

Conferencia de Marcos Makón

En todo proceso de reforma administrativa del Estado, encarado como parte de un proceso de reforma del Estado, el control va indisolublemente ligado a dicho proceso. Es por ello que desarrollaré algunos aspectos vinculados a las características de lo que considero debería ser la reforma administrativa del Estado dentro de la visión de un Estado con las características que voy a señalar a continuación.

Es evidente que la crisis económica, política y social inédita que sufre nuestro país requiere de un Estado presente, con políticas activas, capaz de atenuar los desequilibrios regionales y sectoriales existentes en nuestra sociedad, capaz de prestar servicios de calidad, eficiencia y eficacia, que esté al servicio de su ciudadano y que sea promotor de actividades productivas. Es decir, necesitamos un Estado que, sin volver a ser el Estado elefantiásico e ineficiente que existía anteriormente, sea un Estado fuerte, con capacidad de manejo de instrumentos de política económica y de política social y con capacidad de prestar servicios de calidad.

Ese Estado requiere de una administración que sea capaz de instrumentar esas políticas. Cuando se señala la necesidad de fortalecer el rol del Estado, es necesario que ese mensaje, ese slogan, no sea solamente de tipo declarativo o de tipo declamativo, sino que tiene que estar acompañado de una profunda modificación en los modos de gestión de ese Estado, para que realmente los nuevos roles que se le asignen al Estado cuenten, como contrapartida, con instituciones públicas capacitadas para una gestión eficiente y eficaz.

En este esquema, ¿qué es lo que pasa con la administración pública argentina? A riesgo de simplificar el diagnóstico, podemos decir que la administración pública argentina es una administración hiperregulada e hipernormatizada en materia de control de medios. Las normas, procedimientos, políticas de reforma administrativa que se han encarado en la gestión pública siempre han estado concentradas en garantizar el control de los medios, olvidándose que la razón de la administración pública es cumplir los fines que la sociedad le asigna.

En la década de los noventa se dictaron dos leyes que intentaron iniciar un proceso de reversión de esta concepción normativa; se trata de la Ley 24.156 que ha sido y será objeto de análisis y debates en este evento, Ley que si bien se concentra en los medios, también implica una profunda transformación en los criterios de programación y asignación de los recursos públicos; esa ley creo que ha sido analizada en el día de ayer, así que no me voy a extender en sus características, pero es una ley que no cubre todos los aspectos del funcionamiento del Estado, sino aquellos aspectos que hacen a la administración de recursos financieros y reales

del Estado.

La segunda Ley es la 25152, que se dictó a finales de la década de los noventa, y que es conocida popularmente como “Ley de solvencia fiscal”. Esta Ley, además de un conjunto de disposiciones orientadas a fijar las reglas macro fiscales de funcionamiento de la economía, introducía en el mediano plazo una nueva figura que plantea un cambio sustancial en el funcionamiento de la administración como es la figura de los “acuerdos programas” o también “contratos de desempeño”. Esta Ley básicamente implica un cambio de los paradigmas de funcionamiento de la administración, ya que privilegia el cumplimiento de objetivos y de resultados, sin dejar de lado el necesario control de los medios; crea un instrumento, el acuerdo programa, que posibilita pasar de una administración orientada al cumplimiento formal de normas, a una administración orientada a programar, a comprometerse por resultados y a rendir cuentas por resultados. La celebración de un contrato entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los responsables de las instituciones, implica que los responsables de las instituciones se comprometen a cumplir objetivos, políticas y metas y, como contrapartida, el Jefe de Gabinete se compromete a brindar una serie de incentivos a quienes cumplan con dichos objetivos y metas. Esta figura implica introducir la programación y rendición de cuentas por resultado, figura que ya en muchos países se viene aplicando y no solamente en países desarrollados; en Nueva Zelanda en la década de los ochenta y en Chile y Brasil en los últimos años, se vienen instrumentando en forma sistemática, para programas seleccionados de la administración pública, la programación y rendición de cuentas por resultados; en el caso de Chile, esa rendición de cuentas que hace la administración es analizada y evaluada por personalidades independientes, especialistas en las áreas fuera de la administración, que son responsables de informar al Congreso el grado en que el Poder Ejecutivo ha cumplido con el mandato que se le dio.

Evidentemente, este cambio de paradigma, este cambio de funcionamiento de la administración, implica un cambio de patrones culturales, implica un cambio en el funcionamiento de la administración, pero también en el comportamiento de los agentes públicos. Los agentes públicos nacionales, provinciales o municipales guían su acción verificando si están cumpliendo o no las normas, no les importa si con esas normas se prestan servicios de calidad, eficiencia y eficacia a la sociedad. ¿Por qué se produce esta situación?. Porque sólo son sancionados por el incumplimiento de normas; no hay sanciones previstas en caso de incumplimiento de metas y objetivos. Inclusive la normas que regulan la aprobación del presupuesto establecen que el mismo es un conjunto de autorizaciones máximas a gastar,

no un mandato para hacer, para las cuales se asignan recursos. Es decir, la concepción del presupuesto es una concepción de aprobación de medios, no de aprobación de fines para los cuales se asignan los medios que correspondan.

En la breve gestión que tuve oportunidad de participar para encarar este proceso paulatino de cambio de valores culturales, definimos una serie de instrumentos que actualmente están disponibles. Es evidente que su aplicación no se logra de un año para el otro; países como Inglaterra, Estados Unidos, Brasil y Chile llevan más de una década de políticas sistemáticas - independientemente del gobierno de turno - de políticas sistemáticas de mejoramiento de su gestión, orientadas en todos los casos a rendir cuentas a la ciudadanía por los resultados en materia de satisfacer las necesidades que plantea la misma.

Como acciones iniciales se instrumentaron las “cartas compromiso con el ciudadano”. La carta compromiso con el ciudadano es, valga la redundancia, un compromiso que asume el funcionario de prestar cada vez mejores servicios a los ciudadanos, es decir, de mejorar en su calidad, eficiencia y en su prontitud la forma en que el ciudadano se comunica con los funcionarios para ser atendido en sus requerimientos. Y, fíjense que paradoja se presenta en estos casos. En este ámbito, donde se materializa la relación con el ciudadano, ¿quiénes son los empleados designados para atender a los ciudadanos?. Los empleados que son castigados por mal desempeño; fíjense como se ha distorsionado, a través del tiempo, lo que es el funcionamiento de la administración. En las áreas de atención al público deberían estar los empleados de excelencia, aquellos que tengan la capacidad de responder a los requerimientos de los ciudadanos. La carta de compromiso con los ciudadanos (creo que ya hay como quince o veinte firmadas), implica un compromiso que asumen los responsables de la atención al público de mejorar sistemáticamente las condiciones y características con que son prestados los servicios en forma directa a los ciudadanos.

La otra figura instrumentada es el “acuerdo programa”. Este es un contrato de gestión, contrato por desempeño, lo cual no significa ni privatizar, ni tercerizar la administración pública, sino establecer un sistema de incentivos y castigos, premiando a la buena organización y al buen funcionario, diferenciándolo de quienes actúan en forma deficiente. Trayendo de nuevo el ejemplo del presupuesto, ¿qué es lo que pasa con la buena administración que cumple eficientemente sus servicios, que produce los bienes y servicios programados efectivamente ahorrando recursos?, ¿qué le sucede al año siguiente?. Le reducen el nivel de presupuesto de gastos. ¿Qué sucede con la organización que gastó todo lo que

estaba previsto, independientemente que haya cumplido o no con los objetivos previstos? Tiene garantizado el piso mínimo para el año siguiente. Esto se debe a que la administración esta actuando en función de medios, no se pide rendición de cuentas por resultados.

El acuerdo programa contempla la figura del gerente de programa, seleccionado a través de un proceso concurso público de oposición y antecedentes, como responsable de conducir un programa y rendir cuentas por ese programa. Para ello cuenta con estímulos monetarios en caso de que cumpla. Su castigo en caso de incumplimiento de sus responsabilidades es la cancelación de su contrato. Se trata de un primer intento de establecer un sistema de premios y castigos.

Conjuntamente con estos instrumentos y metodologías, orientados a mejorar la gestión y cambiar el paradigma de funcionamiento de la administración pública, se requiere algo, que yo digo que se ha puesto de moda últimamente por exigencias de los organismos internacionales de crédito, pero que hace a la esencia del Estado, que es el concepto de transparencia. El Estado, por definición, tiene que ser transparente, el Estado nos representa a todos, el Estado recibe en consignación recursos de la sociedad para devolverlos en bienes y servicios; por lo tanto, salvo sectores muy específicos, como pueden ser temas de seguridad o de defensa, el Estado debe ser absolutamente transparente y debe rendir cuentas en forma sistemática a la sociedad de lo que esta haciendo.

Lo hasta aquí mencionado es, digamos, la parte metodológica o tecnológica de las reformas administrativas pero, para que estas reformas administrativas tengan efectivamente lugar, es necesario el cambio de roles de los tres actores que yo considero fundamentales en el funcionamiento de la Administración Pública. En primer lugar, la sociedad, la relación de la sociedad con la administración pública; en segundo lugar, la burocracia, el aparato del Estado, y no estoy hablando en forma peyorativa sino la agrupación de organismos y personas que están orientadas a cumplir determinado tipos de bienes y servicios; y en tercer lugar, la dirigencia, no estoy hablando de la dirigencia política, sino de la dirigencia integral de la sociedad. ¿Qué es lo que ha pasado, en qué debemos cambiar o qué debería cambiarse de la actitud de estos tres actores?.

La sociedad es la razón de ser del Estado, la sociedad tiene que pasar de una posición contestataria, de reclamar, de exigir al Estado, a una posición de participación en la definición de políticas y participación en la gestión del Estado. En los últimos años se ha dado, por esta

ineficiencia que ha tenido el Estado, algo que surge como una condición inconsistente, esta dicotomía entre sociedad y Estado. Hay muchos que cuando le ganan un juicio al Estado consideran que han obtenido un triunfo, ¿y en realidad a quién le han ganado ese juicio? Es a todos nosotros y a él mismo se ha ganado el juicio. El Estado no es un ente ajeno a la sociedad, es parte de la sociedad. La sociedad tiene que tener una participación más efectiva, para lo cual se requiere descentralización del poder. Esta descentralización del poder tiene dos formas de ser instrumentada. En primer lugar, es necesario efectuar una clara distinción entre los niveles de definiciones políticas y de supervisión de cumplimiento de esas políticas, que tienen que estar en mano de los dirigentes políticos que conducen el Estado, de las áreas de prestación de los servicios, el cumplimiento de las necesidades o satisfacción de las necesidades de la sociedad que debe estar en manos de los gerentes, de la planta profesionalizada del Estado.

Pero no solamente debe darse esa descentralización entre lo político y administrativo a nivel central, sino que es necesario también un proceso de transferencia de las responsabilidades a los niveles de gobierno. En la administración pública no se cumple ese principio económico de que a mayor nivel de producción, se logra una economía de escala en una organización a nivel superior; y esto lo demuestran claramente las políticas sociales. En la medida en que las instituciones públicas estén más cerca de la sociedad en materia de prestación de servicios sociales, la sociedad podrá efectuar un control más directo sobre los responsables de prestar esos servicios y, por tanto, los mismos se prestarán en forma más eficiente y eficaz. Es necesario continuar con la política de transferencia en la prestación de servicios de los niveles nacionales a los provinciales y de los provinciales a los municipales. En nuestro país se ha dado un proceso de transferencia de responsabilidades en forma asimétrica que es necesario revisar. Ha habido una transferencia de responsabilidad en la prestación de servicios, pero no ha habido una transferencia simultánea de responsabilidades en la captación de los recursos. Tenemos una descentralización de gastos y una gran centralización de recursos, tema que constituye uno de los aspectos centrales a resolver en el funcionamiento del Estado, que está planteado en la reforma constitucional de 1994 y que todavía no ha sido posible de cumplir. Esta descentralización también involucra también una mayor participación de la sociedad. La herramienta del presupuesto participativo, que se viene utilizando en algunas provincias y en algunos municipios, es un instrumento adecuado, que no tiene que estar orientado a generar falsas expectativas en la sociedad de satisfacción inmediata e integral de sus reclamos y necesidades, sino que significa rendir cuentas de lo que se ha hecho con los planteamientos de

la sociedad y, además, conseguir que, en ciertos aspectos, la sociedad también participe en la propia gestión. Se ha demostrado con innumerables ejemplos que la participación de la sociedad en la administración del gasto social logra una mayor eficiencia y efectividad en el uso del mismo.

El segundo agente es la burocracia. La actuación del empleado público está absolutamente normatizada; yo diría que en la administración pública se aplican las normas del derecho al revés. Las normas están hechas partiendo de la presunción que el funcionario es corrupto hasta que demuestre lo contrario o que es culpable hasta que demuestre lo contrario. Existe un conjunto de normas muy detalladas, muy procedimentales, orientadas a garantizar la administración de medios. La experiencia demuestra que los resultados no han sido muy óptimos en esta materia; no hay evaluación del desempeño. En el Gobierno Nacional se instrumentó un sistema de evaluación de desempeño a través del SINAPA que cubre un 10% de los 240.000 funcionarios de la Administración Pública Nacional. Este régimen es altamente subjetivo donde no se evalúa el desempeño en función del compromiso de acción del funcionario o empleado y esa evaluación del desempeño no se lleva a cabo por funcionarios o personas independientes de la propia organización; son las propias autoridades de la organización las que efectúan la evaluación de sus subordinados, con lo cual evidentemente pierde mucha objetividad. Es necesario cambiar el funcionamiento de la burocracia incentivándola, con base en el cumplimiento de objetivos y resultados..

Esos incentivos deben ser tanto de tipo material, como de carácter moral. Es necesario lograr que la administración pública esté comprometida con el cambio, que el funcionario público no vea al ciudadano como un enemigo, sino como un ciudadano más. Fíjense que se dan situaciones paradójicas. Cuando un empleado público está detrás del mostrador atendiendo al público, lo atiende de una determinada manera, hasta lo castiga diría yo, y en muchos casos cuando ese mismo funcionario cambia de rol porque se transforma en un usuario de otra oficina pública se convierte en un enemigo de la oficina pública. Es decir, que cambia la concepción del funcionamiento de la administración en función del rol que se tiene en un momento determinado del día o del mes.

El tercer agente, es la dirigencia. No me refiero únicamente a la dirigencia política, sino que estamos hablando de la dirigencia en general. Sectores muy importantes de la dirigencia política, empresarial y sindical han utilizado, en muchos casos al Estado en forma

prebendaria, como un botín. La dirigencia que tiene la responsabilidad de conducir la acción del Estado tiene que ser dirigencia capacitada, no tecnocrática, con visión política de la sociedad pero también con conocimiento del área de actuación, que fije líneas claras y exija rendición de cuentas. Es decir, también la idoneidad tiene que ser objeto de consideración a nivel de la dirigencia y considerar que los intereses sectoriales o institucionales que representan tienen que ser compatibilizados con los principios de solidaridad que deben guiar su acción. Y también, por último, en el caso de la dirigencia, se debe cambiar ese concepto fundacional que se tiene cuando un funcionario asume un cargo de conducción de una determinada institución; no toma en consideración lo hecho anteriormente, sino que parte de cero. Considera que hay que comenzar a fundar la administración desde cero, sin tomar en cuenta que el proceso de mejoramiento de la gestión pública es un proceso acumulativo de conocimientos y de experiencias.

Para finalizar este tema deseo transmitirles esta frase que no es mía sino que es de un experto y amigo ecuatoriano, que refleja el concepto de lo que se debe entender por reforma del Estado: *“Hay una estrecha relación entre democracia y reforma del estado, la democracia sin reforma del estado se debilita, la reforma del estado sin democracia no es legítima”*. Entonces, no caigamos en el error eficientista de plantear reformas del Estado que puedan alterar los valores democráticos que este país ha readquirirlo a partir de 1983 y espero que por muchos años y siglos siga vigente. La reforma del Estado tiene que estar acompañada de la democracia, como un elemento para fortalecer la democracia, no como reemplazo de la democracia.

La visión mencionada del Estado y de su funcionamiento implica, evidentemente, cambios en el modelo tradicional de control, sin dejar de lado los mecanismos de control formal y legal existentes. Es necesario que los órganos técnicos de control, la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, los Tribunales de Cuentas provinciales privilegien y exijan la rendición de cuentas por resultados.

La ley 24.156, en el artículo donde contempla los elementos a considerar en la cuenta de inversión, le exige al Poder Ejecutivo que incluya en la cuenta de inversión que envía cada año al Congreso Nacional no solamente estados económicos financieros y balances, sino también una rendición de cuentas en términos de metas, objetivos y resultados a alcanzar. Ese es un tema vital y central que tiene que ser objeto de control. Adicional al control técnico que

tienen que realizar los entes de control, existe otro control que es también muy importante incentivar y que va ayudar a los gobiernos. Se trata del control social. Cuando percibo que a través de una publicación en Internet de algún determinado organismo aparece una serie de información que genera un gran debate por parte de los ciudadanos, me alegro, porque significa que vamos en camino de ir mejorando, a través de la retroalimentación de la sociedad, la gestión pública. Por lo tanto, y para terminar, cambiar el paradigma del funcionamiento del Estado implica cambiar el paradigma del control. De una administración orientada a normas y de un control orientado al cumplimiento de normas, se tiene que pasar, sin dejar de controlar los medios y de verificar el cumplimiento de normas, a una gestión por resultados, a una rendición de cuentas por resultados y a controlar el cumplimiento de resultados.

Gracias.