

¿Un nuevo Estado se avecina?

*Roberto F. Fatta
Alfredo M. Tortarolo
Alejandro T. Vera Barros*

Introducción

La Argentina se ha orientado casi sin vacilaciones, de manera muy firme, en el proceso actual de globalización, cuyos resultados se translucirán con el devenir de los años.

Nuestro país ha resuelto en parte los problemas que la sociedad entendía como críticos y ha logrado estabilizar la economía. Sin embargo, la sociedad se encuentra insatisfecha. Los sondeos de la opinión pública aportan datos que son demostrativos de que prevalece en ella un cierto malestar.

Esto se manifiesta en un punto crítico no resuelto, como es "la modernización del Estado".

La Argentina, si bien a los ojos del mundo ha cumplido ciertos objetivos en forma satisfactoria, íntimamente muestra un gobierno desgastado, y que no despierta mayores expectativas, dentro de un Estado que ha sufrido privatizaciones, tercerizaciones y racionalizaciones sin lograr por ello ninguna mejora.

La gente, hoy, tiene cinco problemas prioritarios: uno de ellos, es el tema ampliamente dominante del desempleo.

La sociedad percibe claramente que, como en el resto del mundo, la tendencia es negativa. Hay una enorme preocupación por la estabilidad laboral.

También está inserto el tema de la seguridad, que ha crecido mucho en la escala de los problemas.

Hay un tercer asunto en la agenda de la opinión pública causante de una preocupación que también ha crecido mucho, sobre todo en los estratos sociales altos y medios: la educación. Se espera que se le dé mayor importancia, que se la asegure como un bien accesible para todos, ya que, al parecer, a través de ella es posible mejorar las condiciones sociales. Es decir, la educación es el tema que conecta el presente con el futuro. Y es de esperar, por eso, que mejore la calidad educativa.

Otro punto que no escapa a la agenda antes citada es el de la corrupción.

Sabemos, al respecto, que la Argentina está muy mal calificada en el ámbito internacional. Es un problema que está en todos lados: en el Poder Ejecutivo, en el Poder Legislativo, en el Poder Judicial, en la Aduana, en los sindicatos, en la policía, etc., y que, en mayor medida, afecta a la conducción política del actual gobierno.

Como quinto tema preocupante está el del nivel de ingresos y su distribución inequitativa en la población. El ciudadano promedio, aunque nos duela, piensa que lo mejor que le puede pasar es seguir igual. Sabe que lo más probable es que le vaya un poco peor, o que se quede sin trabajo, o que se le genere otro tipo de temores e inseguridades.

Sólo con citar estos cinco temas, que la sociedad está definiendo como los más acuciantes, tendremos la pauta de que nuestro país no va por un buen rumbo.

Es de destacar que también la opinión pública vislumbra un cambio de valores (pérdida de muchos de ellos) y de actitudes básicas, y observa, además, resistencia a los cambios, todo lo cual se refleja en distintos planos. Por ejemplo, la gente tiene cada vez menos interés en la política. En general, hay una percepción de que a una gran cantidad de políticos los estamos sosteniendo entre todos. La gente ya no espera tanto soluciones por parte del gobierno, del Estado, como esperaba antes.

Esta conciencia se empalma, a su vez, con una corriente importante de revalorización de la participación social en organizaciones intermedias, también llamadas ONGs. Esta tendencia es muy fuerte. Antes, las personas que tenían inquietudes de participación se afiliaban y militaban en un partido político; ahora, no es tanto así porque los partidos políticos plantean un enfoque divisivo de la vida social; en cambio, en las ONGs se aglutinan personas con diferentes alineamientos partidarios que convergen en la solución de problemas comunes a todos.

El mundo moderno tiene un fuerte impacto sobre las actitudes y las conductas de la gente. La agenda pública está más adelantada que las instituciones del país, que aparecen como desactualizadas con respecto a la sociedad.

Metodología de trabajo

Fundamentalmente, utilizaremos como marco teórico de referencia para la elaboración de nuestra investigación las ideas y propuestas expresadas por David Osborne y Ted Gaebler en su libro "La Reinención del Gobierno"; y continuaremos, luego, con el análisis efectuado por nuestro equipo sobre el caso real de la actividad desarrollada en el seno de una "agencia" estatal descentralizada perteneciente a uno de tres poderes del Estado.

Si las mejores energías y los mejores cerebros de una organización se dedican a remar, será muy difícil llevar el timón. Como dijo Peter Drucker, en "La Era de la Discontinuidad", si un gobierno hace menos ¿no es un gobierno más débil?, ¿no estaremos hablando, acaso, de minar el poder del sector público? Esto podría ser el caso para un liberal, cuya idea del poder es equivalente a dólares y cantidad de empleados. Sin embargo, gobiernos que han gobernado más y remado menos eran indiscutiblemente más fuertes, ya que, después de todo, quienes conducen la nave

tienen mucho más poder sobre su destino que los que reman.

Es de destacar que los gobiernos dedicados con mayor énfasis en llevar el timón dan forma a sus comunidades, estados y naciones. Ponen en movimiento más instituciones económicas y sociales y toman más decisiones políticas.

En lugar de tomar más empleados públicos, se aseguran que otras instituciones presten los servicios y satisfagan las necesidades de la comunidad. Por el contrario, los gobiernos que se preocupan por la prestación de servicios terminan renunciando a su función de timoneles.

Los gobernantes que quedan atrapados por el binomio impuestos/gastos tienen que duplicar esfuerzos para mantener los sistemas de servicio; y, de esa forma, no les queda tiempo para pensar en su misión/acción orientadora.

La capacidad para llevar el timón, hoy por hoy, se ha transformado en un punto crucial, dado el surgimiento de una economía global. Se está instalando en nuestra sociedad el concepto que el impuesto de la competencia globalizada produce en nuestras áreas productivas. (¿?)

Sabemos cómo colapsan las industrias, el agro; conocemos sus despidos masivos, que han generado un gran temor, instalado como una pesada carga de incertidumbre y de inseguridad.

Debido a la constante catalización de soluciones fuera del servicio público, se consiguió incrementar el impacto del gobierno sin despidos masivos. De esta forma, se da a los potenciales votantes lo que quieren: un gobierno que haga más, pero gaste menos.

Como consecuencia de ello, los gobiernos llamados empresariales han comenzado a adoptar sistemas que separan la toma de decisiones políticas (llevar el timón) de la prestación de servicios (remar).

A su vez, Drucker observó que las organizaciones exitosas configuran los niveles más altos de administración y los sectores operativos de modo tal que los primeros puedan concentrarse en la toma de decisiones y en la dirección.

Las operaciones deben estar a cargo de equipos independientes, cada uno de ellos con su propia esfera de acción y de autonomía. De lo contrario, los administradores serán absorbidos por las tareas operativas y, en cierta medida, nadie (¿o quiénes?) se ocupará de la dirección básica.

La conducción de la nave (el timón) requiere personas capaces de contemplar el espectro de problemas y posibilidades; y, a su vez, poder equilibrar las demandas de competitividad y los recursos.

Es necesario ensamblar estos planteos teniendo en cuenta que, mientras las organizaciones de conducción (los timoneles) buscan los mejores métodos para alcanzar sus objetivos, las aéreas de producción (los remeros) defienden sus métodos a ultranza.

La propuesta de D. Osborne es, como consecuencia de lo expresado, un Estado

catalítico, que es el que conduce y no el que empuja. Pensamos en un Estado más chico, con mayor capacidad técnica; al mismo tiempo, más fuerte y con una gestión más eficiente. En definitiva: un Estado tomador de decisiones.

La gran oposición a la utilización de las ONGs para "remar", para operativizar la prestación de servicios gubernamentales, reside en que eso costará su empleo a muchos empleados públicos. Y esto genera un temor, que es legítimo. En realidad, la perspectiva de despidos masivos es una de las barreras que impide a los gobiernos adoptar un papel más catalizador ("fuga de votantes" y "mayor desempleo" en tiempos críticos y de incertidumbre).

Creemos que esta transición es posible sin provocar un nivel significativo de despidos:

- una de las opciones es ubicar a los empleados en otras dependencias del Estado (optimización de los recursos humanos sobre la base a una adecuada distribución),
- pedirles a los contratistas gubernamentales que los empleen sin modificar sustancialmente sus ingresos,
- la tercera opción es aprovechar el decrecimiento vegetativo, natural en todo tipo de organizaciones, ya sea por jubilaciones, renunciaciones o fallecimientos.

Una primera reflexión, basada en nuestra experiencia.

Tampoco los empleados públicos tienen que ser las víctimas de un gobierno de talante empresarial; menos aun, como sucede ahora, vivir inmersos en un sistema perverso en el que los empleados se sienten atrapados por reglas, normas y regulaciones opuestas.

En síntesis, viven atontados por tareas monótonas, con trabajos que ellos mismos saben que podrían realizar en una cuarta parte del tiempo con sólo que se les permitiera, muy de vez en cuando, emplear la inteligencia. En efecto, aquellos que no se sienten identificados con el sistema, ni tienen quién los apañe como "becarios", discurren, transitan por una vida de sórdida desesperación, sintiéndose esposados y amordazados cada vez que quieren esbozar una idea o un proyecto innovador, que siempre les impiden llevar al plano de las realizaciones.

Sería posible un renacimiento de la creatividad al servicio del sistema gubernativo si a los agentes que tienen empeño, amor propio y deseos de superación se les diera la oportunidad de trabajar para esa misma organización con un objetivo claro, utilizando un papeleo mínimo y sin manuales de tareas y procedimientos obsoletos, ni con la "espada de Damocles" de ser sumariados "por hacer las cosas bien".

Experimentarían el mismo sentimiento de liberación que los anima cuando renuncian y pasan al sector privado moderno y eficiente.

Ahora bien, con menos dotación total de personal, pero con mayor proporción de trabajadores calificados, las dependencias que pasan del "remo al timón" quedan con más gente que asume responsabilidades de gerenciamiento, catalizadores y agentes negociadores.

En consecuencia, tienen menos oficinistas que actúan mecánicamente y más trabajadores con conocimiento.

¿Sector público, sector privado o un tercer sector?

A la mayor parte de la gente se le ha enseñado que el sector público y el sector privado ocupan mundos diferentes; que el gobierno no debería interferir en los negocios privados y que éstos no deberían tener tratos con el gobierno. Esta fue una de las afirmaciones centrales del modelo burocrático.

Pero hoy, bajo la gran presión que ejerce la necesidad de resolver problemas sin gastar más dinero, la agencia busca el mejor método que pueda encontrar con independencia del sector que se vea involucrado.

Una segunda reflexión

Son muy pocos los servicios, tradicionalmente prestados por el sector público, que hoy no estén a cargo del orbe privado.

El sector público tendría que haber obrado con más transparencia en el traspaso de los servicios a manos privadas. Y en lo que hoy maneja, debería salir de la penumbra para que sus operaciones con terceros sean más diáfanas. Pero todos sabemos que habría que desenquistar al monstruo de mil cabezas, que es la corrupción.

Algunos antecedentes

Según Lester Salamon, el tercer sector es "el mecanismo que la sociedad prefiere para proveer bienes colectivos". Como sabemos, existía mucho antes que la mayoría de las prestaciones gubernamentales. Se ocupó de los problemas sociales mucho antes que los gobiernos asumieran ese papel. Los gobiernos solamente comenzaron a hacerlo cuando el tercer sector se mostraba incapaz de tratar ciertos problemas en particular.

Durante muchos años, los conservadores sostuvieron que los gobiernos debían transferir muchas de sus funciones al sector privado, abandonando unas, vendiendo otras y contratando con empresas privadas para el manejo de las restantes. Es

evidente que, en ciertos casos, esto tiene sentido.

La privatización es una de las herramientas del gobierno, y en la Argentina se concreta en forma profusa a partir a partir de 1990. Lamentablemente, esa experiencia no redituó de manera acorde con los análisis previos, ni solucionó la burocracia estatal. Con lo cual, quedó demostrado que la privatización es una de las respuestas, pero no la solución. Quienes abogan por ella sobre fundamentos ideológicos, la están vendiendo al público como una panacea universal creyendo que la empresa privada es siempre superior al gobierno.

Pero la privatización es simplemente un punto de partida erróneo a la hora de analizar el papel del gobierno. Se pueden contratar servicios fuera de la administración oficial o transferirlos al sector privado. Pero no se puede hacer lo mismo con la gestión de gobierno. Se pueden privatizar funciones aisladas de la conducción (esto es, de timonel), pero no el proceso entero de la gestión de gobierno.

Si lo hiciéramos, no tendríamos de un mecanismo adecuado para tomar decisiones colectivas, ni para establecer las reglas del mercado, ni medio para fijar normas de comportamiento. En fin, perderíamos todo el sentido de la equidad y del altruismo.

Los servicios que no generan beneficios, ya se trate de los destinados a quienes carecen de vivienda, ya de la asistencia sanitaria a los más carenciados, a duras penas existirían. Las organizaciones del tercer sector jamás podrían sostener todo su peso.

Nuestra opinión acerca de la prestación de un servicio estatal

Los mercados privados realizan muchas tareas mejor que la administración pública, pero no todas. Un ejemplo de ello es nuestra administración pública de escuelas primarias y secundarias, la cual, como sabemos, tiene muchos problemas; pero, si transfiriéramos toda la educación al mercado privado, muchos de nuestros congéneres ni siquiera podrían permitirse comenzar o, al menos, terminar sus estudios primarios.

Aun cuando empleáramos el sistema de becas, perderíamos uno de los beneficios fundamentales de la educación pública: la oportunidad de que los niños mantengan estrechas relaciones con otros niños de diferentes estratos sociales; es decir, la ocasión de socializarse.

Tenemos, por un lado, a los que respaldan la privatización a ultranza. Estos desvarían tanto como los que se oponen a ella en todos los casos porque no les gusta la empresa privada. La verdad es que la propiedad de un bien o de un servicio, sea pública, sea privada, es mucho menos importante que la dinámica del mercado o de la institución que la produce. Hay mercados, sabemos, que funcionan

perfectamente; otros, no. En distinto orden, hay instituciones públicas que se desenvuelven bien, pero otras, no. Para darnos cuenta del porqué, es preciso advertir que los factores determinantes tienen relación con los incentivos que impulsan a los agentes estatales dentro del sistema.

Para unificar esto nos preguntamos:

- ¿Son responsables los agentes o empleados de sus resultados?
- ¿Están motivados para distinguirse de los demás?
- ¿Están libres de reglas y regulaciones extremadamente restrictivas?
- ¿Está la autoridad lo suficientemente descentralizada como para permitir una adecuada sensibilidad?
- ¿Existen o reflejan las recompensas la calidad del rendimiento de los empleados o agentes?

Preguntas de este tipo son verdaderamente importantes, y esto sin distinguir si la actividad es pública o privada.

Allá por la década del 60. Peter Drucker citaba este párrafo, que consideramos valioso:

"...no nos enfrentamos a un progresivo debilitamiento del Estado". Por el contrario, necesitamos un gobierno fuerte y activo. Nos enfrentamos a una opción entre un gobierno de gran tamaño, pero inoperante, o un gobierno cuya fuerza reside en que se mantiene en los límites de decisión y de dirección, y deja para los demás el "hacer".

En realidad, lo que necesitamos es un gobierno que pueda gobernar y gobierne; no un gobierno que "haga", ni un gobierno que "administre", sino un gobierno que gobierne.

En párrafos anteriores, hablábamos de los incentivos; a ellos, hay que sumarle el tema fundamental de las responsabilidades. Todos sabemos que la gente actúa con mayor responsabilidad cuando controla su propio medio que cuando está bajo el control de otros. Ejemplo de lo dicho son los trabajadores que participan en la propiedad de la organización: se involucran mucho más en ella que los que sólo se limitan a recibir un cheque por su jornal o salario.

De más está decir que las comunidades capacitadas para resolver sus propios problemas fundamentales lo hacen mejor que las comunidades dependientes de los servicios que les prestan extraños.

Por lo general, sin embargo, cuando organizamos nuestros asuntos públicos no tomamos en cuenta estas observaciones:

- Dejamos a los burócratas que controlen nuestros servicios públicos y no a quienes intentan ayudar.
- Se crean programas diseñados para reunir beneficiarios de la seguridad social en lugar de capacitar y transferir facultades de decisión a la ciudadanía.
- Cuando no se hace esto último, se socava la confianza y la competencia de los

ciudadanos.

- Se podría sintetizar diciendo que se crea un estado de dependencia similar al que producen el bienestar, el alcohol o la droga.

Reformulación de los espacios decisionales públicos y privados

En este ámbito de lo inesperado, donde nuestros viejos esquemas de conocimiento, más que un auxilio, son un obstáculo para la toma de decisiones, es preciso advertir que la frontera entre el poder hacer y las necesidades ha cambiado sustancialmente.

Todo comienza a depender de nuestra capacidad de gerenciamiento, es decir, de la calidad y la eficacia de la acción humana.

También es cierto que hoy existen muchas oportunidades para las acciones críticas y creativas; sin embargo, la fantasía y la falta de autocrítica, la ausencia de consenso y de verdadera participación ha dejado libre el campo social al racionalismo reductivista enquistado en las elites tecno-burocráticas.

Los problemas globales que emergen con más fuerza son:

- El aumento de la interdependencia entre individuos y naciones.
- La caducidad de partidos políticos, gobiernos y otras instituciones de poder tradicional para responder a las necesidades humanas.
- La necesidad de introducir la dimensión ética en la administración y en la gestión pública y privada.

El cumplimiento de estas situaciones exige una fuerte "sed de utopía" y una "buena dosis de inocencia", pero también cierto valor para creer que es posible construir una nueva ética basada en la solidaridad y el sentido común.

Se tomó un camino irreversible cuando la acción del hombre pasó de lo local a lo global a través de la revolución de las telecomunicaciones, porque se han traspasado las redes habituales del espacio y tiempo, lo que incidió negativamente en el planeta y en los procesos históricos de largo alcance. Hemos pasado de la mera intervención en las cosas a la creación de realidades nuevas que, enseguida, se convierten en las condiciones del desenvolvimiento del mundo y de la historia futura.

La sociedad del conocimiento que está surgiendo origina una diversidad de comunicaciones abiertas para el aprendizaje continuo.

Alvin Toffler, con su metáfora de la "Tercera Ola", en su libro homónimo, dibuja los contornos de una nueva sociedad posindustrial. Es allí donde emergen nuevos desafíos, el advenimiento de un nuevo tipo de trabajador, la fragmentación de los grandes mercados en unidades más pequeñas, la soledad del hombre, que puede curarse con el fortalecimiento de la comunidad social y de su familia.

Octavio Paz afirma que la civilización occidental hace tiempo que está viviendo un cambio fundamental en su visión del tiempo. Muchas son las señales; la más conocida es la crisis del futuro que contenía el mito del progreso de la sociedad industrial, pero, también, y menos percibido, el creciente relativismo (uno de los frutos de la modernidad), que permitió la percepción de la diversidad y la crítica moral al etnocentrismo. (Paz, Octavio. *La otra voz*, Buenos Aires, Seix Barral, 1990.)

Según Toffler, la tercera ola trae consigo una creciente desmasificación y variaciones significativas en el entorno social que rodea a las empresas. Para él, un gerente eficaz de una empresa de la segunda ola (la industrial) debía incorporar conocimientos avanzados en el campo de la tecnología. Esto le demandaba una serie de trascendentales cambios en todos los sistemas de distribución de bienes y servicios. El marketing fue un protagonista esencial de su segunda ola.

En su tercera ola, considera significativa una creciente desmasificación y amplias modificaciones en el entorno social que rodea a las organizaciones. Para él, un gerente eficaz de una compañía de la segunda ola también aprendió que la sincronización, la centralización, la maximización y la concentración eran premisas necesarias para alcanzar sus objetivos.

Pero sucede que la tercera ola es la desmasificación. Los mercados se dividen en minimercados que exigen cada vez más opciones, modelos, tipos, medidas y colores. En ellos, la creciente diversificación de bienes y servicios ofrecidos, refleja, a su vez, la diferenciación creciente de las necesidades, valores, estilos de vida y preferencias *de los consumidores*.

Actitudes y circunstancias que llevan a redefinir la empresa, la cual no debe olvidar que hoy es primordial la satisfacción del cliente.

Las cinco estrategias centrales para reinventar el Estado

Son las denominadas estrategias de las cinco "C":

- *Centro*: también definido como "el corazón", es decir, cuál es el propósito del Estado (objetivo práctico, concreto y específico) y cuál es el propósito de una agencia burocrática. Debemos interpretar cuánto valor agrega o se desagrega si la dependencia en estudio desaparece y darle claridad a los roles individuales y a los de cada agencia.
- *Consecuencias*: habilitar un sistema nuevo de incentivos, tanto hacia adentro como hacia afuera, dándole a los funcionarios y empleados un régimen de premios y castigos. Debe quedar en claro que los incentivos no son solamente de tipo económico, sino que también entra en juego la competencia dentro de la administración pública, así como el propósito de hacerle sentir al empleado público que es parte importante de ese proyecto. Convendría aplicar una política tendiente a valorar

los aportes de los agentes en el funcionamiento de la institución.

- *Clientes:* deben tener la posibilidad de decir qué es mejor o peor; o sea, en el sistema de concepción del servicio, tener voz y voto, participación y satisfacción. Dentro de una institución pública, el que atiende un mostrador tiene una responsabilidad pasiva, no conoce los propósitos y carece de incentivos. Para revertir esa situación, debemos generar la opción competitiva, brindarle autoridad, delegándole poderes (empowerment), darle una responsabilidad activa que le permita solucionar en el momento adecuado y para beneficio del cliente el problema en ciernes; en suma, se debe tratar de lateralizar la estructura de poder de la organización.

- *Control:* la estrategia del control consiste en lateralizarlo, a diferencia de épocas anteriores cuando el control se ejercía desde los niveles superiores hacia los inferiores de la organización. Estos últimos asumían una responsabilidad pasiva sobre hechos consumados. Proponemos que la actividad de control se ejercite en forma activa, responsable y compartida.

Se debe realizar un control "ex ante" para evitar errores; será importante delegar responsabilidades compartidas en este nivel y, aunque parezca redundante, convendrá no dejar de lado los incentivos para conseguir que se hagan mejor las cosas. Siempre hay que tender a los equipos de trabajo y no a los "empleados sueltos".

- *Cultura:* debemos cambiar la cultura organizacional. Tiene que existir una actitud motivacional manifiesta para poder reformar dicha cultura. Es preciso que se rompan hábitos, normas, costumbres, rutinas y reglamentos. Y para lograr este objetivo, hace falta diseñar un eficaz programa de motivación. Todo este cambio se producirá si se logra limpiar la basura anterior, la cual fue aludida metafórica y reiteradamente. Un ejemplo de ello es romper con los usos y costumbres estereotipados en los funcionarios y en la mayoría de sus empleados, los cuales utilizaban la muletilla siguiente: "No innovemos, no seamos creativos, ya que esto se hizo así durante veinte años, y nunca nos reclamaron nada". Esta es la típica conducta del *laissez faire*, con la cual choca esa minoría innovadora, creativa, con empuje.

Características de este Estado nuevo

La última vez que se reinventó el Estado fue en la época del New Deal; se hizo como respuesta a una crisis mundial muy clara, como fue el crack de Wall Street en el año 1929, conocido como "Crisis del 30". El paradigma del New Deal abarcó casi tres décadas, las que van de los años 30 a los últimos del 50. A partir de allí, empezaron a surgir distintos tipos de anomalías.

Debemos reinventar el Estado para que, a pesar de ser propiedad de la comunidad, no siga siendo, como hasta ahora, patrimonio de la burocracia. Esto significa darle

poder a la comunidad y realzar un Estado que sea competitivo, tanto hacia adentro, en forma de incentivos, como hacia afuera, en competencia con el sector privado. Tratar de insertar la lógica del mercado dentro de ese Estado.

Crear un Estado misión donde impere la flexibilidad en los reglamentos y la simplificación en los procedimientos. En cuanto al Estado por resultados (los cuales son medibles por el valor agregado que representan sus acciones para la sociedad) es otra de las metas que coadyuvan a cambiar el ADN (cambiarlo de cuajo).

Una tercera reflexión, ahora sobre temas presupuestarios

El Estado que proponemos es una organización no preocupada por el presupuesto (input), sino por los resultados (output).

Esa entrada (input), hasta hoy formulada a través del presupuesto, resultaba "una máquina de impedir", porque en las agencias públicas el presupuesto no era sinónimo de ahorro debido a que todo lo que no se gastaba en un año no solamente se perdía para la agencia, sino que restringía en ese mismo porcentaje el presupuesto del ejercicio siguiente.

Nos acostumbramos en la administración pública local a gastar, "sí o sí" y "porque sí", el 100% de lo presupuestado a fin de que las restricciones fuesen menores en el devengamiento del ejercicio siguiente, ya que se pasó del sistema de lo percibido a lo devengado a partir de la vigencia de la ley n° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional promulgada el 26/10/92 y reglamentada, a su vez, por el Decreto 1957/92.

Es necesario citar, con respecto a la agencia descentralizada que motiva esta investigación, un caso paradigmático: en un asunto crítico como es la capacitación tendiente a reinventar el Estado, a esta agencia se le otorgaba, a través de la Secretaría de Hacienda -dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación-, para una dotación de 1.100 empleados, un presupuesto de solamente \$1.100 anuales, es decir, el equivalente a \$1 por agente y por año. Acá no termina la historia: esa absurda asignación económica ni siquiera es utilizada con el fin previsto.

Conseguir gobiernos inspirados en objetivos

La primera tarea consiste en eliminar el lastre constituido por la gran acumulación de reglas, regulaciones y actividades inútiles.

Como es sabido, la mayoría de la gente entiende la necesidad de desregular el sector privado, pero muy poca aplica dicho criterio al sector público. Un ejemplo es el vivido durante la administración de Ronald Reagan, en la cual se luchó con

denuedo para controlar a los burócratas, pero no así para desregular el Estado.

Tanto el gobierno como las instituciones necesitan de algunas reglas, nadie lo duda, pero es imprescindible volver a la raíz para que quede latente el germen de la reinvención.

Los líderes empresariales no sólo prescinden de las regulaciones obsoletas, sino también de los programas caducos. Año tras año, las empresas se ven obligadas a tirar por la borda alguno de sus productos o servicios porque ya no se venden. Pero en las agencias descentralizadas, los responsables de la gestión carecen de incentivos para desechar sus productos y servicios inservibles.

Simplemente, se limitan a agregar más y más servicios y regulaciones hasta que, finalmente, una crisis o una rebelión fiscal obligan a un corte masivo.

De las relaciones a los recursos humanos

En la época fabril-manufacturera estaba en boga el término de relaciones industriales -RR.II-. En la actualidad, ese concepto evolucionó hacia el de recursos humanos -RR.HH-.

Dentro de la gerencia de recursos humanos, hoy debería establecerse un sistema moderno de selección, búsqueda y reinserción de personal para llevar a buen puerto el tema que nos atañe:

- Carrera administrativa, alimentada por capacitación, esfuerzo, lealtad y méritos comprobados y demostrados.
- Incrementos salariales acordes con el desempeño en la carrera administrativa.
- Niveles salariales competitivos con el mercado.
- Salario basado en el rendimiento.
- Prioridad del rendimiento sobre la antigüedad, tanto para la promoción cuanto para los despidos.
- Sistema de contratación que permita a los administradores escoger a los postulantes más calificados. (dentro de un marco de acción legal).
- Reclutamiento agresivo de los mejores.
- Modernización de los procedimientos de apelación de los empleados en disponibilidad, prescindidos o exonerados.

En este caso particular, la tarea no consiste tanto en reformar la administración pública, cuanto en definir el personal adecuado para una institución moderna, y crearla.

Los responsables públicos de gestión con espíritu empresarial dicen que a la administración pública habría que "desmontarla y comenzar de nuevo". "Lamentablemente, son la minoría".

Las ventajas de la descentralización en las instituciones

- Son mucho más flexibles que las centralizadas. Pueden responder con rapidez a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los clientes.
- Son más eficaces que las centralizadas.
- Son mucho más innovadoras.
- Generan más compromiso moral y una gran productividad.

Los votantes exigen responsabilidad por parte de sus gobernantes. Por lo tanto, las organizaciones que descentralizan la autoridad descubren, también, la necesidad de articular sus misiones, crear culturas internas alrededor de su código de valores y medir los resultados.

Un modelo de agencia descentralizada inspirada en el cliente

La prioridad debe ser satisfacer las necesidades del cliente (contribuyente), no las de la burocracia. La calidad sólo la determinan los clientes.

La mayor parte de las organizaciones públicas no saben quiénes son sus clientes, aunque brinden un servicio.

Se debe imponer como primera tarea definir a sus clientes. Desde ya, sabemos que los gobiernos democráticos existen para servir a la ciudadanía; las empresas existen para obtener beneficios económicos y, sin embargo, hoy es la empresa la que se obsesiona por encontrar nuevas maneras de complacer a su ciudadanía.

Quizás sea esta la acusación fundamental que se le puede hacer a la burocracia. ¿Por qué sucede esto? Casi ninguna agencia pública obtiene fondos de sus clientes; las empresas, sí. Las agencias públicas obtienen la mayor parte de su financiación del Poder Ejecutivo Nacional a través de la Secretaría de Hacienda. Además, la mayoría de sus "clientes" son cautivos, pues tienen pocas o, directamente, ninguna alternativa para elegir el prestador de los servicios que reciben a través del Estado.

Se debe aconsejar, para el ámbito estatal, que los responsables de gestión expongan a sus empleados directamente a los clientes. "El acceso directo es lisa y llanamente insustituible. Suministra información a los gerentes de dirección, los coloca en contacto y, por sobre todas las cosas, los mantiene honestos."

Los sistemas inspirados en el cliente reúnen las siguientes características:

- Derrochan menos, porque igualan la oferta a la demanda.
- Facultan a los clientes a elegir; y ellos, dotados de esta facultad, son clientes más fieles y comprometidos.
- Ofrecen al público opciones entre diferentes tipos de servicios.
- Despolitizan la decisión de elegir el proveedor, cosa que favorece el logro de una

mayor transparencia en las transacciones.

- Estimulan más la innovación y la creatividad
- Obligan a los proveedores de servicios a responsabilizarse ante sus clientes.
- Crean mayores oportunidades de igualdad.

Cuando los gobiernos financian a los individuos, y no a las instituciones, resulta mucho más fácil promover la igualdad.

La planificación estratégica es la antítesis de la planificación política, ya que presupone un entorno racional, algo que nunca existe en el gobierno. Incluso en las mejores épocas, pocos políticos miran más allá de la próxima elección.

El Estado anticipatorio, que prevé problemas, debe, también, ser descentralizado y poseer, además, una faceta empresarial que produzca un superávit para ser repartido de acuerdo con lo postulado.

En este caso, sería conveniente utilizar sistemas que incluyan porcentajes sobre las utilidades. Ejemplo de ello, en la Argentina, fue el mecanismo que se implementó hasta fines de la década pasada en Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) cuando todavía era una Sociedad del Estado que, además, cubría los déficit del Tesoro Nacional y de muchas de las empresas que de él dependían.

Ética y Estado

A partir de esa época, se puede observar cómo la problemática de la corrupción atraviesa el funcionamiento de la economía, de las instituciones y de la sociedad. Debido a las irregularidades y delitos en el ámbito del Estado y en los sectores privados relacionados con él, el país se empobrece, se generaliza el descreimiento en las instituciones y se estimula la cultura del desconocimiento de las normas legales.

A modo de colofón

"Tiene que haber alguien que centre a la organización en su misión, establezca la estrategia para llevarla a término y defina qué son resultados. Estos directivos deben tener una considerable autoridad, pero su trabajo en la organización del saber no es mandar, es dirigir. Finalmente, para poder funcionar, una organización debe ser autónoma; si se la utiliza para poner en práctica la "política del gobierno", deja inmediatamente de funcionar. Se dirá que todo esto es obvio; no obstante, todas y cada una de estas características son nuevas, como también son exclusivas de ese nuevo fenómeno social: la organización". Peter F. Drucker.

Propuestas para que el cambio en el Estado se avecine

- El Estado necesita modernizar su gestión, y para lograr ese objetivo deberá desarrollar, previamente, la capacidad de sus administradores, requisito ineludible, anterior a la implementación de las próximas reformas económicas.
- El Estado se ha hecho a un lado y ha dejado su lugar al libre juego del mercado. Al mismo tiempo, impulsó la liberalización comercial, la desregulación, las privatizaciones y un plan de ajuste para asegurar la estabilidad macroeconómica, el descenso de la inflación y la disciplina fiscal. A pesar de los buenos resultados obtenidos en términos económicos, no se ha logrado mitigar los niveles de desigualdad social reflejados en un aumento del desempleo y en un deterioro en la distribución del ingreso.
- La necesidad de consenso social y el fortalecimiento de las capacidades del Estado son los denominadores comunes indispensables para asegurar el éxito de estas políticas.
- Un primer paso para fortalecer las capacidades del Estado es modificar las reglas de juego que regulan su gestión. Debemos entender que el Estado es una gran organización y, como tal, debe incorporar prácticas modernas de gestión con un adecuado marco de incentivos para los administradores.
- Para empezar, se deberá brindar a los funcionarios de carrera objetivos claros para su gestión. En segundo lugar, habrá que reemplazar todos los controles sobre su acción. En lugar de enfocarlos en las formas y en los procedimientos de actuación, como se hace actualmente, será menester dirigirlos hacia los resultados que estos generan.
- Otorgar a los directivos suficiente autonomía para administrar los recursos que reciban del presupuesto, así como los que sus agencias sean capaces de generar.
- A partir de la definición de una misión, estrategia y objetivos precisos para cada agencia o dependencia pública, la gestión tendrá una dirección y sentidos concretos que evitarán superposición de funciones o de organismos, cuya subsistencia es inercial, sin un real sentido práctico.
- El paso anterior permitirá evaluar, en forma efectiva, los resultados de la gestión a partir de mecanismos de control que midan no sólo los procedimientos, sino también los resultados generados para la sociedad.
- Crear los mecanismos apropiados que permitan premiar las gestiones exitosas y castigar a las que no lo son.
- En apoyo de esta idea, creemos que debe incorporarse el concepto de control social que facilite a los clientes o usuarios de las dependencias públicas el control de la calidad de los bienes y servicios brindados. Propuestas en esta dirección son, por ejemplo, la realización de encuestas sobre la calidad de la atención recibida, órganos consultivos o asesores honorarios, audiencias públicas, publicación de

las metas a alcanzar, entre otras.

- Reconocer como ideas fuerza facilitadoras de la aproximación a un nuevo Estado: convivencia mediante el reemplazo de la fuerza por el derecho; establecimiento de premios y castigos; capacitación en habilidades gerenciales en todos los niveles de la administración; anticipación y satisfacción de los deseos de clientes o usuarios; motivación para lograr la calidad total en los servicios prestados, y posibilidad de resolución de problemas en todos los niveles, aun los de menor jerarquía.
- La búsqueda de una atmósfera de cambio continuo, ya que los seres humanos no buscan permanentemente el cambio ni el incremento incesante de la idoneidad.
- Transparencia en los procedimientos, teniendo en cuenta la seguridad jurídica y la vigencia irrestricta de los derechos humanos.
- La búsqueda de significado: la remuneración es sólo un elemento del "contrato" que el funcionario o empleado estatal pretende; los otros pueden ser una estrategia creíble y atractiva, así como un clima de trabajo placentero traducido en códigos acerca de los comportamientos aceptables o no aceptables, en definitiva, éticos y morales.
- Facilitar una mayor autonomía para que los funcionarios que administran recursos materiales y humanos puedan exigir resultados. Todo esto debe complementarse con un esquema de premios y castigos acordes con las responsabilidades asumidas. La buena gestión debe ser premiada a través de mecanismos como remuneración variable, estabilidad sujeta a desempeño, mayor capacidad de decisión y publicidad objetiva de los actos de gobierno.
- En definitiva, avanzar con firmeza en el fortalecimiento de las capacidades del Estado es esencial para lograr el paradigma deseable de un Estado ético que combata la corrupción en todos los niveles de la sociedad, de un Estado eficiente que evite el despilfarro y la dilapidación de los recursos y un Estado equitativo que sea justo en la distribución de los recursos y de las riquezas generadas en el proceso productivo.

Bibliografía consultada

- Buceo hemerográfico en diarios y revistas. Biblioteca del Congreso de la Nación.
- DRUCKER, Peter. *La Sociedad Poscapitalista*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, setiembre de 1996.
- HENRY C, Lucas. *Conceptos de los Sistemas de Información para la Administración*. México, Ed. Mc Graw Hill, 1987.
- MARTINEZ PANDIANI, Gustavo. *I Jornada sobre los Desafíos del Tercer Milenio*. Buenos Aires, Conferencia, 1998.
- MARTINEZ PANDIANI, Gustavo. *Material de cátedra. Master en Gestión*

Social y Gerenciamiento Público, USAL., 1998.

- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. *La Reinención del Gobierno*.
- PETERS, Tom. *El Nuevo Management: Innovador, flexible y totalmente dirigido al cliente*. Buenos Aires, Conferencia en Expo Management, octubre de 1998.
- POPPER, Karl. *La Lección de este Siglo*. Buenos Aires. Ed. Temas, 1998.
- TOFFLER, Alvin. *El Cambio del Poder*. Barcelona. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1990.
- TOFFLER, Alvin.. *La Tercera Ola*. Buenos Aires. Ed. Sudamericana, 1985.