

Panel I: Rendición de cuentas en la gestión: Sistemas de gestión con participación y priorización de las políticas públicas.

Agustín Salvia.

Cita:

Agustín Salvia (Diciembre, 2006). *Panel I: Rendición de cuentas en la gestión: Sistemas de gestión con participación y priorización de las políticas públicas. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado: Un mejor gobierno para un país en serio. Jefatura de Gabinete, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/277>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/gtv>

Comentarios: “Panel I: Rendición de cuentas en la gestión: Sistemas de gestión con participación y priorización de las políticas públicas”. Seminario Internacional sobre Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete. Octubre de 2006.

Agustín Salvia

Buenas tardes. En este panel me toca una labor corta que, no obstante, lo que pretende es abrir el debate. Una labor corta de hacer una reflexión reactiva no sólo a dos presentaciones, sino a dos propuestas de proyecto, a dos programas, en curso, de intervención pública en materia de evaluación, monitoreo e intervención en cuanto al proceso de modernización del Estado. Voy a destacar algunas cuestiones positivas, pero, sin embargo, en mi papel de comentarista, no puedo dejar de ser un observador crítico no sólo de los problemas y de los desafíos no precisamente técnicos que pueden tener estas propuestas, sino también sobre qué horizontes se presentan a partir del desarrollo de políticas de este tipo.

Lo primero que quiero comentar es que causa una positiva sorpresa, por lo menos a quienes venimos investigando desde el área académica o incluso desde la evaluación diagnóstica de políticas y de programas sociales o políticas y programas públicos en general, que se estén desarrollando este tipo de intervenciones. Efectivamente hay que felicitar que esté en marcha en la sociedad argentina un proceso donde el Estado deja de pensar y de intervenir solamente en la sociedad en función de cómo modifica las condiciones de reproducción del sistema social, sino que se pone a pensar sobre sí mismo y a problematizar sobre su propia estructura, su propio funcionamiento y sus propias relaciones con la sociedad y con la ciudadanía en general. No para minimizarlo, pero creo que es como asistir al psicólogo y poder decir “quiero reflexionar sobre lo que estoy haciendo, cómo lo estoy haciendo, para qué lo estoy haciendo y si estoy haciendo bien lo que quiero hacer”.

Efectivamente, este tipo de labor implica una producción de un valor público, no menor, que es la toma de conciencia, tanto por parte de los agentes públicos, de los funcionarios políticos, de los directores de carrera o directores técnicos, como de los componentes técnicos de la administración pública. Implica la toma de conciencia también de la ciudadanía, acerca de lo que está haciendo el Estado, porque, de alguna manera, a través de estas intervenciones se ha planteado que esto se hace de manera transparente y presentando tanto los procesos como los resultados hacia y para la ciudadanía.

En ese sentido, creo que el valor público que estos programas pueden producir no es menor. Además, es novedoso desde el punto de vista de la historia del Estado argentino, desde sus orígenes mismos. Y esta novedad habla de sus capacidades y de sus potencialidades para mejorar su accionar por sí mismo, a través de sus funcionarios en cuanto a la gestión de recursos públicos. También para saber hacia dónde se quiere ir y cuál es el mejor camino que uno quiere o debe transitar así como para construir relaciones con los otros —en este caso con la ciudadanía—; para establecer un puente de legitimidad y de articulación o integración entre Estado y sociedad, que hasta el momento viene bastante deteriorado en Argentina.

Todos sabemos que producir información, monitorear y evaluar, ya sea la gestión de servicios públicos, como la gestión pública en general son desafíos fundamentales de cualquier Estado moderno. Y hacerlo no en función de las intenciones ni de las acciones concretas que despliega, sino hacerlo fundamentalmente en función de los resultados

que logra, es un criterio de evaluación sustantivo y novedoso. Es importante pensar que el Estado tiene que dejar de evaluarse en función de cuántas cosas hace o de cuáles son sus intenciones, sino efectivamente de cuáles son los resultados que genera, de cuál es el impacto de su acción, hacia dónde tiene que estar dirigida —en este caso, hacia la ciudadanía y el bien común—.

De ahí entonces que, cuestiones como eficacia en la acción pública, distribución equitativa de los recursos públicos, democracia política en general, apertura a la ciudadanía, participación ciudadana, no sólo constituyen aspectos vinculantes entre sí, sino que son una condición necesaria para el desarrollo económico y social. Cabría agregar a esto que, no sólo es condición necesaria. Hay que sumarle un componente de resignificación al concepto de desarrollo y pensar que la vida democrática forma parte del desarrollo económico y social de una nación, de un pueblo, de un proceso civilizatorio. Pensar en el crecimiento económico y en la equidad social sin pensar en la vida democrática, en la calidad de las funciones de los actores que tienen el monopolio de la fuerza y que tienen la capacidad de regular las relaciones sociales y de intervenir en la redistribución del ingreso es incompleto. Pensar en el desarrollo, como una concepción moderna del desarrollo, involucra a la democracia política y al mejoramiento de la calidad del funcionamiento del Estado no como “medios para” sino como un componente mismo del desarrollo de una nación o de una región.

En cuanto a los diseños y propuestas que hemos escuchado, la evaluación de las mismas es necesario hacerla en función de los objetivos y de los resultados que proponen y no sólo por sus buenas intenciones o por las prácticas que introduzcan en forma novedosa con respecto al proceso de modernización del Estado. Habrá que ver cuáles son efectivamente los logros e impactos que generan estas acciones sobre la ciudadanía, sobre el propio Estado y, como dije anteriormente, sobre el desarrollo económico y social de nuestro país. Y, quizás, a riesgo de pedirles mucho, creo que también vale la pena el desafío de que esas propias políticas, estas propias iniciativas, se autoevalúen en función de los propios resultados que pueden estar generando.

Ahora bien. En lo referente a los objetivos, lógicamente son muchos los que están en juego alrededor de estas propuestas, algunos de ellos explícitos, pero otros tantos implícitos. Explícitamente, aparece la posibilidad de mejorar la gestión pública, hacerla más eficiente; mejorar la transparencia; establecer un vínculo más directo entre la ciudadanía y la gestión pública; la posibilidad de coordinar acciones entre áreas sectoriales o inter-sectoriales. Estas son cuestiones formales sobre las cuales sin duda hay importantes objetivos planteados. Pero también hay otras cuestiones, o por lo menos, las hay de acuerdo con la lectura e interpretación que yo hago de estas presentaciones. Hay cuestiones implícitas, escondidas detrás de los supuestos que se plantean en estas intervenciones, las cuales suponen una importante cultura política: cultura política acerca del valor de la información no sólo para legitimar una acción de gobierno sino para evaluar esa acción de gobierno y modificar o corregir en caso que sea necesario. Implica una importante cultura política para articular elementos técnicos con elementos políticos. Y pensar en una articulación de la dimensión política, de las políticas públicas con una dimensión técnica de información técnicamente sustentable, de calidad, confiable, válida es una antinomia si no se piensa primero en un proceso de integración.

Hay otros supuestos importantes como el de que se podrá generar este tipo de información a partir de la existencia de recursos humanos capacitados, calificados, con voluntad política para llevarlos adelante. Hay supuestos que tienen que ver con la articulación entre sectores de gobierno, al interior de la propia administración pública

nacional; y más aun, el de las posibles o potenciales vinculaciones a nivel nacional y federal, entre los estados provinciales y el sector nacional, entre la gestión pública nacional o provincial y la gestión municipal. Supuestos sobre los cuales estos programas todavía no avanzan pero cuyo desafío sin duda deberá asumirse, porque el mejoramiento de la democracia política y la calidad de la función pública no se refleja sólo en la calidad de la administración pública nacional, sino que estamos en un Estado federal, lo que implica una transformación profunda del Estado en su conjunto –a nivel nacional, provincial y municipal–.

De ahí entonces que, detrás de los límites internos y externos que enfrentan estos programas, se encuentren los desafíos de generalización y ampliación de sus objetivos hacia la ciudadanía y hacia otros niveles del Estado nacional o subnacional, que generarían resultados muy positivos en un proceso de modernización del Estado.

Para ir puntualizando más detalladamente, en primer lugar, creo que está en juego la coordinación funcional de las políticas sectoriales, interministeriales, a nivel nacional, provincial y municipal. Esta coordinación estratégica, funcional y a través de la acción misma no es un desafío fácil, lo que implica tener una política para modificar los límites y las resistencias que se generan a partir de una estructura compleja de funcionamiento del Estado, ya sea de la administración pública nacional hacia su interior como en los distintos niveles subnacionales.

No menor también es el desafío de la inercia que tiene una vieja cultura política desgastada por más de al menos 30 años, en donde el Estado se fue achicando, deteriorando y desvalorizando; es decir, la anti-cultura política. Cambiar la concepción y los hábitos de funcionarios políticos, de funcionarios técnicos, de operadores concretos en la administración pública no es tampoco tarea fácil y requiere de una política estratégica.

En tercer lugar, las resistencias políticas que, sin duda, no por los hábitos o por las concepciones tradicionales, sino por la propia complejidad de la estructura política y social argentina, son una barrera a cruzar para poder hacer las acciones más transparentes, con los procesos, resultados e impactos que eso genera. No usar la información sólo para la legitimación sino también usarla para la transformación es un tema que generará seguramente ciertas resistencias.

Un cuarto aspecto a señalar son los límites que impone una adecuada producción de información de calidad, con fuentes disponibles y con capacidad de actualización de la misma. La información, en cualquiera de los campos que estén en juego, ya sea en el sistema de tablero de control, o de la propia información que se produce en función de ir evaluando cuál es el efecto que producen las Cartas Compromiso sobre el mejoramiento de los servicios públicos, no es natural sino que hay que producirla. Esto implica un valor sobre el cual la propia administración pública no tiene tradición. Su ente fundamental, en encargado de desarrollarla, es el INDEC, y, hoy por hoy, más allá del valor que tiene como institución productora de una estadística confiable a nivel nacional, sabemos que enfrenta problemas, no sólo de organización o de cuestiones vinculadas al campo político, sino problemas de orden técnico en cuanto a su capacidad para dar respuesta a este tipo de desafío.

En quinto lugar, existe una gran distancia entre el sector público, la opinión pública y la ciudadanía en general. El hecho de que se estén desarrollando estas acciones se enfrenta con el hecho de que la ciudadanía no lo sabe y de que la opinión pública no desarrolla opinión sobre estos temas. Los propios destinatarios son ignorantes de la acción y no consumen la información. El reto de hacer esto, de colocar estos dispositivos al servicio

de la ciudadanía, conlleva la construcción de una opinión pública que evalúe estos propios procesos y que los fortalezca.

Por otro lado, creo que hay otros desafíos como la distancia con la sociedad civil. Producto de la crisis del Estado se ha creado en la Argentina una nutritiva y muy densa e intensa sociedad civil, la cual participa en la construcción y reproducción de la vida de millones de personas y de hogares, que organiza y garantiza la subsistencia o vehiculiza los procesos, poco o mucho, de movilidad social de millones de hogares. Hay una sociedad civil que participa en el proceso de reproducción económica y social y también en la construcción de un poder político. No la podemos desconocer. Y la distancia de este tipo de programas con la ciudadanía, también es una distancia con esa sociedad civil. Achicar esa brecha, integrar la sociedad civil al Estado, y no pensarla como el mecanismo a partir del cual las políticas neoliberales han buscado reemplazar la función del Estado sino como componentes de un Estado social, que tiene una función fundamental en la reproducción no sólo del sistema económico y social, sino del proceso de desarrollo económico y social es también un desafío.

La resolución de este tipo de cuestiones no se la podemos pedir a dos áreas de dirección ni a dos tipos de programas. Es algo más, es una política de Estado, mucho más integral, mucho más global. De ahí entonces que está en juego cómo se instalan estos problemas en la agenda pública. Este tipo de iniciativas en su desarrollo pueden permanecer, profundizarse, ampliarse, generalizarse. Cómo logran encontrar en la agenda pública un espacio importante es un tema a tener en cuenta.

La construcción de la agenda pública, para por lo menos los científicos políticos que más saben de este tema, remite a que al menos hacen falta tres componentes. Obviamente, una propuesta técnica de diagnóstico. La misma está hecha, la hemos visto, está el diagnóstico, sabemos cuáles son los problemas. Hay un segundo componente que son los reclamadores, quiénes están reclamando una transformación estratégica del Estado. Tal vez están faltando reclamadores en este campo, que no sean sólo los sectores que de alguna manera pueden servirse del Estado como en viejos tiempos, sino de reclamadores que pueden apropiarse del Estado en función de un proceso de modernización, democratización y desarrollo económico y social. No creo que esto esté suficientemente resuelto. Y, en estrecha relación con esto, habría que preguntarse cuántos de los comunicadores pueden hacerse cargo de estos reclamos y de estos diagnósticos, y de ir poniéndolos en juego, no en forma perversa para irritar a la opinión pública sino para construir consensos políticos y sociales.

Finalmente, el último de los desafíos que se señalaba también en la ponencia de Fernández Toro. Él dio un diagnóstico que me pareció interesantísimo. Nosotros venimos trabajando en la dualidad de la sociedad argentina, en la segmentación de la sociedad argentina. El hecho de una sociedad segmentada, polarizada y fragmentada, como parte de nuestra realidad de hoy, pone desafíos todavía superiores a los que otro Estado, otros Estados, en condiciones de modernización pero bajo condiciones de una sociedad mucho más homogénea, han tenido mayor éxito frente a estos problemas. Pero Argentina no sólo enfrenta la dualidad en términos de la segmentación de la sociedad argentina, sino también la dualidad en términos del propio Estado. El Estado argentino en sus distintas estructuras subnacionales, nacional, provincial, municipal, no es un Estado ni homogéneamente burocrático, ni homogéneamente patrimonialista, ni homogéneamente nada. Es un Estado dual, donde se imbrican, fragmentados, distintos intereses, lógicas y concepciones. Lo hacen los propios funcionarios, no por voluntad, no por decisión personal, sino como parte de una cultura que se ha instalado durante más de treinta años o mucho más todavía de historia argentina. Frente a estos temas creo

que el desafío de un Estado que se piense a sí mismo para intervenir sobre sí mismo, es decir, que vaya al psicólogo y que tenga la capacidad de tomar conciencia y de poder modificar sus propias condiciones de funcionamiento, creo que es una excelente iniciativa y este tipo de propuestas apuntan en ese sentido. Muchas gracias.