

*HACIA UNA VISIÓN SISTÉMICA DE LA GESTIÓN
DE GOBIERNO*

(Aportes y reflexiones)

Lic. Luis Guillermo Babino

Noviembre de 2003

El presente trabajo es el resultado de conversaciones, trabajos en común, intervenciones en el campo de las organizaciones públicas, y análisis de experiencias; realizadas con una serie de personas provenientes de distintas disciplinas del conocimiento.

Tanto el resultado del trabajo como las valorizaciones y énfasis son de mi exclusiva responsabilidad.

No puedo dejar de agradecer a muchos amigos que contribuyeron con sus escritos, ideas, reflexiones y críticas, entre otras a: Jorge Sotelo, Diego Dequino, Esteban Lijalad, Luciana Mora, Juan Strazzolini, Raúl Rigo, Marcos Jasín y Rodrigo Cofiño.

En especial quiero agradecer por su ayuda para escribir el documento y recibir sus aportes críticos a: Luciana Carpinacci.

Por último, quiero dedicar estos aportes a las personas que le dan sentido a los mismos: Soledad, Constanza y Juan Ignacio, mis hijos.

Índice

I. Introducción	pág. 5
II. Los procesos de Reforma.....	pág. 6
III. ¿Por qué fracasan las reformas?	pág. 10
IV. Dos ejes para pensar las estrategias de Reforma.....	pág. 12
V. Propuestas:	
Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno.....	pág. 15
Respuestas concretas:	
¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia?	pág. 19
VI. Reflexiones finales.....	pág. 21
VII. Referencias bibliográficas.....	pág. 23

“El mundo de la política gira y gira cada vez más aislado de la vida cotidiana del mundo del ciudadano. Ocasionalmente, un dirigente de valor e inteligencia, lucha por conectar ambos mundos, satisface su propia ambición personal de llegar a la cima, pero no puede diferenciarse mucho de la calidad media de sus antecesores. Siente el freno del aparato público, pero no sabe cómo cambiarlo. Esta igualmente impreparado para gobernar. No puede diferenciarse por los resultados sin cambiar la capacidad y calidad para producirlos. Pero no sabe que existen otras herramientas de trabajo: En su autosuficiencia el piensa que las domina todas, y no hay nada nuevo que aprender. Tiene una ignorancia sólida y sin grietas. Cree que todo depende del microjuego político.....Se autoconforma y gobierna satisfecho no con los resultados sino con los esfuerzos que hace para alcanzarlos. La relación esfuerzos resultados es pobre pero tampoco sabe cómo mejorarla.....¿será posible la democracia sin la cooperación de la mayoría que los padece?, ¿el debate seguirá restringido a la pobreza intelectual del enfrentamiento entre el barbarismo político del pasado populista y el barbarismo tecnocrático de los economistas de hoy?, ¿anestesia sin cirugía contra cirugía sin anestesia?.....”

Carlos Matus, El líder sin Estado Mayor

“El cuarto planeta era del hombre de negocios, el cual estaba tan ocupado que ni siquiera levantó la cabeza para ver al principito cuando este llegó.

-Buenos días-dijo el principito. Tu cigarro está apagado.

-Tres y dos son cinco, cinco y siete doce, doce y tres quince. ¡Buenos Días!

Quince y siete, veintidós. Veintidós y seis veintiocho, no tengo tiempo de encenderlo de nuevo. Veintiséis y cinco treinta uno. Uff!!! Esto da un total de quinientos un millones seiscientos veintidós mil setecientos

treinta y uno.-¿Quinientos millones de qué?

-¿Todavía estas ahí?. Quinientos millones de.....Ya no se qué...

¡Tengo tanto trabajo! Yo soy una persona seria, no me entretengo en insignificancias. Dos y cinco siete...

-¿Quinientos millones de que? Repitió el principito que jamás en su vida renunciaba a una pregunta una vez que la había hecho.

El hombre de negocios levantó la cabeza.....”

El Principito, Antoine de Saint Exúpery

I. Introducción

Los argentinos reclaman y exigen un Estado presente y activo. Por un lado, requieren que actúe para hacer frente a los problemas que el mercado no soluciona -por ejemplo, que intervenga para solucionar los casos de nuestros hermanos carenciados o en mejorar las políticas educativas y de seguridad. Por otro lado, exigen una intervención efectiva para regular las relaciones entre las personas y las grandes compañías que se hicieron cargo la provisión de los servicios públicos.

Uno de los principales fundamentos de estas exigencias es el fracaso del modelo económico y social imperante en la década del noventa, signado por un discurso con fuerte consenso en un Estado mínimo. Este discurso, tuvo a su vez origen en el fracaso del Estado omnipresente, que tenía a su cargo la función, entre muchas otras, de provisión de los servicios de electricidad y comunicaciones. Dichos servicios no se brindaban adecuadamente: en el caso de la energía eléctrica, existían permanentes cortes del servicio o, como en el caso del servicio telefónico, donde se llegaba a extremos en que un departamento con teléfono era adquirido solamente por la posibilidad de contar con una línea, porque de lo contrario uno estaba condenado a esperar años para que la compañía estatal se la instalase.

Asimismo, el Estado, que debía ser garante de la existencia de una moneda fuerte y creíble, tenía como mecanismo para sortear las restricciones fiscales la emisión de dinero. Esta situación nos llevó a una hiperinflación inédita para nuestro país y convirtió a la Argentina en un caso de estudio de este tipo de fenómenos.

No pretende éste ser un ensayo sobre las razones de los fracasos de los modelos económicos adoptados, sino poner a consideración una serie de ideas que sirvan como aporte a la discusión sobre qué Estado queremos y cuáles son los caminos y estrategias que seguiremos para alcanzarlo.

Este aporte parte de la idea de que un Estado grande en sus dimensiones y volumen fue ineficaz a la hora de contener el fenómeno hiperinflacionario, del mismo modo que la propuesta del Estado mínimo fue ineficaz a la hora de dar respuesta al fenómeno que vivimos actualmente de hiperdesocupación y exclusión social. Ponemos entonces el acento en que la discusión no pasa por el tamaño del Estado sino por sus capacidades, por su diseño y por las reglas que lo regulan.

El recorrido del trabajo comienza con una primera reflexión acerca de los procesos de Reforma del Estado encarados en el pasado reciente, entendida en un sentido amplio: reformas denominadas “administrativas”, que apuntaban a cambiar la morfología del aparato público, reformas de los sistemas de gestión de recursos financieros o reales, o procesos de reforma vinculados a instituciones. Continúa con un análisis de las causas del fracaso de esas reformas y, a partir de dicha caracterización, avanza en identificar cuáles podrían ser los ejes que guíen el proceso de transformación en el futuro. Sobre la base de estas premisas, la última parte del trabajo presenta una propuesta en dos partes para pensar la gestión de gobierno desde una visión sistémica de las relaciones Estado – sociedad.

II. Los procesos de Reforma

La Argentina encaró varios procesos de reforma del Estado. A efectos de su caracterización, sólo tomaremos algunos, básicamente los que se operaron desde la década de los noventa hasta la fecha.

Respecto a lo que se entiende como Reforma Administrativa o la que opera sobre la morfología del Aparato Público, podemos mencionar lo que se denominó “Primera Reforma del Estado” a principios de los noventa y se caracterizó por tres intervenciones: el proceso privatizador de los denominados servicios públicos, el proceso de descentralización de los servicios que prestaba la Nación y se transfirieron a las provincias y el proceso de desregulación de la economía¹.

La denominada “Segunda Reforma del Estado” - encarada a mediados de los noventa en respuesta a un sostenido déficit público - intentó avanzar sobre el achicamiento de estructuras organizativas y de la planta de personal².

Asimismo, podemos ver un intento de encarar el proceso de reforma durante el gobierno de la Alianza, a principios del 2000. El eje de este proceso estaba basado no en aspectos cuantitativos sino cualitativos, se intentaba revertir lo que se caracterizaba como Baja Calidad del Gasto Público³.

Mas allá de acordar o no con las finalidades de estos procesos, podemos decir que, no obstante los circunstanciales éxitos parciales que hayan tenido, no tuvieron los resultados previstos.

Una década más tarde, el proceso privatizador es fuertemente cuestionado. El Estado no es percibido como más chico e inteligente, la descentralización no logró los objetivos deseados - inclusive el propio Estado Nacional tuvo que hacerse cargo de las fallas de este proceso -, mientras que en la actualidad es difícil afirmar que la población perciba que el Estado le provee de bienes y servicios de calidad.

En cuanto a los procesos de reforma por sistemas, entendiendo a éstos como los destinados a mejorar los procesos de gestión de los recursos humanos, materiales y

¹ En el año 1989, el Poder Legislativo Nacional sanciona las Leyes N°23.696 de Emergencia Administrativa y N°23.697 de Emergencia Económica, las cuales dieron sustento jurídico a la primera generación de reformas del Estado Nacional, tanto en lo que se refiere a sus contenidos como ordenador general del sistema de producción nacional como en lo relativo a su arquitectura orgánica. Para un estudio detallado ver: BOZZO, C., LÓPEZ, B. y ZAPATA, A.: “Los procesos de reforma del estado: la segunda etapa y su agenda”, en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Otoño 1996.

² En marzo de 1996, el Poder Legislativo Nacional sancionó la Ley N° 24.629 conocida como la ley marco de Segunda Reforma del Estado, por medio de la cual delegó en el Poder Ejecutivo sus facultades para reorganizar el sector público nacional “para lograr una mayor eficiencia y racionalización del mismo”, mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias, inaugurando la denominada segunda generación de Reformas. Durante el año 1996, el impulso dado por dicha Ley se plasmó en la sanción de los decretos 558 (que creó la Unidad de Reforma y Modernización del Estado en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros como encargada de coordinar las acciones de reforma del Estado que se desarrollaran en las jurisdicciones y entidades) y el Decreto 660 (que aprobó una modificación generalizada del primer nivel de la estructura organizativa de la APN).

³ La Ley N°25.152 de Solvencia Fiscal y Calidad del Gasto Público introdujo el criterio de medición del desempeño de las organizaciones públicas en función del cumplimiento de resultados de gestión a través del instrumento de Acuerdos-Programa. Complementariamente, el Plan Nacional de Modernización, aprobado por Decreto 103/2001, estableció los lineamientos para el proceso de Reforma de la macroestructura del Estado y de los sistemas de gestión de las organizaciones públicas.

financieros administrados por el Estado, los logros no fueron sustancialmente diferentes. Veamos algunos ejemplos.

El caso del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA)

Fue establecido por el Decreto 993/91 (Texto Ordenado 1995). La creación del SINAPA fue la estrategia que se utilizó a comienzos de los 90 para reformar el Régimen de Empleo Público. Se buscaba establecer mecanismos de evaluación de desempeño y de promoción sobre la base del mérito y a la formación continua y de “estabilidad” frente a los cambios políticos. En resumen, un intento de jerarquizar los cuadros permanentes del Estado.

A más de diez años del comienzo de este intento de reforma nos encontramos con el siguiente cuadro:

- ✓ El SINAPA nuclea solamente el 10% de los agentes de la Administración Pública Nacional, y al 1% del total de empleados públicos del país. Está compuesto por 23.728 agentes (al 31 de diciembre de 2002)⁴.
- ✓ “El 45% del personal está en la etapa final de su carrera administrativa (grado seis o más). Las cifras de la antigüedad administrativa reflejan una media de 19 años con sólo 1 de cada cuatro agentes con menos de 9 años. En este sentido, el congelamiento de vacantes viene produciendo una profunda brecha generacional. Cabe alertar acerca del progresivo y rápido envejecimiento de los plantales (48 años de edad media) femeninos y masculinos. Un 8,8% podría ser jubilado, solamente en función del requisito legal de la edad. Un 60% cuenta con más de 45 años.
- ✓ Los niveles educativos han ido mejorando, pero aún se registra sólo un 32.4% de agentes con estudios terciarios o superiores, apenas inferior a la de quienes no han completado el secundario (33,2%).
- ✓ El 61.3% revista en los tres niveles escalafonarios más bajos, lo que refleja que la mayoría de los puestos de trabajo aún son de naturaleza administrativa o de apoyo⁵”.

A un nivel más cualitativo, podemos hacer referencia a cuál es la percepción sobre el Empleo Público, sobre la base de estudios realizados por la Oficina Anticorrupción⁶:

- ✓ El sistema de recursos humanos de la APN hoy está “fracturado” por la multiplicidad de regímenes de empleo que conviven en la APN.

⁴ “Boletín Estadístico del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto N°993/91 (texto ordenado 1.995) - Informe de situación al 31 de diciembre de 2.002”, Oficina Nacional de Empleo Público, Subsecretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, julio de 2003.

⁵ OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, Informe sobre la Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas (EPOYE) del Personal Comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa 1999, Buenos Aires, Abril de 2001.

⁶ OFICINA ANTICORRUPCIÓN, “Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 – 1999, Informe Preliminar, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Agosto de 2000.

- ✓ Funcionan dos administraciones paralelas de RRHH: planta permanente y contratada.
- ✓ Reparto de cargos y beneficios con lógicas corporativas, políticas o gremiales.
- ✓ Las rigideces del sistema impiden maximizar su eficiencia y eficacia, así como su control.
- ✓ Los incentivos, objetivos y procedimientos se cumplen en el sentido formal, pero en la actualidad sirven funciones a políticas o personales.
- ✓ No se respeta la normativa que exige idoneidad.
- ✓ La evaluación del personal es deficiente, perpetuándose el desempeño de baja calidad.
- ✓ No existe un sistema de premios y castigos.
- ✓ Bajo nivel del uso de sumarios. No se aplican sanciones.

El caso de la reforma de la Administración Financiera Gubernamental

Una de las ideas que guiaron la Reforma de la Administración Financiera Gubernamental en los primeros años de la década de los '90 fue la visión sistémica, que representó un verdadero cambio cualitativo en la manera de entender la administración y su operatoria cotidiana, y que permitió potenciar y hacer más efectivo el desempeño del Gobierno.

Sin embargo, si bien es cierto que el Sistema de Administración Financiera “integró” los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, dicho sistema funciona actualmente en el nivel más bajo de calidad de uno de los subsistemas. Y esto se debe a que una particularidad sistema de presupuesto –con respecto a los sistemas de contabilidad, tesorería o crédito público - es que, por un lado, el Presupuesto es un sistema que incluye aspectos administrativos, pero a su vez es el sistema donde se expresan las políticas de gobierno. En este sentido, el sistema de presupuesto tiene un doble rol: el de sistema administrativo y el de herramienta de carácter estratégico para definir el rumbo de las acciones de gobierno.

Luego de las Reformas de los 90, el Sistema de Administración Financiera funciona como un sistema integrado en su faz “administrativa”, pero no como instrumento de gestión estratégica de políticas. Y ello se debe a que se verifica una desarticulación –de carácter permanente o esporádico, entre el sistema presupuestario y la función de Planificación Estratégica del Gobierno. Esta desarticulación entre el Plan de Gobierno y el Sistema de Administración Financiera tornan a los componentes de este último en sistemas formales o rituales a la hora de medir los resultados de la gestión de gobierno.

Recientemente, se cumplieron diez años del dictado de la Ley 24.156 que enmarca el inicio del proceso de reforma de la Administración Financiera Gubernamental y, en este sentido, vale la pena volver sobre los objetivos que se proponía la reforma:

- i. Lograr que la gestión del área se realice con economicidad, eficiencia y efectividad;
- ii. Generar información oportuna y confiable para la toma de decisiones;
- iii. Interrelacionar los sistemas de administración financiera con los de control interno y externo con la finalidad de facilitar la eficacia de éstos;
- iv. Realizar la gestión de los recursos públicos en un marco de absoluta transparencia.

La Reforma tenía como objetivo contribuir a lograr una Administración Financiera Pública con capacidad para instrumentar eficientemente las decisiones del poder político, así como funcionarios públicos capacitados, orgullosos de su actividad y comprometidos con la tarea de alcanzar el bienestar de nuestra sociedad.

No obstante que algunos de estos resultados se alcanzaron, la sociedad en general y actores relevantes a la hora de la toma de decisiones en particular, no perciben que cuentan con un Aparato Público que gasta de manera eficiente, ni que tiene procedimientos transparentes, ni que el control de los actos públicos se realice con oportunidad y basado en criterios de control de gestión y no formales; y que si bien se cuenta con muchos datos, la toma de decisiones no se basa en adecuadas salidas de información que la soporten.

En cuanto a las reformas verticales o “institucionales”, encaradas por las conducciones de los organismos mayoritariamente en el marco de la Segunda Reforma del Estado⁷, los resultados, aunque fueron más visibles, carecieron de sustentabilidad, convirtiéndose en esfuerzos de transformación costosos e inútiles.

El caso de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS)

Se realizó un buen trabajo de corto plazo e impactante en términos de reducir y pulir lo más notorio en materia de ineficiencia del organismo. Se avanzó con éxito en descentralizar el organismo. Se crearon las oficinas de atención al público (UDAls) y se les dio a éstas capacidad de gestionar. Cuenta con planes operativos anuales, tiene un Plan Estratégico. Sin embargo, pese a las miles de páginas escritas sobre procedimientos y organización del ANSES, las resoluciones interpretativas y las normas de excepción, son la regla.

El caso del Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI)

Tomando otra organización de importancia en función del nivel de gasto y por la naturaleza de los servicios que presta. El PAMI, ha sido reformado, intervenido, normalizado, reducido y ampliado de manera reiterada durante estos últimos años. Se gastaron cantidades ingentes de dinero y se endeudó al país en planes de retiro de personal para achicar a un organismo que al poco tiempo tenía el mismo nivel de personal que al iniciarse el proceso de retiros voluntarios.

⁷ A raíz del requerimiento a los organismos descentralizados de la APN de presentar planes estratégicos anuales a la JGM.

III. ¿Por qué fracasan las reformas?

Si analizamos entonces los procesos de reforma, tanto las reformas administrativas como las reformas por sistemas o por instituciones, podríamos concluir, sin entrar a las especificidades de cada caso, que hay pautas comunes. Por un lado, la falta de sustentabilidad: en un primer momento empiezan con fuerza, pero tarde o temprano estos procesos inicialmente “modernizadores” se esterilizan o tienden a retroceder. Por otro lado, procesos que inicialmente contaban con cierto consenso popular o que habían, por sus resultados parciales, logrado tales consensos, tendieron a perder credibilidad tanto para la población como para los mismos actores que son objeto de la reforma.

Veamos entonces una serie de circunstancias que conspiran contra los procesos de reforma y que inicialmente son producto de las malas estrategias que se adoptan:

✓ **Adoptar lógicas de la actividad privada en la esfera pública**

No dudamos que muchos métodos y técnicas que son utilizadas por la actividad privada pueden ser utilizadas en la actividad pública, lo que no se puede es trasladar linealmente las experiencias de un sector a otro. Son lógicas de funcionamiento diferente y cada vez que se hicieron intentos de esa naturaleza se cayó en simplificaciones muy costosas y con pocos o nulos resultados. Las reformas basadas exclusivamente en el “*management*” son anticipos de fracasos.

✓ **Privatizar lo que en la esfera estatal no se puede controlar**

No hay dudas que existen procesos y actividades que la actividad privada puede satisfacer de manera más eficiente que el Estado y esto se debe a que la actividad privada enfrenta a la hora de gestión menos restricciones que las mismas actividades realizadas en el ámbito público, donde se gestionan recursos de terceros. Ahora bien, delegar sin establecer controles adecuados es también una forma de corrupción.

✓ **Gestión por resultados sin planificación**

No se puede hablar de gestión por resultados sin una conducción comprometida con métodos modernos de planificación gubernamental. Si la gestión no se basa en definición de resultados y los indicadores permiten medir adecuadamente su cumplimiento no podrá existir una gestión de calidad.

Pero debe tenerse en cuenta que el nivel de calidad requerido al sistema público es situacional, depende de un contexto histórico y social. No es lo mismo pedirle resultados a un gobierno con recursos y con una economía en crecimiento que a gobiernos que deben enfrentar crisis inéditas en lo económico y social.

Por lo tanto, la gestión por resultados debe basarse en métodos potentes de Planificación Estratégica Gubernamental que no pueden sustituirse con simplificaciones como los tradicionales métodos de fortalezas y debilidades o técnicas de planificación extraídas de la actividad privada.

✓ ***Descentralizar sin control social***

La descentralización es un valor. Pero un valor que debe ser definido en cada contexto social. Si descentralizamos en ámbitos sociales sin democracia o sin control social, lo que hacemos es “sacarnos un problema”, no resolverlo. Por eso, antes de “descentralizar sin visión hay que democratizar sin miedo”.

✓ ***Confundir reforma con informatización***

Muchos de los procesos de reforma se tomaron como proyectos informáticos, se informatizaron prácticas inadecuadas, con lo cual se logró hacer más rápido lo que nunca se debería haber hecho.

Cuántas veces se escucha la “fantasía” de resolver los problemas de falta de información con la creación de la “Base Única de Datos”. Datos que están en poder del Estado y que se expresan en “mega proyectos” que con entusiasmo acompañan los Organismos Internacionales.

Las reformas no son procesos tecnocráticos, deben ser conducidos por la política. En este sentido, mientras la voluntad de reforma no salga del discurso de la política y se instale en el centro de sus acciones, mientras no sea el núcleo de las decisiones de quienes tienen el poder para transformar la calidad de vida de los ciudadanos, podrá haber intentos de reforma, pero no será posible transformar la realidad.

Por otra parte, las reformas no se han pensado e instrumentado a partir de las necesidades de la sociedad sino como “soluciones”. No se tiene en cuenta que las soluciones no son “limpias” siempre presuponen la idea de “intercambio de problemas” y por detrás de cada intercambio existen “valores”.

La sociedad declara estar insatisfecha con los resultados de gestión de los gobiernos, pero no demanda calidad de parte del Estado. Como resultado de esta ruptura, las estrategias de reforma hasta ahora se han concentrado en los procesos que ocurren al interior de la burocracia, olvidándose de los “outputs” (las salidas), es decir, los bienes y servicios que produce el Estado hacia la sociedad, que justifican su razón de ser.

IV. Dos ejes para pensar las estrategias de Reforma

En el marco de lo que venimos exponiendo queremos resaltar dos ideas fuerza que creemos deben preceder y presidir todo intento de reforma. Por un lado tener presente la idea que la reforma tiene sentido en la medida que elevamos la calidad de vida de la gente. La palabra reforma debe estar asociada a mejores prestaciones del Estado, a bienes y servicios tangibles. No podemos confundir en el proceso de reforma fines con medios.

Reformar no es cambiar o modernizar sistemas informáticos o cambiar procesos. Reforma del Estado es, entre otras cosas: mejores jubilaciones, jubilaciones en tiempo, cobros más cómodos, trámites más simples, mayor seguridad, impuestos más justos.

Por otro lado, la reforma se logra cuando se cambian las prácticas de trabajo concretas, no cuando se cambia el discurso. En este sentido, reforma es en sí un proceso cultural del cual deben participar activamente los actores involucrados.

Por eso, la propuesta parte de dos ejes estratégicos: reforma para la gente y reforma como cambio cultural.

✓ ***Reforma es mejorar la calidad de vida de las personas***

La primera idea consiste en comprender que Reforma no es un proceso tecnocrático, es un proceso político por y para la gente.

¿Qué es lo que espera como mínimo un ciudadano⁸ del Estado? Espera que, más allá de cómo el estado se organice, cómo gaste sus recursos o qué trámites burocráticos se vea obligado a realizar, sea atendido de manera previsible. Esto significa, que sepa con claridad qué puede esperar del Estado, qué organización presta el servicio, cuáles son los requerimientos para la realización de un trámite, los tiempos que le lleva, dónde puede consultar el estado en que se encuentra el trámite, evitándole de esta manera, viajes innecesarios a múltiples dependencias. Estamos pensando en un Estado que atiende a los ciudadanos con objetividad, equidad y valorando su tiempo.

Estos puntos se pueden alcanzar en una primera etapa sin necesidad de grandes modificaciones internas en las organizaciones o mientras tales modificaciones se producen. Proponemos un enfoque simple pero poderoso, CENTRAR LA REFORMA EN LA GENTE. Reformar de afuera hacia adentro. Poner el acento en la producción de las organizaciones públicas y en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. La herramienta es poderosa. En poco tiempo, sin grandes inversiones, se puede lograr que la gente perciba para qué esta cada organización pública, qué produce, para quién, en qué tiempo.

Proponemos hacer transparente los derechos de los ciudadanos. Proponemos iniciar un Proceso de Reforma del Estado centrado en los ciudadanos como motor del cambio. Una vez que estos perciban los beneficios, que se lograrán en una etapa temprana, serán los mismos ciudadanos los encargados de demandar mejores procesos de las organizaciones.

La Reforma no será una imposición externa o la acción de un líder temporal, será sostenida por la gente, se habrá creado demanda de reforma. ¿Cómo? Generando información simple y estándar de los productos y servicios que brinda el Estado, responsabilizando a los titulares de organismos de su validez y poniéndola a disposición de la ciudadanía aprovechando todos los medios tecnológicos disponibles.

En otras palabras: hoy el Estado es una caja negra. La idea es sacar al ciudadano de esa caja negra sin intentar en esta primera etapa modificarla o esperar su modificación. En este contexto, las características fundamentales de la reforma estará

⁸ Ciudadano esta usado con un sentido amplio, incluye a todos los actores externos que se relacionan con el Estado: ciudadanos, empresas, empleados públicos, etc.

centrada la identificación de los productos y servicios que brinda el Estado y en las acciones que tienen que hacer los ciudadanos para satisfacer sus necesidades.

✓ **Reforma es comunicar**

Un requisito fundamental para orientar la Reforma a mejorar la calidad de vida de las personas es entenderla como un proceso de comunicación y, si la reforma es para la gente, debe ser entendida por millones de personas.

Los procesos de reforma estuvieron vinculados tradicionalmente a cambios de métodos y técnicas. Se construyó en cada proceso su propio metalenguaje, sólo comprensible para los expertos. La comunicación pública no puede manejarse con criterios propios de manuales de procedimiento o de reglamentaciones burocráticas. Es necesario traducir en términos de fuerza comunicacional los proyectos y planes, las nuevas ideas y herramientas. La claridad y fuerza de la comunicación debe preceder a los detalles, formulismos y matices propios de expertos.

Debemos ir hacia un mensaje de reforma claro y comprensible. Ahora bien, este cambio sólo puede darse a partir de un cambio cultural y todo cambio cultural implica tiempo y participación de los actores en juego. La reforma debe ser entendida como un proceso participativo.

En este sentido, el Estado requiere de un cambio de cultura organizacional que derive el foco de atención de lo interno al contexto, de lo normativo a la obtención de resultados, de lo lineal a lo sistémico, de lo vertical a lo horizontal, requiere permanentes esfuerzos de conceptualización, sensibilización de actores, formación, seguimiento.

La Reforma es, bajo esta perspectiva, un proceso de comunicación. Y, como tal, debe diseñarse y administrarse utilizando herramientas que faciliten dicho proceso. Por ello, la implantación de mecanismos sistemáticos de relevamiento de opiniones, demandas, propuestas, etc. provenientes de actores internos o externos aparece como un proceso especialmente significativo para operar transformaciones positivas de la práctica institucional.

No se trata únicamente de mecanismos que generan información de forma sistemática y periódica, sino que actúan como herramientas de cambio orientadas a modificar y enriquecer la cultura de la Organización:

- ✓ Se incorpora la presencia de diversos actores (proveedores, usuarios, clientes internos, personal jerárquico o subalterno, ciudadanos, etc.), lo cual induce desde el inicio un cambio de visión.
- ✓ La definición de los contenidos de indagación ("qué se quiere averiguar") y de las herramientas concretas ("como preguntar"), implica una autorreflexión, la necesidad de priorizar, definir alternativas de respuesta, explicitar hipótesis, etc.
- ✓ El análisis de los datos, su contraste con las hipótesis previas y su transformación en insumos para tomar decisiones, obliga a un aprendizaje basado ya no en la visión interna o propia, sino incorporando las visiones de otros actores

- ✓ La acumulación de mediciones permite analizar comportamientos tendenciales, generar modelos predictivos, incorporando así la dimensión temporal y el planeamiento a mediano plazo.

Todo ello indica la necesidad de promover activamente este tipo de prácticas, incorporar su discusión en las propuestas de reforma, sensibilizar a los actores respecto de su carácter de herramienta generadora de cambios.

V. Propuestas: Hacia una visión sistémica de la gestión de gobierno

Estos ejes estratégicos deben estar contenidos en una visión de los procesos de gestión estatales que avance un escalón más en el proceso de integración sistémica y pensar en un Sistema Integrado de Gestión Estratégica Planificada que abarque tanto a la dirección superior del Gobierno como los organismos ejecutores.

En este sentido, se deben distinguir cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección. Tales funciones son:

- Direccionalidad Estratégica (planificación de mediano y largo plazo, balance de gobierno, intercambio de problemas, priorizaciones, marco de alianzas, reglas de juego).
- Operacionalización y administración de recursos.
- Reglas para la organización y gestión del Aparato Público.
- Control y monitoreo estratégico y operativo de la gestión pública.

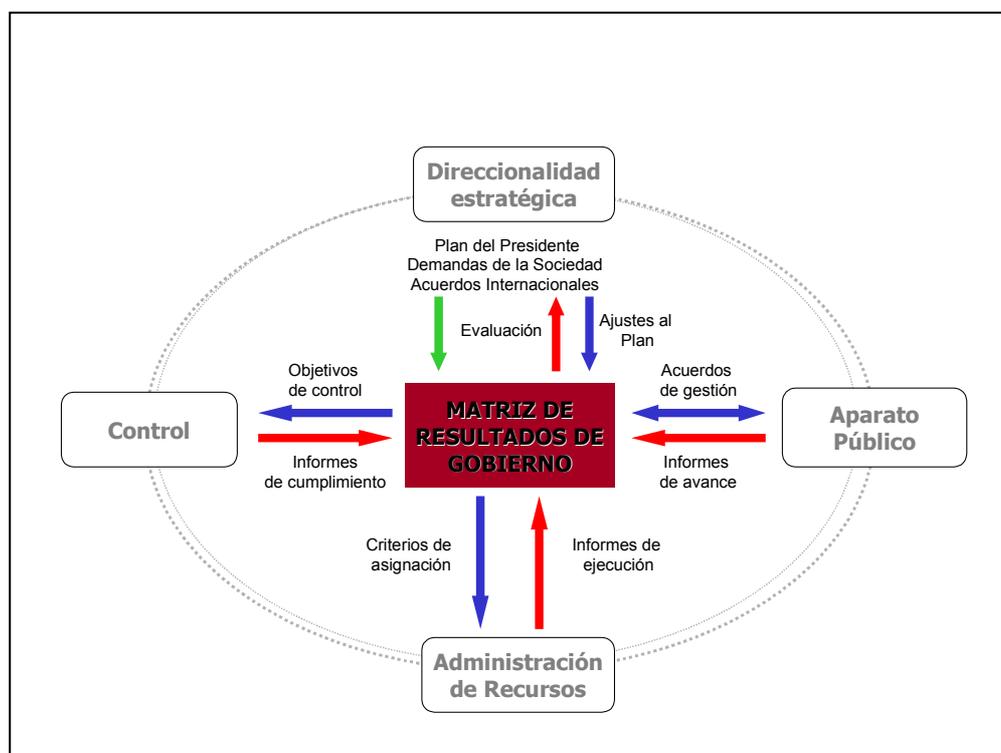


Fig. 1: Los sistemas de la gestión de gobierno y su interrelación.

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Estas cuatro funciones críticas deben permitir orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el plan de gobierno. A su vez estas funciones se expresan en dos niveles:

- i. El nivel macroorganizativo, que comprende la dirección superior del Gobierno, responsable de la direccionalidad estratégica, y que de manera general podemos pensar que está integrado por el Presidente, su Gabinete de Ministros y los Órganos Rectores de los procesos de administración de los recursos reales y financieros; y
- ii. El nivel mesorganizativo, responsable de la ejecución, es decir los Ministerios, las Agencias de Gobierno, los Organismos de Regulación, con sus equipos de Alta Dirección y cuadros gerenciales.

En cada ámbito operan las funciones señaladas anteriormente pero en cada uno de ellos se expresan de manera diferente. A nivel macroorganizativo el sistema opera bajo las siguientes premisas:

Objetivo

El Sistema a nivel macro debe conducir el proceso de toma de decisiones con impacto sobre:

- El diseño de las reglas del juego político
- La direccionalidad del Gobierno
- La configuración de la macroestructura del Estado
- La conformación del presupuesto nacional.
- La mediación entre las orientaciones básicas y la alta gerencia pública con sus realizaciones cotidianas
- El control posterior de la gestión pública

Funciones

Las cuatro funciones críticas permanentes mencionadas se expresan en este nivel de la siguiente manera:

- Direccionalidad Estratégica del Gobierno de la República
- Planificación Anual / Presupuesto Nacional
- Reglas de juego de la Macroorganización y de la Gestión del aparato público
- Control de Gestión y petición de cuentas por resultados

Ámbitos

Los ámbitos en los cuales se desarrollan los procesos son:

- Presidencia de la Nación
- Órganos Rectores de los Sistemas de Administración Financiera y de Recursos Reales
- Sindicatura General de la Nación
- Ministerios
- Organismos Descentralizados

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Los objetivos, funciones y ámbitos a nivel mesoorganizativo se expresan de la siguiente manera:

Objetivo

El Sistema en este nivel debe conducir los procesos que impacten en la toma de decisiones respecto a:

- La direccionalidad de la Organización
- La determinación de los productos y resultados de la Organización
- El diseño institucional, la organización de los procesos de producción y la estructura organizativa
- El modelo gerencial y su funcionamiento cotidiano
- El presupuesto institucional
- El monitoreo estratégico y operativo.
- La rendición pública de los resultados comprometidos por la Organización

Funciones

Las cuatro funciones críticas permanentes mencionadas de sistema se expresan en este nivel de la siguiente manera:

- Planificación de Alta Dirección
- Plan Operativo y Presupuesto
- Gerencia Orientada a Resultados
- Monitoreo de Gestión

Ámbitos

Los ámbitos en los cuales se desarrollan los procesos son:

- El Comité de Gestión Estratégica (CGE) Integrado por el Secretario de Estado, los Subsecretarios y algunos asesores de extrema confianza de dichas autoridades.
- El Comité de Gestión Estratégica –Ampliado- (CGE-A-) de similar composición que el anterior, pero integra a los Directores o responsables de área equivalente.
- Las Gerencias Intermedias (Direcciones) y sus dependencias Integrado por el Director, los responsables de sus áreas dependientes y los equipos técnicos.

Por otro lado, estos dos niveles se encuentran en una interrelación permanente. Los procesos de uno generan *outputs* que sirven de *inputs* a los procesos del otro y viceversa. El funcionamiento adecuado del sistema en sus dos niveles debería garantizar la existencia efectiva de las cuatro funciones críticas permanentes en torno a las cuales se organizan los Sistemas de Alta Dirección, lo que persigue el propósito de garantizar una gestión planificada de la acción de gobierno de calidad. Sólo en este contexto se puede asegurar el funcionamiento pleno y efectivo del Sistema de Administración Financiera, evitando el riesgo de su ritualización.

Tomando como ejemplo el Sistema de Presupuesto, en el nivel macroorganizativo, se debe garantizar la existencia de un conjunto de actividades que permitan iniciar el procesamiento del Plan de Gobierno, y organizar el camino que va de los Lineamientos y Criterios Estratégicos del Presidente a los Lineamientos Generales del Plan de Gobierno. El resultado de esta actividad brinda el insumo necesario para orientar el trabajo de las organizaciones en el nivel definido como mesorganizativo, proceso que debe culminar con el Proyecto de Presupuesto de la Nación.

Respuestas concretas: ¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia?

La visión sistémica de la gestión de gobierno no atañe solamente al modo de funcionamiento interno al aparato público; comprende también al modo como éste se relaciona con su entorno: la sociedad civil.

Existe una creencia fuertemente arraigada de que a través de la implementación de mecanismos de “transparencia” se producirá una mayor participación y control de la “sociedad civil” sobre las decisiones que toma el Estado acerca de cuestiones clave, tales como la forma en que se gastan los recursos o los resultados que a partir de ello se obtienen.

Sin embargo, creemos que este supuesto, extrapolado de otros contextos, requiere de una serie de condiciones previas que en nuestra situación aún no están dadas:

- ✓ La sociedad civil sólo puede participar si comprende.
- ✓ La sociedad civil comprende sólo si tiene información a su alcance y en un formato comprensible.
- ✓ ¿Cuál es su marco de comprensibilidad?
 - Conocer cómo se gastan los recursos
 - Conocer cuáles son las reglas del sistema
 - Que sus interlocutores puedan DIALOGAR en igualdad de condiciones con los funcionarios

El desafío pendiente es, en este sentido, lograr que la información que se brinde en el ámbito de la Administración Pública resulte suficiente para dar respuesta a las demandas de monitoreo y control externo.

Sin embargo, el poder legislativo, el poder judicial, las Oficinas de Control del Estado, así como las ONGs y los Centros de Estudio, no tienen acceso a una vista de seguimiento de las operaciones principales de la gestión pública. Los centros de estudios, investigadores, analistas, etc. demandan información y salidas de datos que, si bien no están disponibles de forma natural, serían de procesamiento accesible y rápido para la propia Administración Pública. Las consultoras, los centros de estudios, las ONGs recurren a canales informales o aceptan que terceros lo hagan para obtener información, que no estando “clasificada”, no se encuentra disponible de forma transparente. Las ONG y los elementos capacitados de la sociedad civil, en general se hacen preguntas de imposible respuesta acerca del desenvolvimiento de conceptos centrales del gasto público, aún cuando los mismos son de fácil resolución en función de la información y herramientas que administra la APN.

Las iniciativas de mejora en la explotación de datos, suelen por lo general ser vetadas con el argumento que, al unirse o reunirse información proveniente de distintos ámbitos, no se sopesan de forma adecuada dos aspectos centrales: los datos grabados en los sistemas

de registración son de muy mala calidad y unificar bases de datos es un proceso difícil porque requiere mucha decisión política sostenida a lo largo del tiempo y resulta muy costoso para el Estado en términos de inversión en tecnología, capacitación, etc.

Sin embargo, es demostrable que el sector privado señala de alguna manera la vanguardia en estos temas, y sin embargo no lo realiza sobre la base de realizar inversiones insostenibles desde el punto de vista financiero en tecnología, capacitación y/o reemplazo de toda la planta de personal.

Además, las iniciativas exitosas en la materia no recurren a la idea de unir o juntar datos dentro de un mismo ámbito para luego tomar decisiones y gestionar. Es factible afirmar que unir bases de datos es difícil, complicado y costoso, porque unir lo distinto es tarea de los dioses. Al mismo tiempo, mantener separado lo que por definición (conceptual, operativa, procesal, etc.) es distinto, es mucho más fácil, sencillo y económico, porque es tarea ya efectuada por la realidad.

La iniciativa correcta, entonces, es la correspondiente a vincular información y procesos, con lo cual:

- ✓ Los problemas de los registros podrán resolverse mediante reglas de prevalencia y ajustes de inconsistencias;
- ✓ La sinergia de los procesos solamente se obtiene si los procesos se vinculan, con ello es esperable que la información NO se cruce sino que se retroalimente; que los datos “malos” no expongan lo malo de la gestión sino lo bueno, porque permiten corregir acciones equivocadas;
- ✓ Que la vinculación no asfixie la iniciativa y la creatividad de las organizaciones públicas sino que permita establecer parámetros transparentes de competencia entre ellas, reforzando los procesos de gestión exitosos y eliminando los ineficientes.

Ahora bien, ¿es posible la iniciativa de vincular la información existente actualmente en las bases de datos del Estado?

Al respecto, es habitual escuchar que las Bases de Datos del Estado, contienen una gran cantidad de información que no es utilizada o aprovechada adecuadamente para la toma de decisiones y la transparencia de la gestión pública. Ello no atenta contra la viabilidad de la iniciativa propuesta, ya que la APN Argentina está amplia y extensivamente informatizada, en el sentido de no solamente disponer de computadores y redes, sino fundamentalmente en cuanto a que existen múltiples sistemas informáticos que restringen y delimitan de forma precisa los procesos de gestión principales del Estado. Amplias y variadas porciones de los puestos de trabajo de la APN se encuentran de forma directa o indirecta bajo la tutela de estos sistemas informáticos y de gestión. El volumen y variedad de entidades de información tabular y documental de rápido acceso que la APN dispone, supera ampliamente cualquier cálculo enorme que desee arriesgarse.

En resumen, puede afirmarse que existen condiciones objetivas de tipo técnico, conceptual y tecnológico que permiten suponer la factibilidad de asociar de forma económica los múltiples sistemas de registración masiva vigentes dentro de la APN.

Este enfoque modifica estructuralmente la concepción de la Reforma de los procesos reales e informáticos para mejorar la gestión del Estado. En efecto, el núcleo originario del interés de “reformar informatizando” para hacer todo más rápido debe girar hacia “reformar revolucionando”. Esto significa, aprovechar el capital cultural, de información, de procesos, de tecnología, de *expertise*, etc. que el Estado ya posee, en función de los intereses de la sociedad y con metaobjetivos centrados en el mercado. Este nuevo enfoque permitiría, entonces, instalar un criterio de TRANSPARENCIA pleno de cara a la sociedad.

Para ello creemos que es necesario cuestionar el supuesto de que los mecanismos de participación de la sociedad civil por sí solos transparentan la acción del gobierno.

Un caso ejemplificador es la iniciativa de “gobierno electrónico”. Tal como funciona en la actualidad, el gobierno electrónico es una “falacia de amontonamiento”: lo que existe es, el gobierno por un lado, y las comunicaciones electrónicas digitales y equipos para transferir – impartir órdenes por el otro. La idea predominante de que el “gobierno electrónico” consiste en reunir ambos aspectos debe transmutarse por la idea de que el Estado y el gobierno, sobre la base de información extendida y pertinente, debe utilizar los medios electrónicos para transmitir la veracidad y eficacia de las consignas desde la cúspide de la pirámide de gestión hacia la base (la sociedad), y el yerro e ineficacia de los resultados desde la base (la sociedad) hacia la cúspide de la pirámide de decisión (el poder político). Esto constituye una manera, no solamente inteligente, sino fundamentalmente eficaz de poner la tecnología al servicio de los intereses y fines del Estado.

VI. Reflexiones finales

Unas breves reflexiones finales que, si bien están contenidas en el documento, queremos resaltar:

La reforma del aparato público no es ni un proceso tecnocrático ni un proceso que pueda pensarse por fuera de las capacidades actuales de los actores que en ella intervienen. En este sentido, no hay posibilidad de procesos de reforma sin liderazgo político. Y cuando nos referimos a liderazgo político no nos referimos a un partido político en particular, queremos resaltar que **LA POLITICA DEBE ESTAR INVOLUCRADA Y LIDERAR EL PROCESO DE REFORMA.**

Por otro lado, la reforma no puede diseñarse por fuera de las capacidades actuales del aparato público, no podemos pensar en soluciones del pasado, no podemos “importar gerentes anglosajones”, no podemos pensar una construcción desde el “voluntarismo apostólico”. **NO SE REFORMA CON VOLUNTARISMO Y SIN ESTRATEGIA**

Debemos crear condiciones de viabilidad del proceso de reforma, pensar en estrategias adecuadas de involucramiento y consensos, en desarrollo de capacidades, en definición de incentivos positivos. La reforma no es una “solución enlatada” que podemos comprar al exterior o a las consultoras, puede y debe tener su apoyo, pero éstas no pueden ser los líderes de la misma. **LA REFORMA SE DA EN UN PROCESO HISTORICO Y SOCIAL CONCRETO. ES Y DEBE SER PENSADA PARA LA ARGENTINA**

Por otro lado, no hay reforma sustentable sin demanda de calidad de los ciudadanos, y esto también implica estrategias adecuadas. No podemos pensar en soluciones elitistas

para los mecanismos de participación, debemos definir soluciones fáciles y adaptadas al contexto. En este punto, la sociedad civil juega un rol preponderante para esta apertura del Estado. Pero podemos pensar en no convertir a las ONGs en consultoras encubiertas, en sellos de goma que convalidan malas prácticas o soluciones simplistas. La reforma necesita de la participación de la sociedad civil y la misma no se agota en las ONGs. Los centros de estudio, las universidades, los sindicatos, las organizaciones empresarias, no puede estar afuera de este proceso. **LA REFORMA SE SUSTENTA Y SE LEGITIMA CON LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD**

VII. Referencias bibliográficas

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, "Manual para la Gestión del Gasto Público", Washington D.C., 1998.

BOZZO, C., LÓPEZ, B. y ZAPATA, A.: "Los procesos de reforma del estado: la segunda etapa y su agenda", en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires, Otoño 1996.

MATUS, Carlos, "El líder sin Estado Mayor", Fundación Altadir, Caracas.

MATUS, Carlos, "Los tres cinturones de gobierno", Fundación Altadir, Caracas.

OFICINA ANTICORRUPCIÓN, "Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 – 1999", Informe Preliminar, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Buenos Aires, Agosto de 2000.

OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, "Boletín Estadístico del personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA) Decreto N°993/91 (texto ordenado 1.995) - Informe de situación al 31 de diciembre de 2.002", Subsecretaría de Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, julio de 2003.

OFICINA NACIONAL DE EMPLEO PÚBLICO, Informe sobre la Encuesta Permanente de Actitudes, Opiniones y Expectativas del Personal Comprendido en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (EPOYE) 1999, Buenos Aires, Abril de 2001.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN, "El sistema presupuestario público en la Argentina", TOMOS I y II, Ministerio de Economía de la Nación, Buenos Aires, 1996.