

LA CALIDAD DE LA GESTION PUBLICA¹

Por Mabel Thwaites Rey²

Muchas de las propuestas usuales sobre las llamadas “reformas de segunda generación” aspiran a lograr acuerdos en torno a una idea sobre la que hay poco disenso: mejorar la calidad de la gestión pública. Sin embargo, la noción misma de “segunda generación” supone la existencia de una “primera generación” de reformas estatales que, en este operativo discursivo, se da por convalidada, de modo tal de clausurar la discusión sobre su verdadero significado e implicancias.

La mayor parte de la literatura administrativa y política relativa al análisis de las llamadas “reformas de primera generación” de los años 90, parte de la premisa de que éstas no solo eran inevitables sino deseables. La visión hegemónica sostiene que las políticas de privatización, desmonopolización, descentralización y desregulación implicaron que el estado se desprendiera de actividades onerosas y ejecutadas de modo ineficiente, liberando así recursos a la capacidad creadora de los actores privados.

Pero la denominada “primera generación de reformas”, impuesta mediante recursos políticos, económicos e ideológicos, no fue inocua en términos de distribución del poder social. Porque en reemplazo del demonizado estado no se dio la apropiación democrática de las funciones cedidas, sino la captura de amplias porciones del sector público por parte de los grupos económicos más concentrados, locales y transnacionales, sin la contrapartida de un resguardo de control público de potencia superior o equivalente al poder transferido.

En cuanto a la mentada “segunda generación de reformas”, que hace referencia a la **calidad de la gestión**, la cuestión reviste aristas complejas. Debemos partir de comprender que puede esperarse muy poco de una definición de reforma en términos abstractos sobre lo que sería un **funcionamiento “ideal” del estado**. Porque **todo planteo reformista y su eventual implementación se dan en un contexto determinado**. En principio, no es posible hacer un tratamiento de los **instrumentos “técnicos”** que aportarían eficiencia funcional, sin una consideración de los **objetivos** de la acción estatal y sin referencia a las **configuraciones de poder** que le dan sustento. Hablar de los remedios tecnocráticos omitiendo el análisis de las metas políticas equivale a perpetuar como inamovible el esquema vigente de poder social. **Si los objetivos del Estado no contribuyen al bienestar de la mayoría de la población, no resulta relevante que la gestión administrativa sea de mejor calidad**. La mayor parte de la literatura especializada habla de la eficiencia y la calidad de la gestión en términos abstractos, propiciando la introducción de mejoramientos “técnicos” que pueden servir, supuestamente, para todo tiempo y lugar. Nada más engañoso que ello.

Pero también hay que advertir sobre lo contrario: **por mejores metas que se persigan, si no se cuenta con un soporte institucional apropiado será muy difícil alcanzarlas**.

De ello se desprende que, en un plano más específico, **es legítimo aspirar a una gestión estatal eficiente**. Frente al azar de la informalidad, la falta de idoneidad y profesionalismo, el patrimonialismo, el clientelismo prebendario, la sobreabundancia de normas o su carencia absoluta, el amiguismo, la inexistencia de premios y castigos

¹ Ponencia presentada en las jornadas, HACIA EL PLAN FENIX. DE LA CRISIS ACTUAL AL CRECIMIENTO CON EQUIDAD, realizadas el 17, 18 y 19 de abril de 2002 en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

² Doctora en Teoría del Estado (UBA). Magister en Administración Pública (UBA). Profesora Titular Regular de Administración y Políticas Públicas y de Sociología Política, Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Directora del proyecto UBACyT “*El estado argentino: balance y comparación de las reformas de primera y segunda generación*”. Autora del libro *ALAS ROTAS. La política de privatización y quiebra de Aerolíneas Argentinas* (2001).

por el cumplimiento de la labor encomendada, **es imprescindible pensar en construir organizaciones administrativas racionales y burocracias solventes**. Es decir, es necesario **PROFESIONALIZAR** una función pública sumamente degradada.

Ello involucra una apropiada adecuación entre medios y fines, renovación tecnológica y disponibilidad de recursos, así como selección, ingreso y permanencia por idoneidad acreditada, capacitación específica permanente, pleno compromiso funcional y probidad de los agentes públicos encargados de ejecutar las tareas a cargo del estado.

Lograr estas metas, de hecho, ha sido el norte declamado de cuanto intento de reforma administrativa se haya anunciado o puesto en marcha en cualquier punto del planeta. La pregunta, entonces, es por qué resulta tan fácil enunciar los buenos propósitos y tan difícil ponerlos en práctica.

Una primera aproximación sugiere que, mientras se trató de traspasar al sector privado tareas antes ejecutadas por el estado, como en el caso de la **privatización** de las empresas públicas, el requisito central era la voluntad política para hacerlo. Ello suponía, cuanto más, vencer las resistencias de los sectores que se oponían, y organizar un equipo técnico *ad hoc* encargado de ejecutar las acciones encaminadas a concretar los traspasos. Distinto, en cambio, es el propósito de **mejorar la calidad** de las actividades que siguen a cargo del estado. Porque allí intervienen una cantidad muy grande de variables que se conjugan para hacer posible o impedir los cambios.

Asumiendo la necesidad de mejorar el funcionamiento estatal para dar curso a las funciones básicas democráticamente acordadas cabe aclarar, en primer lugar, que **la cuestión definitivamente no pasa por proveerse de manuales** diseñados para su aplicación en todo tiempo y lugar. Ni tampoco de aplicar **recetas** mas o menos ingeniosas y gratas al sentido común dominante, en general copiadas de los paradigmas de gestión privada, pretendiendo que pueden ser válidas en cualquier contexto. El auge mundial, durante los años noventa, de las teorías del llamado “New Public Management”, de “la Reinención del Gobierno” o de la “Calidad Total” resultan buenos ejemplos de las **modas ideologizadas** que campean por la disciplina de la administración pública. No puede ignorarse que detrás de la mayor parte de esta parafernalia tecnocrática suelen esconderse, o bien objetivos precisos de degradación y ajuste draconiano del sector público, o espejitos de colores que hábiles gurúes venden como fórmulas mágicas a quien se deslumbra con su pirotecnia verbal. Porque mas allá de la retórica, son realmente pocos los casos de aplicación completa y efectiva de estas fórmulas modelizadas –en su mayoría- de manera simple y efectista. Los “éxitos” mas notorios son los de la Gran Bretaña tatcherista y de Nueva Zelanda, ejemplos prototípicos de las concepciones neoliberales en boga en los 80 y 90.

Lo imprescindible para encarar un verdadero proceso transformador en el estado, en cambio, es **construir un saber técnico que esté al servicio de objetivos políticos muy claros, y discernir a partir de él lo mejor y posible en cada momento y sector según las metas planteadas. La técnica debe ser una herramienta al servicio de la política y no un sucedáneo de ésta**. Porque cuando se lo plantea así, en términos de saberes incuestionables, lo que se está defendiendo en verdad son intereses que ocultan su esencia tras un **falso velo de neutralidad tecnocrática**. Las teorías del NPM, por ejemplo, no son neutrales en términos de la valoración de las funciones estatales y de la relación entre la sociedad y el Estado. Corresponden a una cosmovisión neoliberal que no puede ser fragmentada. Esto quiere decir que no es posible adoptar los principios “técnicos” del NPM como si fueran inocuos en términos de la estructura social que proponen.

El estado no es un ente absolutamente autónomo con capacidad de autorreproducción infinita. Es, en cambio, expresión texturada de los problemas, dilemas, cuestiones y relaciones de fuerzas que se dan en cada sociedad y en cada momento histórico. Sus aparatos, su burocracia, sus políticas públicas, son el resultado de las múltiples –y contradictorias- demandas que plantea la sociedad y expresan las relaciones de fuerza que se dan en ella.

Por eso debemos decir, en primer lugar, que **el estado no es una estructura homogénea susceptible de ser reformada con un patrón “técnico” unívoco.** Antes bien, es un conjunto bastante desarticulado y más o menos caótico que intenta procesar las distintas parcelas de la realidad social sometidas a su esfera. Su **sentido final**, en el mejor de los casos, lo tiene que aportar la **conducción política**, de donde se sigue que la coherencia funcional sustantiva solo puede perseguirse en los niveles más altos de conducción. En cada parcela específica, con sus peculiaridades, habrá distintas posibilidades “técnicas” de conformación institucional, que dependerán de elecciones principalmente políticas.

La **morfología estatal**, a su vez, está íntimamente ligada a las características de funcionamiento del **sistema político**. El histórico reparto de la estructura estatal en función de **criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares**, tan usual en América latina, ha producido una distorsión muy fuerte en el aparato administrativo. Porque en la medida en que la llegada de un grupo político a la conducción del estado ha tenido como correlato el desembarco desordenado y masivo en el aparato burocrático, concebido como uno de los principales botines a conquistar, poco se ha hecho para avanzar en los **criterios profesionales de la administración**. Nada más lejos de una burocracia al “estilo weberiano” –profesional, jerarquizada y autónoma– predomina en América latina. Así se ha visto crecer la planta de personal con sucesivas “**capas geológicas**” de funcionarios con cierta responsabilidad nombrados por una gestión y desplazados por la siguiente, mas un conjunto importante de agentes sin calificación designados por clientelismo, eludiendo cualquier forma de constatación de la idoneidad mínima indispensable para la ejecución de las tareas (aún formalmente) encomendadas. En las provincias, la situación ha sido históricamente más seria, pues la falta de dinamismo de las economías regionales para generar suficientes puestos de trabajo convirtieron a la administración pública en la alternativa casi excluyente al desempleo.

La experiencia argentina muestra que, **cuanto más compleja es la coalición política gobernante, más tiende a volcarse hasta niveles bajos de la estructura funcional del estado un esquema de reparto de oficinas y puestos en función de criterios de negociación política** entre los distintos sectores partidarios que excluye la idoneidad. Así, la ocupación de los cargos, políticos o “politizados”, se realiza conforme la disponibilidad de cuadros del sector de la coalición al que ha sido asignado cada ministerio, secretaría o repartición, con independencia de los parámetros de formación profesional para su ejercicio. De modo que la **capacitación** necesaria para manejar asuntos complejos del sector público se desvirtúa completamente y la **eficiencia** queda librada a la eventualidad de que en el reparto político el sector a cargo de un área disponga de personas idóneas para ocuparla. Mas grave aún, **en situaciones de crisis, la ausencia de conducción clara refuerza las peores conductas clientelares**, llevando a que se aferren a los cargos los que accedieron a ellos por vinculaciones políticas y se privilegie el nombramiento de amigos con independencia de su competencia, degradando aún más la ya deteriorada administración pública. Este tipo de comportamiento político es el que justificadamente rechaza la sociedad, el que obstaculiza el funcionamiento administrativo, el que contribuye al enorme distanciamiento entre los representantes y los representados y el que procuran hábilmente capitalizar las minorías tecnocráticas ilustradas, en beneficio de los sectores de poder concentrado.

Pero estas distorsiones no significan que en el sector público no exista una proporción importante –variable en cada ámbito, nivel jerárquico y destino geográfico– de **agentes técnicamente capacitados** para las tareas que cumplen o que podrían **recapitarse** de un modo más o menos sencillo. Maestros, profesores, policías, profesionales y trabajadores de la salud, científicos, recaudadores de impuestos, inspectores de diverso tipo, investigadores, empleados de registros civiles, etc, **conforman los “núcleos duros” de la actividad estatal y es a partir de ellos que**

pueden implementarse los cambios necesarios. Por lo demás, es ingenuo pensar que se podría asumir la conducción del estado y hacer tabla rasa con todo lo existente.

Sin embargo, hay que subrayar que **es muy difícil pensar en mejorar la calidad de la gestión, que requiere PROFESIONALIZACION Y TRANSPARENCIA, en un contexto de fuertísima restricción económica y alto desempleo.** En primer lugar, porque uno de los objetivos a perseguir es desterrar las prácticas clientelares, precisamente en un momento en el que más sectores intentan aferrarse a ellas como alternativa casi excluyente de supervivencia. Como remedio a ello, es necesario establecer un mecanismo de **financiamiento apropiado** para producir la transición del ingreso clientelar o “amiguista” al basado en la idoneidad probada. Hacerlo por completo y de golpe solo es imaginable –aunque aún así, difícilmente practicable- en un proceso revolucionario. (Solo a ciertos trasnochados se les puede ocurrir que es posible echar a todos los empleados públicos de una vez y reconstruir el sector público con criterios gerenciales y en base a un idílico “presupuesto base cero”)

En segundo lugar, aun si la variable clientelar pura pudiera ser aislada y resuelta, **instrumentar cambios positivos a partir de una estrategia de ajuste es otro objetivo impracticable.** Porque el **ajuste** se asocia con la idea de sanción, de **castigo**. Uno de los soportes justificatorios sobre los cuales tradicionalmente se monta el ajuste del estado, el recorte salarial y la reducción de personal es la deslegitimación de la función pública. Entonces, sobre la base de la descalificación de las tareas y el desincentivo económico es impensable lograr la adhesión y el compromiso de quienes deben ejecutarlas. Imponer la “calidad” por la fuerza solo es concebible para quienes creen en las bondades disciplinadoras del temor al desempleo y el rigor normativo.

Ello no quiere decir que sea imposible cambiar la realidad. Solo que, **teniendo en cuenta la complejidad del aparato estatal, para avanzar hacia un mejor funcionamiento hay que partir de esa realidad tal como está dada.** No se pueden sortear mágicamente las dificultades, salvo que se pretenda adoptar una postura autoritaria. A su vez, es imprescindible, antes que contar con buenas recetas tecnocráticas, **ir sumando compromisos** por parte de los diversos actores sociales, económicos y políticos implicados y, sobre todo, un **fuerte involucramiento del conjunto de la sociedad** para que participe y asuma como propio el éxito de una transformación estatal al servicio de los intereses mayoritarios. **Toda reforma progresista “en serio”, que pretenda ir alcanzando metas, requiere ganarse una fuerte adhesión y destinar a ella los recursos necesarios.** Porque sin incentivos morales y materiales para jerarquizar a funcionarios eficientes, sin una adhesión social genuina en la construcción de un destino para todos, lo que termina por primar son las pujas por el sálvese quien pueda, en medio del cual es difícil discriminar entre buenos y malos empleados, útiles y redundantes. Solo el milagro de situaciones puntuales exitosas podrá emerger de contextos globales que desalientan el compromiso activo y la participación.

Debemos ser muy claros. El estado democráticamente conducido tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica y social. Sobre todo en países como el nuestro, donde en la última década ha quedado palmariamente expuesta la incapacidad del mercado para producir no solo los bienes sino el dinamismo social necesarios para garantizar el bienestar colectivo. Pero **el estado que tiene que asumir esas tareas debe ser profundamente reformado.** Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. La legitimidad democrática que supone ser portador de un proyecto político consagrado en las urnas no exime a los funcionarios políticos del deber de conocer el ámbito en el que van a desempeñarse, ni de tener con el cargo que ocupan un compromiso más profundo que el de mero trampolín hacia otras metas más apetecibles, o de coto partidario para manejar una cuota de poder y utilizarlo con criterios clientelares.

Esto implica que ya no puede haber más lugar para el político que ocupa un cargo y se jacta de no saber y de su falta de vocación para compenetrarse con la problemática a aquél ligada, pretendiendo que, por su condición de “político”, está de

paso más o menos ligero por esa función. **Un problema serio es que la mayoría de los partidos, históricamente, ha hecho poco y nada por mejorar la calidad técnico-política de sus cuadros, con nefastas consecuencias para el sector público, en particular, y para la sociedad, en general.** Ello se vuelve aún más problemático ante el fenomenal rechazo de los ciudadanos respecto a los partidos, y el reflujo de una militancia potencialmente capaz de controlar a los dirigentes y vehiculizar las demandas de la sociedad.

La **alternativa** a esta situación **no pueden ser**, bajo ningún concepto, los **tecnócratas** forjados en el paradigma excluyente de la globalización, que los hace más permeables a la valoración profesional que de ellos hagan en los centros de decisión internacional, que a las demandas de sus sociedades. **La opción debe apuntar a conjugar capacidades técnicas con adhesión política en un proyecto que se sostenga en la participación popular más plena.**

Porque es indudable que para movilizar la enorme cantidad de energía requerida para producir cambios verdaderos en el sector público hace falta, más que recetarios pretendidamente novedosos y manuales de buena técnica de gestión – siempre disponibles o inventables, por otra parte-, **tener objetivos claros, metas concretas y, sobre todo, firmeza en la decisión política** de llevarlas a cabo. De eso se trata la introducción de PROFESIONALIZACIÓN en la función pública con sentido progresista.

El complemento esencial es la **capacidad de conducción y liderazgo intermedio** para despertar la imprescindible motivación hacia el cambio y el compromiso con la labor cotidiana de los agentes públicos, lo que indudablemente nunca se logrará denigrándolos, ignorando sus saberes y reduciendo indefinidamente sus salarios. La cuestión central radica en que una práctica política genuinamente representativa de la voluntad popular (POLITICA) exige una **conexión profunda con la sociedad “representada”**, a partir de la habilitación de mecanismos que aseguren no solo la transparencia de los actos de gobierno, sino la posibilidad real y permanente de participación de los ciudadanos en la determinación de metas y prioridades. Y ello arranca en la conformación misma de las agrupaciones políticas y su funcionamiento. Una administración pública capaz de superar sus vicios burocráticos y abierta a la sociedad tiene que poder **expulsar la lógica “politiquera” de los repartos facciosos, e incorporar las valoraciones “políticas” que se expresan en formas de demanda de la sociedad.**

Para lograrlo no alcanza con sancionar buenas leyes, tener jueces probos, o diseñar detalladas reformas administrativas. Es preciso que emerjan y se consoliden **nuevas formas de hacer política que arraiguen en la participación activa y permanente de la gente** en las definiciones que hacen a la cosa pública y lograr su verdadero involucramiento en la gestión común. Para ello se requiere abrir las organizaciones políticas y las estatales a la sociedad, **transparentando y simplificando sus actividades**, de modo tal de lograr una **alianza estratégica entre los servidores públicos meritorios –electos o designados- y los ciudadanos**, en pos no sólo de buenos servicios, sino de una mejor calidad de vida democrática. En este sentido, no basta conformarse con algunas recetas donde la sola participación de los usuarios, a través de una encuesta de satisfacción de servicio u otras técnicas de esta naturaleza sea visto como el punto máximo de un estado abierto a la escucha ciudadana. No es cuestión de transformar a los ciudadanos en meros clientes de un organismo público, al que le pueden demandar servicios. (Ejemplo: “Carta compromiso”) Si bien no es cuestionable que se pretenda contemplar las inquietudes de quienes utilizan un servicio, la cuestión democrática no se satisface con ello. **Son los ciudadanos como tales, usen o no cada servicio público, quienes tienen derecho a velar por su prestación eficiente y el equilibrio justo entre todas las áreas del estado.** Porque no es cuestión de que alguna clientela específica de un organismo público presione sobre éste, exitosamente, para demandar productos o calidades para cuya satisfacción haya que restar recursos injustamente de otras áreas.

Transparentar, informar, preguntar es el deber mínimo de la administración para con sus ciudadanos. Para hacerlo existen medios técnicos apropiados, como **INTERNET**. Hoy no es difícil pensar en publicar en una página Web no solo las grandes compras y las licitaciones, sino cada nombramiento de personal y los movimientos de las “cajas chicas” de las diversas reparticiones públicas. Ello, además de sencillo, no implica una traba para el accionar de la administración. Porque no hace falta organizar complejos mecanismos de control burocrático. Basta con publicar cuanto se gastó, por ejemplo, en comprar 100 lápices para que cualquier ciudadano pueda verificar la razonabilidad de lo invertido. Basta también con indicar qué personas fueron contratadas, para qué tareas, con qué antecedentes curriculares y con qué sueldo, para poner en jaque a las inclinaciones nepotistas y al amiguismo clientelar.

Pero más allá de estas cuestiones que facilitan el control ciudadano, y que se está muy lejos de ver plenamente en la práctica, la cuestión de **participar en la toma de decisiones es algo sustancialmente distinto**. Implica apostar a las organizaciones sociales intermedias como interlocutores válidos en la formulación, implementación y evaluación de políticas. Como dice Cunill Grau, **"no es sólo oír al público", sino facilitar su real participación democrática**. Y esto es central, porque reflejaría en la práctica la transferencia de un valioso recurso de poder como es la injerencia efectiva en los asuntos que incumben a todos.

De la misma forma, **una reforma exitosa en relación a la burocracia solo será posible a partir de integrar a los empleados y a sus sindicatos**, reconvirtiendo el sentido vertical de las directrices por un modelo mucho más flexible y horizontal, donde todos los "saberes" aporten. Partir de la base, por ejemplo, de que quien ejecuta una tarea diariamente tiene bastante que decir acerca de ella, desde sus méritos hasta sus defectos, es un principio indispensable para proyectar un cambio sustentable. Porque la participación motivada y voluntaria y el control horizontal resultarán mucho más efectivos y menos corrompibles que los ritualismos jerárquicos carentes de metas políticas claras.

Y algo más. Cada vez que se habla de reformar el estado se comienza por encargar la confección de un diagnóstico, generalmente elaborado por instancias externas a la organización analizada, que se perciben al interior de ésta como hostiles y amenazantes. En el mejor de los casos, las visiones externas más profesionales y honestas pueden tener una aproximación general de las variables principales en juego. Pero difícilmente tienen acceso a los “nudos clave” que atan la organización –la historia “viva” y la cultura organizacionales, la estructura de poder informal-, sean sus puntos fuertes o sus obstáculos centrales. Por eso resultaría revolucionario iniciar un diagnóstico a partir de darle voz genuina a quienes protagonizan el hacer diario de una organización. El prejuicio indica que si esto se hace primarán los reflejos defensivos de los que sientan temor por su suerte ante eventuales cambios. Para conjurar este peligro, entonces, siempre se opta por el diseño “externo”. Se dirá que resulta así un diagnóstico mejor y más objetivo. Pero ¿cuántas reformas efectivas se logran a partir de estos diseños?. No nos olvidemos: las reformas en el estado verdaderas solo las puede protagonizar la gente: la de adentro, cumpliendo con mayor racionalidad y entusiasmo una labor cuyo sentido entiende y comparte. La de afuera, participando en la definición de metas y controlando su ejecución. Creer lo contrario es seguir aferrado a una ilusión tecnocrática cuyos resultados ya están a la vista y son parte de nuestro padecimiento cotidiano.

