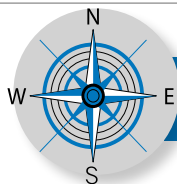


Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?



Contrapunto

De las políticas y gestión pública ¿De qué depende que sean más efectivas?¹

Caryl Alonso Jiménez²

Resumen

El artículo aborda, desde la perspectiva y evolución de los últimos 40 años de las reformas económicas, hacia un mayor estímulo al mercado que permitió crecimiento e inserción en las dinámicas globales, acompañado de políticas que debilitaron al Estado. En ese repaso al 2021 se detiene en el debate del Estado a partir de la crisis institucional (Fukuyama, 2004) y su debilitamiento en la atención de rezagos sociales, transparencia, rendición cuentas. Insiste, que la dirección gubernamental debe asumir mayor capacidad de liderazgo institucional y gestión pública hacia mayores impactos e incidir en procesos de reducción de las desigualdades sociales.

Palabras clave

Estado, políticas, gestión, instituciones públicas.

1. El artículo es coincidente con los contenidos abordados por el autor en la columna semanal del Diario Digital ST100; igualmente fue marco para la ponencia sobre "Política y gestión pública, nuevos escenarios de cambio" en Seminario de Políticas y Gestión Pública del Consejo Económico y Social (CES), el 26 de octubre de 2021.

2. Doctor en política y sociología, consultor en políticas y gestión pública, Docente de la Escuela de Estudios de Posgrado, de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

Abstract

The article addresses from the perspective and evolution of the last 40 years of economic reforms towards a greater stimulus to the market that will increase growth and insertion in global dynamics accompanied by policies that weakened the State. In that review to 2021, the State's debate is stopped from the institutional crisis (Fukuyama, 2004) and it's weakening in the attention of social lags, transparency, and accountability. He insists that the government leadership must assume a greater capacity for institutional leadership and public management towards greater impacts and influence processes to reduce social inequalities.

Keywords

State, policies, management, public institutions.

I. Introducción

Actualmente los cambios que experimentan las sociedades están induciendo a un reclamo extendido para encontrar vías de solución ante deterioros sociales implacables con su cauda impredecible en la coyuntura social.

Desde la perspectiva de los decisores de políticas públicas, principalmente del alto gobierno, ha aumentado la tendencia hacia dos narrativas que combina la emergencia sanitaria del COVID-19 con temas sociales por los efectos socioeconómicos causados en lo que se denominó el apagón de la economía del 2020, sin alcanzar acciones que mejoren las condiciones sociales; y por el otro, la reactivación económica hacia mejores escenarios de competitividad nacional e internacional, exigiendo nuevas formas para incorpo-

rarnos de manera eficiente a las nuevas tendencias del mercado.

Se quiere encontrar respuestas y soluciones con la misma rapidez con que se derrumban los paradigmas y teorías de gestión pública. Evidentemente puede parecer razonable, particularmente para la clase política y para los sectores económicos y financieros que tendrán que encontrar respuestas y soluciones.

Uno de los principales actores para dinamizar las economías,

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

como ocurrió en el 2020, es el Estado frente intervenciones de emergencia que en teoría agregaba dinamismo a la economía, principalmente con los 10 Programas de Emergencia. Sin embargo, vale preguntarse ¿qué papel juega la administración pública en la coyuntura de construcción de nuevas agendas? ¿Hasta dónde se encuentran los límites y las expectativas de una acción institucional basada en la mayor efectividad y resultados?

El presente artículo aborda los contextos de la gestión pública a partir de roles institucionales y su relación con las políticas públicas. Repasa los marcos de actuación y particularmente del papel de la gestión pública en la que identifica los sistemas de planificación y capacidad de los funcionarios de liderar procesos en momentos de mayor crisis sociales y económicas.

II. El contexto de la gestión

En esta etapa no basta simplemente con reconocer que estamos al borde de nuestras propias capacidades, particularmente con servicios públicos sin alcanzar a

la mayor cobertura social, principalmente en la atención sanitaria en la actual pandemia del COVID-19.

Para comprenderlo mejor es importante recurrir a los procesos de modernización emprendidos en América Latina, que brindan lecciones concurrentes, como los casos chileno, brasileño y mexicano, que representan hoy en día las economías más prósperas del continente y que basan su desarrollo y crecimiento en cuatro criterios:

- a. *Estabilidad política* y altos niveles de consenso político con un claro proyecto de largo plazo.
- b. *Orden macroeconómico con políticas fiscales* vigorosas.
- c. *Inversión en capital social* orientado a las nuevas perspectivas tecnológicas.
- d. *Mundialización* de sus economías.

Es evidente, estos criterios están ayudando a los Estados arriba citados a medir sus niveles de competitividad haciendo atractivo en este caso la inversión extranjera por encima del resto del continente.

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

La primera lección que debemos aprender es que debemos concertar el proyecto de nación debiendo invertir todos los recursos necesarios para un gran acuerdo que le corresponde a la clase política. Sin embargo, para los efectos de la administración pública la gran lección es que no puede ser ajena a los procesos de cambio.

Las reformas en el aparato público en este caso no son, y no deben ser, simples reformas legales, sino adecuaciones y transformaciones en los que el desarrollo de las capacidades del capital social desde la amplia perspectiva propuesta por Amartya Sen (1992) involucra contextos amplios que van más allá del ingreso para superar la pobreza. La administración pública y el empleado público deben involucrarse en grandes marcos de cambio y no ser simplemente objetos para la ampliación o reducción numérica.

Para emprender el cambio y sostener la continuidad no es cuestión simplemente de estabilidad laboral o de mejoras en las condiciones del ambiente de trabajo. Hacerlo así es reducir, no solo su papel emprendedor, sino las posibilidades ciudadanas de ser parte de la construcción y andamiaje de

responsabilidades que involucran al servidor público.

La estrategia para el cambio depende de los grados de intensidad gubernamental para intervenir en los grandes temas nacionales en el largo plazo. Si las tareas para elevar en 10 o 20 años todos los niveles educativos del país representan el Proyecto de Nación, entonces el papel del sector público en educación deberá volcarse en esfuerzos para elevar la capacidad de sus activos sociales que deberán traducirse en planes Estatales articulados con el sector económico para emprender inversiones en áreas de industriales, innovación y tecnologías.

En esto estamos distantes por la ausencia de un marco real, adecuado y realizable de políticas consensadas con todos los sectores, por ahora no se tiene y tampoco está cerca la perspectiva de alcanzarlo.

III. La urgencia de apoyar un marco de políticas

Pasaron ya más de 40 años de aquella potente reflexión sobre las reformas para la liberación de la

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

economía, que supuso curiosos triunfalismos para el hemisferio occidental; pero se debilitó al Estado en su capacidad de gestión pública, “había un elemento ausente que estaba aún por explorar, la construcción del Estado” (Fukuyama, 2004). Se construyó el modelo económico, pero se abandonó al Estado.

Retomar el tema del Estado hacia una mayor actuación en su efectividad implica mayor transparencia y rendición de cuentas (Fukuyama, 2004; Stiglitz, 2010; Rodrik, 2021) Gobernar por políticas es una de las medidas urgentes para retomar de manera sostenible un modelo con tiempos, costos y trazos institucionales públicos y privados que apunte a recuperar los roles de la estatalidad, sin abandonar procesos que vigoricen la economía.

En esa perspectiva los instrumentos para dinamizar las acciones públicas dependen principalmente de plataformas de gestión pública. No cabe duda que, es uno de los debates pendientes en Guatemala en la gestión pública, basada desde la capacidad de dirección hasta capacidad de gestión institucional.

El retorno hacia un nuevo cuestionamiento sobre los escenarios

capaces de dotar de institucionalidad funcional, efectiva y sobre todo, que brinde resultados transformadores al Estado en un marco de gobernanza, es decir, acuerdos con las demandas sociales; debate que fue abordado reiteradamente con imperativa insistencia por Joan Prats (2011).

Una vez modernizado y reformado el aparato público ¿Que hacemos...? Es innegable que la existencia de instituciones proclives a respaldar la productividad y garantizar la certeza de los procesos de transacción necesariamente apunta al crecimiento y desarrollo humano. ¿Cómo se construye la nueva institucionalidad de cara a los procesos de crecimiento y competencia de mercados libres?

Evidentemente, los activos sociales que representan los empleados públicos son, para el margen de maniobra de todo gobierno, los principales gestores y bastiones para el cumplimiento de agendas mediáticas que van desde coyunturas emergentes hasta la respuesta a crisis naturales. Son los capitanes que administran los instrumentos de gerencia pública: presupuesto de gastos, planificación, personal, compras, gestión por resultados.

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

Una de las grandes paradojas en el ámbito de la dirección de lo público es que generalmente se tiende a juzgar al empleado, dejando de lado la responsabilidad del alto gobierno.

Vale rescatar la fábula sobre el error de mando del capitán Edward Smith al abandonar el puente del Titanic la noche del 14 de abril de 1912 y su trágica consecuencia: No aceptó las advertencias del colapso, sino que negó los avisos de riesgo (BBC, 14.4.2021)

Desde esta perspectiva, la construcción de confianza y credibilidad a partir de la capacidad de respuesta de los programas gubernamentales se asienta sobre la capacidad de movilidad institucional y sobre la velocidad transaccional que intervenga para hacerlos eficientes.

Los tiempos se agotan: las migraciones son el indicador de baja efectividad pública con un creciente rezago social principalmente en pueblos indígenas.

Los costos y tiempo para obtener alto impacto en los servicios en dirección hacia reducir rezagos sociales como educación, salud, empleo, vivienda, necesariamente

pasa por la carta de navegación: políticas públicas bien orientadas y dotadas de marcos jurídicos y presupuestos que sean sujetos de medirse mediante indicadores que revelen avances reales. Pero también se requiere de profesionales en la gestión pública capaces de dirigir operaciones de largo alcance y alto impacto.

En ese sentido, la gestión pública orientada hacia la productividad debe empeñarse en generar escenarios confiables que faciliten mejores niveles de transacción ciudadano-gobierno.

América Latina evidencia, por ejemplo, los más altos índices en tramitaciones engorrosas para la apertura de inversiones empresariales. Estos indicadores, si bien parecieran techos políticos inversos al estímulo financiero, corresponden a la responsabilidad del tecnócrata que debe verse envuelto en las dinámicas del crecimiento y no necesariamente perderse en aspectos laborales y legales.

En esto hemos perdido y retrasado la participación de la administración pública en los nuevos contextos del cambio. Seguramente este retraso impactará seriamente en los niveles de competitividad internacional y frente a esto tene-

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

mos dos opciones, o buscamos acercarnos a la interpretación del mapa de las complejidades del mundo globalizado o nos cerramos.

Las presiones del mercado en cuanto a eliminar espacios reguladores y adoptar facilitadores, no debe apartar las responsabilidades del Estado y gobierno en crecimiento y desarrollo humano. “El Estado debe cumplir, con razonable eficacia y legitimidad, no solo sus tareas promotoras de la sociedad en su conjunto, incluyendo el desarrollo de sus mercados, sino también las protectoras de los efectos de esos mismos mercados.” (O’Donell, 2005)

Porque en políticas y gestión pública constituyen las líneas claves del Estado y el gobierno. Son cuatro las claves más importantes e incontestables (Alonso, 2014):

1. Un Estado con un modelo de libertades donde la competencia solo tiene como límite la regla y control para que no se abuse de la codicia.
2. Cuando el Estado es capaz de ofrecer los canales de ascenso social suficientes para emprender la ruta de ser parte del desarrollo y el crecimiento.
3. Cuando el Estado protege con la institucionalidad (reglas claras) e instituciones públicas de seguridad profesional sometida a prueba de fallas, educación, salud e infraestructura y las dinámicas para usufructuar el desarrollo, pero también el crecimiento.
4. Cuando el Estado erige y fortalece la justicia independiente, y cuando esta es implacable para mantener el comportamiento social sin mediar interés ni el costo en el tamaño del crimen (Alvarado, 2021).

Quienes logran estudiar no tienen ni por asomo la oportunidad de un empleo que favorezca la creatividad para impulsar eso que con elevada resonancia llaman el sentido de la innovación y la predisposición disruptiva, palabras de fecundo significado tecnológico, pero distante. Marcos Antil, Luis von Ahn, y el equipo de Mecatrónica, electrónica y ciencias de computación, creadores del satélite Quetzal 1, de la Universidad del Valle de Guatemala, apenas son un atisbo del salto de país que necesitamos.

¿Cómo construir confianza pública? Aunque parezca una comple-

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

ja respuesta: construyendo canales de ascenso social: salud, educación, vivienda y empleo. Amparado con ese potente enfoque de la nueva arquitectura económica del emprendimiento y esa elevada moral empresarial que está construyendo la responsabilidad social.

Uno de los mejores ejemplos son los países nórdicos con una férrea lealtad a la democracia, al vigoroso capitalismo, a la política fiscal, con instituciones de justicia sólidas, empresarios visionarios, políticos limitados en el poder y un claro Estado social, tal como afirma Abramson en el estudio de ICEFI (2007). No se trata de seguir ejemplo, pero direccionar acciones que nos acerquen al modelo.

Si de lo que se trata, tal como afirma Fukuyama (2004) es la capacidad institucional, son cuatro las acciones que se deben abordar para organizar la estatalidad:

1. "Diseño y gestión de la organización
2. Diseño del sistema político
3. Base de legitimación
4. Factores culturales y estructurales".

¿Cuánto avanzamos al 2021 en la recuperación de organizaciones institucionales comprometidas con la recuperación institucional en Guatemala? Seguramente la medición la harán ciudadanos, pero principalmente el sector privado demanda instituciones sólidas para un modelo de competitividad capaz de construir sociedades, no como la de Dinamarca, pero si más cercanas a un modelo que enfrenta la desigualdad social.

IV. En conclusión

Finalmente, en la perspectiva de un mayor rol de las políticas públicas, es innegable que el papel del Estado no es automático, requiere mayor capacidad de conducción gubernamental a partir de los grandes acuerdos y diálogos sociales, económicos y políticos. En ese marco, tres son las conclusiones de esta breve reflexión sobre la alta importancia de la gestión pública:

1. En materia gubernamental la estrategia implica profundizar en enfoques capaces de recuperar de manera acelerada los rezagos sociales por el impacto en la capacidad real de insertarse en modelos competitivos, pero ello dependerá de la calidad de las instituciones, por ello

Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

es importante que los sectores sociales y económicos retomen la importancia de las instituciones (Banco Mundial, 1997).

2. Aumentar los niveles de competitividad internacional a partir de los valores agregados que representa el capital social. Para hacer atractiva la inversión extranjera no basta el privilegio fiscal; sino, mejorar y reformar las estructuras legales y financieras que faciliten medidas que otorguen confianza mediante certezas jurídicas a la propiedad y mecanismos que confirmen la estabilidad social y política. Si esto es la agenda de largo plazo, entonces la inversión en el capital social requiere mayores acuerdos para invertir en recursos humanos altamente preparados.

3. Las propuestas innovadoras hacia el uso de tecnologías de vanguardia no deben ser privativas solamente de los conglomerados productivos. En esto debemos evitar caer en la ten-

tación de creer que solamente los espacios rentistas deben ser sujetos de corrientes innovadoras y creativas.

No podemos competir hacia fuera con un sector público maniatado de flaquezas y debilidades institucionales ¿Hasta dónde puede el empleado público incidir en procesos de gestión de calidad que impacte en la realidad social de Guatemala? ¿Cómo construir confianza y credibilidad en la ciudadanía? Tareas que deberán convertirse en prioridades para la agenda ciudadana en Guatemala.

Referencias

Alonso, C. (2014) *Los avatares de la Modernización del Estado e Implicaciones en la Institucionalidad pública de Guatemala*. Tesis doctoral. Universidad Pontificia de Salamanca.

Alvarado, E. (2021) Corrupción: rebajas en septiembre, Prensa libre, pagina 17 (09.09.2021) Guatemala

Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997. Banco Mundial Washington



Caryl Alonso Jiménez ◀ De las políticas y gestión pública
¿De qué depende que sean más efectivas?

Fukuyama, F. (2004) *La construcción del Estado, y nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones B. México.

ICEFI (2007) *Protección Social en Estados Pequeños. Comparando Escandinavia y Centroamérica*. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. Guatemala.

O'Donnell (2004) *Acerca del Estado de América Latina contemporánea: diez tesis para discusión* (Pág. 149-191) *La democracia en América latina*. PNUD.

Prats, I. (2014) *La globalización y los cambios en la estructura y el rol del Estado*. Instituto de Gobernanza (AIGOB) Barcelona.

Rodrik, D. (2014) *Towards a better global economy*. Oxford University Press. Estados Unidos.