

IX CONGRESO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN y XVI CONGRESO DE ADMINISTRACIÓN del MERCOSUR

REALIZADO EN CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



Dr. C.P. Marcos Makón

“El reto de la gestión efectiva en la Administración Pública”



Dr. en Econ. Oscar Oszlak

LAS IDEAS PRINCIPALES

- Las crisis también afectan al sector público. Por eso la gestión efectiva es un tema relevante.
- El pacto funcional, el de dominación y el distributivo son los que deciden la agenda del estado.
- La gobernabilidad se mide por medio de las estadísticas del banco mundial, que toman en consideración: el grado de voz, la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria, el grado de imperio de la ley y el control de la corrupción.
- La agenda del Estado contiene los tres pactos: el de dominación, el funcional y el distributivo.
- En los 90 hubo una reforma estatal profunda, que modificó los pactos fundacionales en todos sus órdenes.
- En la lógica actual del Derecho Administrativo no importa si se cumplen o no los objetivos. Este tipo de funcionamiento está caduco. Poniendo a los resultados en un primer plano cambia el eje de la administración.
- Dotar a las instituciones públicas de herramientas modernas de planificación estratégica es el primer objetivo particular dentro del paradigma de la gestión por resultados.
- Resulta fundamental modificar las normas de funcionamiento a nivel institucional y darle rigurosidad a las políticas internas.

ACERCA DEL DISERTANTE

Marcos Makón, es Asesor de la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana en materia de instrumentación de su estructuración y de la puesta en funcionamiento del sistema nacional de planificación e inversión pública. En Marzo 2006 comenzó como Asesor del Ministerio de Defensa en materia presupuestaria.

Es Presidente de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública - ASAP

Es Miembro del Consejo Consultivo de la Asociación Internacional de Presupuesto Público.

Oscar Aszlak - ASIP PhD Political Science y MAPA, UC Berkeley; Dr. Economía y CPA (BA, Argentina); ITP Harvard Law School.

Investigador titular del CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad). Director Maestría Administración Pública UBA,

Investigador Superior CONICET. Ex Presidente de la Red INPAE (Inter American Network for Public Administration Education).

Ex Subsecretario de Reforma Administrativa y Asesor Presidencial (Presidencia Alfonsín). Fundador y ex Presidente de la

Sociedad Argentina de Análisis Político, 1983-1994. • Investigador superior del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas)

“Hablamos de la manera en que se distribuyen los costos sociales, de lo que implica la

gestión de la sociedad. Ese es el pacto entre el estado y la sociedad”

Oscar Ozslak

“En Argentina, el pacto de gobernabilidad se altera por cambios que se van dando en la

correlación de fuerzas políticas; el funcional, por decisiones cambiantes sobre los

actores; y el pacto distributivo, por violentas reasignaciones de riqueza”.

Oscar Ozslak

WALTER MINER

La gestión efectiva es un tema que en tiempo de crisis adquiere relevancia porque también afecta al sector público. Por eso su importancia supera al simple cumplimiento de las cuestiones burocráticas. En estas cuestiones nuestros expositores son verdaderos referentes para los académicos que estamos vinculados con el sector público.

OSCAR OSZLAK

Vamos a referirnos en esta reunión al tema de los retos en la administración pública. Hablar hoy de gestión pública y de reforma del estado es hablar de las reglas del juego que gobiernan la relación entre el estado y la sociedad.

Si vamos a un plano de abstracción podemos indentificar tres pactos fundacionales que se establecen entre Estado y sociedad desde la constitución de los estados modernos. En primer lugar hay un pacto de gobernabilidad o de dominación, en segundo lugar un pacto funcional o de división social del trabajo, y por último un pacto material o distributivo, que define la forma de distribución de los costos sociales.

Los pactos en Argentina se han caracterizado por su inestabilidad. Constantemente vemos cómo se modifican y se alteran las condiciones de esos pactos, en los tres niveles. Todo esto se refleja en la agenda del estado.

Hoy en día, dos de los objetivos más importantes del estado deben ser asegurar la gobernabilidad y morigerar las diferencias sociales.

A partir de comienzos de siglo XX, se empezó a hablar de la cuestión social que hoy se traduce en temas como la redistribución y la pobreza en la sociedad.

Hoy, la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad forman parte de la agenda del estado y están en tensión.

La gobernabilidad se mide por medio de las estadísticas del banco mundial, que toman en consideración: el grado de voz, la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria, el grado de imperio de la ley y el control de la corrupción. Con estas seis variables se mide la gobernabilidad de un país.

Si las tomamos en consideración, vemos que nuestro país ocupa un puesto poco afortunado. En materia de desarrollo hemos logrado un crecimiento excepcional y ahora estamos afrontando los desafíos de la crisis global. En materia de equidad, los indicadores de pobreza e indigencia son basatnte claros. Es así que podemos decir que el estado argentino afronta hoy una crisis que no es solo económica, sino que involucra estas tres variables, las cuales, por sus resultados, lo alejan de una definición estable de los agentes del desarrollo.

A partir de comienzos de siglo XX, se empezó a hablar de la cuestión social que hoy se traduce en temas como la redistribución y la pobreza en la sociedad. Hoy, la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad forman parte de la agenda del estado y están en tensión.

La gobernabilidad se mide por medio de las estadísticas del banco mundial, que toman en consideración: el grado de voz, la rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria, el grado de imperio de la ley y el control de la corrupción. Con estas seis variables se mide la gobernabilidad de un país. Si las tomamos en consideración, vemos que nuestro país ocupa

un puesto poco afortunado. En materia de desarrollo hemos logrado un crecimiento excepcional y ahora estamos afrontando los desafíos de la crisis global. En materia de equidad, los indicadores de pobreza e indigencia son bastante claros. Es así que podemos decir que el estado argentino afronta hoy una crisis que no es solo económica, sino que involucra estas tres variables, las cuales, por sus resultados, lo alejan de una definición estable en cuanto a los agentes del desarrollo.

La correlación de poder que está implícita entre el pacto de dominación, el pacto funcional y el pacto distributivo está contenida en la agenda del Estado. En los años 90, estos tres pactos se fueron redefiniendo de una manera bastante profunda. El menemismo había conseguido subordinar a la oposición, a la fuerza de trabajo y a los gremios, entre otros sectores. En tal contexto, decidió la desregulación y la tercerización. En el plano distributivo, generó una ilusión sobre un esquema en el que todos se creyeron ganadores utilizando mecanismos de transferencia basados en un sistema de premios y castigos. El endeudamiento hizo el resto. Se buscaba un estado más pequeño y mejor. Habíamos pensado en una generación secuencial de cambios para solucionar los problemas de falta de transparencia y eficiencia de la gestión.

Hoy la cuestión gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿Podemos seguir planteándonos la reforma del Estado si no definimos los pactos fundacionales?

El gobierno no ha rescatado el valor retórico y simbólico de la reforma del estado como factor de transformación.

Entre los temas que sin duda deben integrar la agenda del estado deben estar la institucionalización definitiva de una carrera funcional, la definición de una función de producción, la forma de abordaje de los avances en materia digital, y la implementación de sistemas de planificación, evaluación y seguimiento de resultados.

Actualmente se están haciendo esfuerzos desde el punto de vista académico, pero en cuanto a la efectivización estamos muy atrasados, al igual que en la rendición de cuentas.

A modo de conclusión, quiero señalar que es necesario redefinir los pactos fundacionales, porque dan contenido a estas tres cuestiones centrales que siguen estando en crisis: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad.

En este país la gobernabilidad depende de un gobierno que tiene una oposición totalmente desarticulada, un sindicalismo dividido, movimientos sociales difíciles de manejar, un sistema de partidos muy desordenado y niveles muy bajos de consenso social en torno a cuál debe ser el papel del estado.

Esto me lleva a pensar que debemos replantearnos teórica y prácticamente la tranquilizante secuencia imaginada en los años 90, según la cual sólo teníamos que atravesar la primera y la segunda generación de reforma estatal para ser felices y comer perdices.

MARCOS MAKÓ

El tema que voy a exponer se viene discutiendo desde los años 70, Una problemática que a partir de los años 90 y, luego, en este nuevo siglo ha ido tomando un carácter central en América Latina: el nuevo modelo de gestión de la administración pública.

La administración pública argentina es hiper-regulada, está hiper-normatizada.

“En Argentina, los pactos fundacionales entre el estado y la sociedad se caracterizan por su inestabilidad”
Oscar Oszlak

“Hoy, la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad forman parte de la agenda del estado y están en tensión.”
Oscar Oszlak

“Todo esto me lleva a plantearme si podemos pensar en una reforma del Estado sin definir los pactos fundacionales”.
Oscar Oszlak

A través de los años, se ha ido transformando en un conjunto profuso de legislaciones que intentan impedir actos de corrupción. En materia de derecho administrativo, parece que hemos desarrollado una nueva teoría: todo funcionario es corrupto hasta que demuestre lo contrario.

Esta lógica perversa ha llevado a la Administración a funcionar de una forma autista.

En este modelo de Administración de procedimientos, no importa si se cumplen o no los objetivos. Así como está, el modelo no puede funcionar más. La sociedad demanda otro tipo de administración.

Mi propuesta tiene que ver con el funcionamiento por resultados, donde cambia el eje del tema. El objetivo es reformar la gerencia pública para que rinda cuentas desde los resultados. Lógicamente, en un marco de transparencia administrativa. Dentro de este cambio de paradigma, tenemos objetivos más particulares. En primer lugar, tenemos que dotar a las instituciones públicas de herramientas modernas de planificación estratégica.

El país que no planifica no es un país libre, porque no es capaz de tomar decisiones según el rumbo que quiere tomar. Es esencial reinstalar en nuestros países la planificación. Afortunadamente, en todos los países de Latinoamérica esto está empezando a ocurrir.

Por otro lado, hay que redefinir las prácticas de trabajo. Resulta fundamental modificar las normas de funcionamiento a nivel institucional y darle rigurosidad a las políticas internas.

En último lugar, hay que programar las respuestas y resultados. Es aquí donde se nos plantea una pregunta clave: ¿En qué consiste la gestión por resultados? Se trata de un nuevo modo de administrar que parte del planeamiento estratégico.

La planificación debe ser el marco que oriente la gestión de todos los funcionarios públicos. Es necesario que la administración de recursos humanos y materiales tenga una nueva forma, capaz de lograr flexibilidad sin dejar de lado los controles.

Tenemos un sistema de carrera administrativa pautado por un criterio de evaluaciones subjetivas, un sistema de compras ineficiente. Por eso, necesitamos un sistema de monitoreo permanente de la gestión, sistemas que le permitan al ciudadano, al congresista, seguir de cerca qué se está haciendo con los recursos que todos aportamos. Siempre vemos si el gasto aumenta o disminuye, pero no nos centramos en qué se hace con los recursos asignados.

Es necesario revitalizar el rol del gerente público.

Desde el punto de vista legal, desde 1996, la ley 25.152 establece los Acuerdos-Programas. Se trata de contratos previstos en la ley entre el Jefe de Gabinete como máxima autoridad política y los distintos gerentes públicos. Es un contrato que implica compromisos de políticas, objetivos y metas. Es decir, se señala clara y específicamente cuáles son los compromisos que se asumen. Con un instrumento como este, debería existir como contrapartida un sistema de incentivos. Y en nuestra administración eso no existe.

Aquí se da el castigo al revés, porque no hay en la gestión pública ningún incentivo para actuar mejor.

En la ley 25.152 se establecen tipos de incentivos que para las organizaciones y las personas en función del cumplimiento de objetivos. Lo que se plantea principalmente es establecer un régimen flexible de modificaciones presupuestarias y regímenes especiales de contratación de bienes y servicios. También implementa los premios por productividad a funcionarios, con hasta un 30% de incentivo si hacen bien su trabajo y un cambio de función si lo hacen mal.

Es fundamental proponer reglas comunes para todas las instituciones, para darle

mayor unidad a la actividad que se lleva adelante. Por otro lado, un tema muy importante que hace a la eficacia de la gestión pública tiene que ver con los valores y el talento. El modelo administrativo, tal como lo tenemos ahora, hace que el estado esté cada vez más alejado de la sociedad.

PREGUNTAS Y RESPUESTAS

Pregunta del Auditorio (P. A.):- ¿Puede la sociedad civil tener algún rol para colaborar en la firma de estos pactos fundacionales necesarios para cualquier reforma?

Oscar Ozslak (O. O.):- Si bien es cierto que es una aspiración de todos los gobiernos tener sistema de seguimiento por resultados, también es verdad que todavía estamos lejos de esa utopía.

La sociedad civil tiene cada vez un protagonismo mayor en lo que respecta a su vinculación con la administración pública. Desde su lugar, puede plantear políticas, presupuestos participativos y otras instancias que la vinculen con el estado.

Marcos Makón (M. M.):- Yo creo que en este momento es necesario un cambio de rol de la dirigencia. No solamente de la dirigencia política sino también de la empresaria, la burocrática, la legislativa. En este proceso está involucrado todo lo que tiene que ver con el contexto institucional.