

III CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN

Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo

San Miguel de Tucumán, 02 al 04 de Junio de 2005

“Políticas de Salud, Eficacia y Profesionalidad en las Áreas Ejecutoras”

DRA. GRISEL OLIVERA ROULET

La noción de políticas públicas remite al Estado, a sus articulaciones con la sociedad, a la administración pública y a sus actividades concretas. Por lo tanto, estas políticas deben satisfacer necesidades esenciales de la comunidad; y el Estado a través de las mismas, debe asegurar el cumplimiento de la demanda ciudadana con regularidad, calidad, igualdad, acceso universal, uniformidad y generalidad.

Las transformaciones de la administración pública nacional se han planteado, en la Argentina, en forma recurrente desde el retorno a la vida democrática en 1983. Frente a un agotamiento de un modelo económico y a un Estado en crisis, se implementaron las consabidas reformas de primera y segunda generación.

El debate acerca de la mejor manera de reestructurar al Estado se desarrolla dentro de una puja entre Mercado y Estado ante una imposición de un achicamiento de este último, regido por la eficiencia y la eficacia.

Una de las principales medidas en pos de la “eficiencia y eficacia” fue la reordenación de los recursos humanos.

En 1991 ocurrieron en el Estado 63.257 bajas, las cuales corresponden, el 11% a la administración central y descentralizada, el 36% a los retiros voluntarios, el 32% al cese de las plantas transitorias y el 20% a las jubilaciones anticipadas.

El personal civil de la nación se redujo casi un 50% entre abril de 1991 y diciembre de 1992.

En 1999, los empleados de la administración pública nacional eran 291.235, 90% de los cuales estaban bajo la órbita del Poder Ejecutivo Nacional.

En el año 2000 el Estado perdió a 6280 empleados por retiro voluntario, de éstos el 36% tenían estudios terciarios, universitarios y de postgrado; personal con basta experiencia en el sector público. El cuerpo de Agentes Gubernamentales perdió el 14% de su gente, en tanto que la AFIP y la Sindicatura General de la Nación, el 10%.¹

En 2001 dentro de este contexto y por decreto 992 de dicho año, se autoriza la creación de la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP), cuyos responsables eran gerentes de programas.

El supuesto que llevaba implícito este enfoque era el del mercado perfecto con simetrías de información y donde las asignaciones eran eficientes. Estas ideas fueron las que originaron muchos de los proyectos de reforma sectorial con financiamiento externo.

¹ CLAD. Proceso de Reestructuración y Desarrollo Institucional de la Administración Pública en la Argentina. Banco de Datos. Reporte de avance N° 5. Caracas. 1995

Desde esta perspectiva, se aprobaron las siguientes consultorías entre 1999 y 2004:

Año	Programas y Proyectos	Total
1999	LUSIDA PRESSAL PROMIN Reconversión Obras Sociales (ROS)	447
2000	Atención Primaria de la Salud (APS) LUSIDA PRESSAL ROS	356
2001	APS LUSIDA ROS PRESSAL Reconversión de Sistema Seguros de Salud PROMIN VIGIA	545
2002	LUSIDA PRESSAL PROMIN UFI-Salud VIGIA	381
2003	APS LUSIDA PROMIN Salud Integral UFI-Salud VIGIA	603
2004	PROMIN UFI-Salud VIGIA	275

Fuente: Ministerio de Economía

Sin embargo, la creación de las UEP generó yuxtaposiciones contradictorias con los modelos y estructuras de la burocracia estable. Y lo que es peor dio lugar a una “doble deformación”²: no se capitalizaba para el sector público el aprendizaje y *know how* de la administración de proyectos complejos y, por otra parte, quienes tomaban muchas de las decisiones efectivas no eran imputables bajo las normas que rigen la conducta del funcionario público y, en algunos casos, ni siquiera de la ley común.

Un caso concreto que ilustra esta particularidad es la convivencia de dos programas en la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil: el “Programa Nacional de Salud Materno Infantil” y el “Programa Materno Infantil y Nutrición” subsidiado por el Banco Mundial.

² Reali, Oscar Alberto, “La década de los noventa. ¿Reformas del estado en la República Argentina?”, en Los desafíos de transformar el estado y la gestión pública argentina, Ed. Fundación Unión, 2005.

Desde el punto de vista logístico, el programa PROMIN del Banco Mundial que debía “gestionar eficientemente en el área de Maternidad e Infancia”, terminó generando una burocracia cara y con altos niveles de ineficiencia. La problemática económica no debería hacernos olvidar las consecuencias en las políticas sanitarias de aceptar objetivos prefijados por el Banco, y las consecuencias organizacionales que tienen para un Ministerio tener dos programas funcionando en paralelo con dos dependencias diferentes.

Para los trabajadores del Programa Nacional la superposición se transforma en una carrera de obstáculos cotidiana por las modalidades de una administración con reglas propias que desconoce, entre otras cosas, las formas administrativas de la gestión pública que el personal de planta está obligado a cumplir. La fusión de los dos programas nunca se logró y no puede lograrse mientras las diferencias (de objetivos, de modalidad de gestión y de fuentes de financiamiento) sean tan marcadas. Lo que ha ocurrido es que se agruparon en el mismo piso dos programas paralelos que pretenden ser uno. Como consecuencia, hoy convive un Programa Nacional sometido a las decisiones de PROMIN-Banco Mundial sin criterios universales de salud pública, que no ha probado ser más eficiente sino simplemente mucho más costoso.³

Los proyectos de financiamiento internacional han tenido y tienen un papel clave en toda la dinámica reformista.

Muchas veces terminaron con dotaciones numerosas de personal, metas no tan definidas, contratos que no respondían a los objetivos originales. Cabe destacar que correspondería aplicar las mismas agendas de reforma para el Estado, como para estas unidades, teniendo en claro que el gasto que ellas representan se traduce en endeudamiento externo.

¿Cumplen estos proyectos aquella misión para la que fueron generados? ¿Cuál es la contribución de estos proyectos al bienestar común? Porque si bien fueron generados desde una lógica mercantil, son parte del Estado y el Estado debe procurar alcanzar el bien común como responsabilidad moral, de otra manera no tendría razón de ser.

Para medir la eficacia y el funcionamiento de estos proyectos los organismos internacionales utilizan herramientas de monitoreo, las cuáles depositan su atención en procedimientos antes que en resultados. Destaquemos que en la medida que los Bancos prestan dinero, su principal interés está relacionado con la eficacia asignativa y no con la efectividad que se logre con los recursos.

Una amenaza importante es el cambio de autoridades y la pérdida de la misión y objetivos para lo que fueron creadas.

Los programas con financiamiento internacional, permitieron inyectar recursos para intervenir en la emergencia. El programa REMEDIAR, el Programa Nacional de SIDA y el PROMIN permitieron abastecer de recursos rápidos (políticas focalizadas) para salir a enfrentar la situación crítica del sector. Sin embargo, constituyeron estructuras paralelas a la oficial del Ministerio (políticas de largo plazo) que sino se consolidan pueden generar graves problemas en el futuro.

³ ESCENARIOS, Para un nuevo Contrato Social. Año 2. N° 2. Octubre de 2002.
“La conflictiva convivencia de dos programas en la Dirección Nacional de Salud”.
Personal de planta permanente de la Dirección Nacional de Salud Materno Infantil. UPCN.

El recambio constante de los agentes de los programas con financiamiento internacional genera desacumulación institucional. Los bancos no proponen herramientas que pueden garantizar la acumulación de conocimientos, experiencias y saber, es decir el aprendizaje institucional.

Las Unidades Ejecutoras de Proyectos han instalado un fuerte conflicto en el seno de la Administración Pública Nacional, se han producido confrontaciones entre los agentes de planta permanente y esta flota de consultores, que han invadido la administración debido a la confusa relación entre las incumbencias propias de las estructuras aprobadas y las de las Unidades Ejecutoras.

La disparidad salarial entre la planta permanente y las personas contratadas bajo la órbita de los programas internacionales es tan escandalosa que impide la generación de una relación cooperativa entre ambos grupos. Es más, el grupo de contratados se erige como superior y deja de contar con la inestimable experiencia y memoria institucional de aquellos que verdaderamente pueden contribuir con las políticas públicas.

Esta situación tiene que volver necesariamente hacia caminos que nos beneficien a todos como ciudadanos. Es decir, la burocracia estable debe ser la rama troncal y el resto el apoyo adicional y colaborador, para que el Estado pueda caminar y no se sustente como hasta ahora en pies de barro.

Otros de los puntos de conflicto está dado por lo que sucede con quienes no cuentan con los recursos suficientes para participar de los debates, negociaciones y acuerdos respecto al tipo de transformaciones al que él mismo puede ser sometido, razón por la cual esos cambios responderán por lo general a los intereses e ideologías de quienes integran las coaliciones ganadoras y de quienes las apoyan, aún cuando no son parte directa de las mismas.

Si tenemos en cuenta el conflicto instalado y tomando los argumentos que se esgrimieron para llevar adelante la incorporación de los convenios de cooperación técnica, y lo confrontamos con los resultados obtenidos, no contamos con la certeza de que los supuestos objetivos se hayan alcanzado y lo que es peor, se ha puesto en grave riesgo la posibilidad de diseñar políticas de largo plazo en el país.

Esto no es sólo una percepción de quienes trabajamos día a día desde dentro del Estado, sino un hecho corroborado mediante el trabajo del organismo contralor de la Nación (Auditoría General de la Nación), el cual emitió 22 documentos en los que se analiza el manejo de los planes asistenciales entre 1997 y 2003.

La AGN realizó varias investigaciones que tenían como objetivo controlar las transferencias de fondos nacionales en distintas provincias para financiar el gasto social. Se auditaron varios programas entre ellas la Salud Materno-Infantil, la Niñez y el Saneamiento Ambiental. Los resultados arrojados fueron confusos y ambiguos, plagados de ineficiencia y descontrol. De los mismos surge que en muchos programas no hay ni siquiera una evaluación del impacto, con lo cuál, no sabemos si los recursos llegaron a los beneficiarios y cubrieron sus necesidades.

Esto es alarmante ya que dentro del estado la evaluación y el cumplimiento de los objetivos planteados es un deber del funcionario, pero este DEBER no es el mismo para los programas con subsidios internacionales; con lo cual se pone en entredicho si estos merecen continuar en ejecución; el hecho de que no sean evaluados, y que en muchos casos no sean ejecutados totalmente se le suma el agravante de que forman parte del endeudamiento externo.

A este problema se le agrega la noción recientemente incorporada de “accountability”, entendida en una doble dimensión: como demanda expresa sobre las instituciones públicas (rendimiento de cuentas) y la ciudadanía como sujeto político directo. El concepto está íntimamente relacionado con la participación ciudadana y la transparencia; no asombra suponer que estos conceptos no tienen para nada cabida en el marco de los agentes que se rigen por programas internacionales. Ellos deben informar pero no rendir cuentas por los resultados.

Si bien es cierto que para la organización pública todo se desarrolló en un nuevo escenario mundial con cambios profundos que alteraron todas las órbitas, no es menos cierto que todo este proceso no debería seguir considerando los ajustes de las cuentas públicas como única meta a perseguir.

Creemos que ha llegado finalmente el momento de garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial (Oszlak, 2002).

No deberíamos seguir tolerando el paralelismo administrativo no sólo por la duplicación de tareas y el ralentizamiento de los procesos, sino por una causa más larga plazista, ya que de esta manera el Estado no es capaz de satisfacer eficientemente las demandas de sus ciudadanos y termina agotando sus capacidades y su presupuesto en los intermediarios y no en el objetivo final.

No deberíamos permitir que esta tendencia que viene de largo tiempo se consolide, y lo que es peor, consolide sus procesos y se institucionalice, ya que de ser así será mucho más difícil erradicarla por completo.

Deberíamos poner un mayor énfasis en la capacitación continua, en el ascenso por mérito y en la reconversión del personal estatal con memoria institucional y menos atención en aquello que no contribuya al aprendizaje institucional y la acumulación de experiencia intraestatal.

Los servicios civiles tienen que ser comprendidos como herramientas para adaptar la gestión pública a los cambios constantes del entorno, y por ende, deben considerarse como instrumentos determinantes en la institucionalización de nuevas prácticas.

Uno de los desafíos que debería afrontar la política argentina es recuperar la confianza social en el ejercicio, la administración y la importancia estratégica de la actividad pública.

Que la presencia del Estado es la única garantía del equilibrio social debería ser un razonamiento natural y común del debate nacional, así como también, que la profesionalización del servicio civil es el camino más directo hacia la efectiva funcionalidad del Estado.

Es claro que estamos condenando a las futuras generaciones. Por lo tanto, ya no hay tiempo para discusiones economicistas (se gasta mucho o poco), estos análisis son propios de políticas de coyuntura y nosotros como Estado debemos ir a buscar ya y ahora a las víctimas del incendio, con políticas públicas, no con baldes de agua, para reinsertarlos en el trabajo, en la escuela, garantizándoles el acceso a la salud con igualdad de oportunidades o sea con justicia social.