos rasgos de estadista pueden articular consensos básicos para fortalecer las instituciones democráticas y económicas. Superar las crisis recurrentes requiere no solo de reformas estructurales, sino también de un compromiso colectivo por construir un estado de derecho robusto y transparente, capaz de garantizar el bienestar y la prosperidad para todos los ciudadanos argentinos.