

La calidad institucional como prioridad

Roberto Martínez Nogueira

Artículo publicado en la Revista Empresa, No. 200, 2011

La calidad institucional

La sociabilidad y la vida política argentina están aquejadas de desconfianza, evidencias de corrupción, prevalencia del pensamiento mágico en las soluciones propuestas e inexistencia o debilidad de los proyectos de construcción de futuro. Estos fenómenos pueden ser considerados como síntomas diversos de una misma patología: la deficiente calidad institucional. Por el abuso que se dan a estos términos, es conveniente precisarlos.

Las instituciones remiten a las **reglas de juego**. Estas están expresadas por las **formales**, incorporadas en la constitución, en las leyes y decretos que constituyen el marco de acción de los individuos y de las organizaciones que integran la sociedad. Pero también son reglas del juego las **normas sociales** que regulan comportamientos y que son expresión de las expectativas y de los juicios sobre lo debido o adecuado que la sociedad adopta. La calidad institucional se da, en primer lugar, cuando esas reglas y normas cuentan con legitimidad social, son **coherentes y coincidentes, conocidas, persistentes en el tiempo, estables**. La baja calidad institucional implica incoherencias, contradicciones, ambigüedades y conflictos, con reglas imprevisibles, arbitrarias, no estables. El nombre técnico de esta situación es ANOMIA: incertidumbre sobre el sistema normativo que regula actos de individuos u organizaciones.

En segundo lugar, esas reglas y normas deben estar respaldadas por **incentivos y sanciones, con aplicación no arbitraria, regular, equitativa y previsible**. La baja calidad institucional se manifiesta en la distribución arbitraria o incierta de premios y castigos, así como cuando los transgresores persisten en la **impunidad**. De igual manera, la calidad institucional exige que la transgresión no sea convalidada socialmente. Cuando la violación no es repudiada socialmente, se produce inevitablemente una **corrupción sistémica** y se cae en la anomia colectiva, con pérdida de valores y de la calidad de la convivencia. Puede afirmarse, por consiguiente, que la confusión en los valores, la falta de confianza, la pérdida de fe en el futuro, la dificultad del diálogo, la impotencia para encontrar puntos de encuentro son consecuencias de la **anomia, de la impunidad y de la corrupción**.

La calidad institucional es una construcción social y, por lo tanto, histórica. Es producto de la experiencia acumulada, de los desafíos enfrentados, de los conflictos vividos y de las capacidades que se construyen. Esa construcción involucra al **estado, a la política y a la ciudadanía**. Esa construcción nos compete a todos y es la gran prioridad de la Argentina.

El estado

La Argentina carece de un sistema estatal que pueda responder a los desafíos que enfrentamos. Tenemos un estado fragmentado, un presidencialismo exacerbado, un Legislativo que por muchos años sólo fue un mecanismo de ratificación de iniciativas del Poder Ejecutivo, una justicia cuestionada, un federalismo imperfecto, una administración con escasas capacidades, una solvencia fiscal recurrentemente problemática, un nivel municipal sin recursos ni capacidades para la prestación de servicios y mecanismos de control y transparencia pública debilitados o inexistentes.

Durante años se discutió el tema del Estado en términos de su tamaño, de sus funciones y de lo que le cuesta a la sociedad. Sobre estas cuestiones hay posturas enfrentadas, cada una con argumentos sólidos para sustentarse. Pero el debate actual en las sociedades contemporáneas no está centrado en estas cuestiones. Lo crítico es **la calidad del Estado y de sus políticas públicas**. Hay evidencias suficientes de que sin un buen estado con buenas regulaciones no puede haber un buen mercado. Y que sin calidad institucional no puede haber ni un buen estado ni un buen mercado. Por ello, una condición necesaria es construir un mejor estado.

Las políticas públicas

Construir un buen estado supone contar con mejores políticas que deben superar diversas deficiencias:

- Se carece de una **visión de futuro** que de sentido a las opciones de política pública y que permita reconstruir la coherencia de las acciones gubernamentales. Las políticas públicas suelen ser respuestas a situaciones coyunturales, con evidencias múltiples de incoherencias. Hacen falta políticas construidas teniendo **en cuenta escenarios futuros, que respondan a un modelo de país viable y realista, que sean anticipatorias**.
- Muchas políticas no están respaldadas por conocimientos rigurosos de la realidad ni por evidencias suficientes. Están gobernadas muchas veces por sus contenidos simbólicos en mayor medida que por los supuestos impactos que se proponen. Por ello, la formulación debe estar gobernada por **evaluaciones de sus contribuciones al tipo de sociedad que se desea construir y de su viabilidad institucional, política, social, económica y aún técnica, con instancias que permitan anticipar sus impactos conjuntos**.
- Las políticas públicas no son enunciados de intenciones. Son también la forma en que se implementan y las consecuencias que producen. Su implementación tiene déficits significativos en materia de eficiencia y eficacia. Es necesario por lo tanto redefinir la estructura y modos de funcionamiento de los órganos de gobierno y de la administración pública.
- Es un problema contemporáneo que la naturaleza de los problemas a enfrentar no se corresponde con los mecanismos institucionales y organizacionales establecidos. Las cuestiones más críticas como la pobreza, el empleo, la innovación, la competitividad, la productividad y la preservación de los recursos demandan acciones integrales que superen las actuales

demarcaciones sectoriales o estatales. El actual es un estado **fracturado** en sectores, programas y en niveles jurisdiccionales. Estos responden a lógicas políticas diversas, o a visiones restringidas de sus contribuciones a la sociedad, diluyendo la posibilidad de adjudicación de responsabilidades por los impactos de las políticas.

- Se requiere un estado **profesionalizado**, transparente, con ámbitos para la participación y control social, con memoria institucional y capacidades prospectivas, analíticas y operativas suficientes
- Deben existir puentes para la acción conjunta y concertada que permitan que los actores sociales puedan desplegar sus capacidades y responsabilidades. Hace falta un estado socio, amigo, colaborador, impulsor de las energías sociales. Además, este estado inhibe la participación ciudadana. Su falta de transparencia y el carácter fragmentado y errático de sus políticas, lo hace susceptible de apropiaciones corporativas y lo aleja de una visión integral de lo público. **Hacen falta ámbitos de dialogo, de contrastación de perspectivas y de búsqueda de acuerdos. Cada vez más las políticas públicas son coproducidas por el estado y la sociedad (sector privado, organizaciones sociales).**
- La heterogeneidad del país hace que ciertas políticas deban atender a la especificidad de situaciones y de recursos y capacidades disponibles. Argentina tiene un federalismo muy particular, con un centro fuerte que no se despliega a favor de la construcción de capacidades locales y que perpetúa la dependencia de éstas de acciones circunstanciales y atentas en mayor medida a las consecuencias clientelísticas que a la equidad territorial. Los municipios, por su parte, encuentran obstáculos mayores para acumular capacidades y servir como ámbitos para el despliegue de la iniciativa social, aun cuando existen experiencias aleccionadoras como ámbitos para el despliegue de la participación y cohesión social. En este campo, también un tema pendiente es la gobernabilidad de la región metropolitana de Buenos Aires. Por su significación demográfica, económica y política, se requieren acciones inteligentes que superen las fracturas institucionales existentes. Una nueva unidad de acción política debe atender al territorio en sus problemáticas de infraestructura, productiva y social. Esto requiere acuerdos entre multiplicidad de actores públicos y privados. Hay esfuerzos para ello: las agencias de desarrollo territorial juegan en otros países ese papel.
- La prioridad debe focalizar la acción en los grupos marginados y excluidos. No existe sociedad viable cuando los niveles de marginación y exclusión se agravan constantemente y los afectados no vislumbran posibilidad de superar su situación. Hay que cambiar la noción asistencial o aun de promoción como base a las políticas de pobreza, incorporándolas a afirmaciones de derecho y de ciudadanía.

La política y la sociedad

La política es el medio principal a través del cual la sociedad participa e incide en esta construcción con procesos llenos de tensiones, conflictos, acuerdos y convergencias. En ellos se movilizan valoraciones, apreciaciones de la realidad, intereses, capacidades y estrategias organizacionales. La calidad institucional requiere una ciudadanía activa, que asuma su responsabilidad con lo público, lo común lo compartido. Argentina ha debilitado su tejido social, por lo que es preciso comprometerse con acciones colectivas, solidarias, expresiones de un capital social que es condición para el bienestar. En este sentido, hay evidencias de logros importantes

- **El déficit de participación:** Son múltiples los ámbitos para el ejercicio de ciudadanía. Desde lo local hasta lo nacional, desde la inclusión en organizaciones de la sociedad civil con los más disímiles propósitos hasta la acción política. La participación en Argentina parece ser espasmódica, segmentada, no sostenida en el tiempo. Además, no debe confundirse la movilización ocasional o la activación momentánea con la participación ciudadana. Esta requiere organizaciones, proyectos, diálogo y capacidad de negociación.
- **El déficit de organización:** Las aspiraciones, inquietudes, valores e intereses con frecuencia no encuentran los ámbitos organizacionales a través de los que manifestarse. Las organizaciones de la sociedad civil muchas veces son débiles, con dificultades para estructurar posiciones y convertirlas en aspiraciones sociales. En esta situación, los intereses más organizados, con mayor capacidad de movilización o con mayor sentido de identidad no encuentran mayores obstáculos para avanzar sus intereses y apropiarse de lo público. La sociedad debe organizarse para avanzar valores, controlar al estado y desplegar acciones colectivas para el desarrollo y el bienestar. La crisis de los partidos políticos son manifestación tanto de este déficit como del déficit de participación.
- **El déficit de representación:** La sociedad argentina ha ganado en complejidad. En muchos casos, se manifiesta una distancia considerable entre las aspiraciones de las bases organizacionales y sus conducciones. En la medida que esas bases han ganado en heterogeneidad, los discursos organizacionales se ven obligados a ganar en generalidad para no generar fuerzas centrífugas, lo que provoca con el tiempo pérdida de confianza, deslegitimación y retraimiento.
- **El déficit de propuestas:** La crisis de participación y de representación explican la ausencia de propuestas convocantes y que contribuyan a movilizar a la sociedad en torno a una visión de futuro que tenga sentido en función de los nuevos desafíos y de la exigencia de superar el aislamiento, la marginación y la exclusión, así como de potenciar un desarrollo sustentable social y políticamente.
- **El déficit en la capacidad de forjar acuerdos:** Su superación requiere la construcción de visiones de largo plazo, la recuperación de lo público, la multiplicación de ámbitos de deliberación y encuentro y la valorización del aprendizaje colectivo.

Participación, organización y representación son las bases para que la sociedad pueda construir una mejor institucionalidad, impactando sobre la política y el estado y concretando haciendo alcanzable una visión de futuro que tenga en cuenta los nuevos desafíos de inclusión en el mundo, de superación de la exclusión social y de socialización del conocimiento. Una sociedad que desconfía de la política es una sociedad que desconfía de sí misma, que se declara impotente para articular sus valores y aspiraciones y para asumir el protagonismo adecuado para realizarlos y alcanzarlos.