

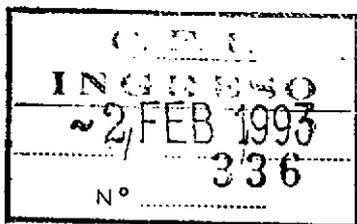
Buenos Aires, 1 de febrero de 1993

Secretario General del Consejo  
Federal de Inversiones  
Ing. Juan Jose Ciacara

Por la presente me dirijo a Ud. a fin de  
presentar el Informe Final correspondiente al contrato suscripto  
entre el firmante y la institución que preside.

Lo saluda atte,

  
Lic. Patricio Narodowski



*Nº de Ingresos en forma no impresa  
por x p. puede ser objeto de*

*24/2/93*

*1/15/93*

*(No se informo modo  
proceder a impreso)*

*0/311  
511*

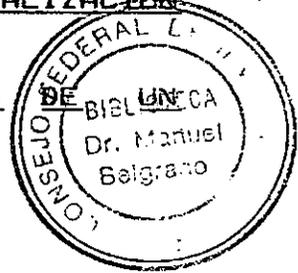
*N 33  
N 2111  
N 310.1*



36942

INFORME FINAL SOBRE REFORMA PRESUPUESTARIA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA de Patricio Narodowski

PRIMERA PARTE: LOS SERVICIOS PUBLICOS COMO PARTES MACROSISTEMA



ROL DEL ESTADO, ORGANIZACIONES PUBLICAS Y PRESUPUESTO

Nuevas demandas y crisis en la gestión: dos teorías explicativas

El objetivo de este informe es intentar explicar y proponer alternativas a la actual situación de deterioro de los aparatos de decisión y ejecución estatales (fundamentalmente provinciales), responsables de los servicios públicos. En este sentido, el énfasis estará puesto en aquellas actividades que, según un consenso mas o menos extendido, deberían seguir siendo desarrolladas dentro de la órbita pública. Nos referiremos, en este sentido, preferentemente los servicios de educación y salud.

Las actividades restantes, sobre las cuales dicho consenso no existe, no serán consideradas en el presente informe.

En esta primera parte se observarán los servicios como macrosistemas, con sus respectivas definiciones globales de política, en la segunda parte, la perspectiva será desde la gestión microeconómica de los organismos.

Si bien en este ámbito no se desarrollará la problemática relacionada con la crisis del estado, sus causas y consecuencias, debemos --no obstante-- dar cuenta de algunos fenómenos claves, sin los cuales es imposible extraer conclusiones sobre los aspectos administrativos y presupuestarios, objeto del informe.

En este sentido, el sector público existente con anterioridad a las transformaciones encaradas en los últimos años fue la consecuencia de un ordenamiento social que incluía, como factores exógenos, una estructura económica y una cierta alianza política. Esos factores definieron un tipo de rol y un perfil determinado de gestión en respuesta a las demandas que, a su vez, respondían a una cierta percepción de los particulares sobre dicho rol.

Por otro lado, mediante el rol y los métodos organizacionales del pasado era factible dar respuesta a las demandas, y si bien los actuales problemas no existían, las relaciones sociales no siempre se desarrollaban en un clima de tranquilidad y armonía. Por este motivo, es posible afirmar que si bien la crisis del estado es un fenómeno nuevo, dicha crisis estaba latente y se manifestaba a través de los sucesivos conflictos político-sociales y organizativos.

¿En qué se distingue entonces la crisis financiera actual? Dicha crisis reconoce su raíz en dos factores claves: los exógenos, asociados a la dinámica de la estructura económica argentina y a la restricción externa como principal condicionante del desarrollo. Por su parte, los factores endógenos se deben asociar a las debilidades propias del sector, que contribuyeron al acrecentamiento de los déficits evidenciados, los que --a su vez-- se diferencian según se relacionen con la propiedad pública, con lo administrativo, lo presupuestario, etc.

Con respecto al cambio de percepción acerca del rol que le cabe al estado, encontramos una idea generalizada entre los particulares que relaciona la crisis con la frustración que ha significado la centralización de la organización y de la toma de decisiones. En este sentido, aparece una identificación entre "centralización" y "ser público". Por eso es lógico, ante todo, diferenciar las distintas percepciones que tiene hoy cada sector socio-económico sobre lo que debe hacer el estado. Esa distinción implica asumir que no hay una única percepción en la sociedad ni un solo interés acerca del rol del Estado.

En segundo lugar, debe diferenciarse el cambio permanente que aparece en el perfil de las demandas, de aquel que surge como consecuencia del fuerte avance "publicitario" de los sectores socio-económicos y políticos que si cambiaron su percepción y lideran el ataque contra el estado de la posguerra (sectores que no reconocen la cuota de la crisis fiscal que obedece a factores exógenos al sector público, factores que seguirán limitando el desarrollo económico de nuestro país aunque el estado desaparezca).

Considerando como un supuesto las condiciones exógenas, la resolución de la crisis dependerá del cambio del rol del estado y de la organización de sus actividades en función de sus objetivos. Para emprender con éxito las reformas debe considerarse que la anterior dupla rol-gestión generaba sus propias "herramientas o técnicas de análisis", las cuales no se presentan como las más apropiadas para evaluar y proyectar cambios ya que parten de esa visión en crisis. Las estrategias vinculadas a la "planificación tradicional" parecen muy lentas y estáticas. Dicho de otro modo: las actuales metodologías organizacionales y --especialmente-- las presupuestarias, no parecen apropiadas "para modificarse a sí mismas".

Asimismo, el análisis del sector público desde las posiciones opuestas a que este desarrolle un destacado rol en el cumplimiento de determinados objetivos, está teñido de un fuerte prejuicio acerca del "ser público". Este enfoque analiza al Estado al margen de la estructura socio-económica que le sirve de sustento real, enfatizando los aspectos estrictamente institucionales.

Al interior de este grupo de teorías, aparecen matices de no poca importancia a la hora de discutir reformas políticas, financieras y/o administrativas. Entre las posiciones más difundidas encontramos la noción según la cual la eficiencia se asocia al mercado y, por lo tanto, a la desregulación y la competencia. Es esta la posición más ortodoxa por la base neoclásica de su planteo.

Así, si bien no niega por definición la posibilidad de una organización de propiedad estatal eficiente, al mismo tiempo parece llevar a cabo esa negación, puesto que para alcanzar la meta de la eficiencia el Estado debe abandonar cualquier criterio de regulación y equidad, conceptos que entorpecerían la asignación de los recursos a través del mercado.

Si bien esta posición se presenta como una alternativa extrema, ha dado lugar a una serie de propuestas basadas en un escenario en el que el Estado no abandona muchas de las actividades reguladas que hasta hoy mantuvo bajo su jurisdicción. Pero al

mismo tiempo se simulan algunos rasgos del mercado eficiente, a fin de mejorar la performance de las unidades de gestión pública.

Las dificultades que se encuentran cuando se intenta avanzar en esa dirección surgen de las propias características de las actividades desarrolladas por el Estado. En primer lugar, el sector público ofrece servicios no reproducibles desde el esquema privado sino a costa de un alto costo social.

En segundo lugar, en las organizaciones públicas es complejo trasladar los esquemas de control que existen en el sector privado. Por último, las actividades estatales exigen una utilización intensiva de mano de obra que hace muy difícil aprovechar rendimientos crecientes a escala u otras formas de incrementos en la productividad. A la hora de reproducir las pautas de eficiencia del sector privado dentro de la órbita pública, es necesario tener en cuenta estas diferencias.

Por otro lado encontramos la teoría de la propiedad pública, según la cual los problemas relacionados con la administración y control de las unidades de gestión estatal son propias y específicas de este sector. De acuerdo con ese enfoque, las falencias solo serán superadas si dichos organismos abandonan su condición de tales, es decir, si son privatizados. En este caso no hay muchas opciones alternativas, aunque existen gran cantidad de estadísticas que demuestran lo errado de la hipótesis.

En lo que respecta al funcionamiento organizacional, el mayor aporte desde los sectores mencionados se debe a la teoría de la elección pública (public choice). En este conjunto de ideas se observa una gran influencia de la teoría de la propiedad pública, razón por la cual las dificultades de los organismos estatales se asocian al propio "ser público".

Por el mismo motivo, se presta especial atención a las influencias del poder político y a las consecuencias surgidas de la existencia de mercados políticos escasamente competitivos, en los cuales las decisiones son tomadas por los individuos ante ofertas monopólicas y sin la debida información.

Por lo expuesto, es fácil deducir porqué las causas "políticas o institucionales" tienen en estas teorías mucho más poder explicativo que lo "social", arribándose a conclusiones basadas en el aislamiento de la realidad socio-económica que rodea a la organización pública.

Si bien estas son las posiciones predominantes, existen ciertos enfoques que, aun basándose en variables político-institucionales, observan también al Estado como aquella institución en la que se manifiestan una serie de presiones externas al propio aparato administrativo (presiones que aparecen a través de ventanillas, de allí la denominación de la teoría) que condicionan su desenvolvimiento. Con ese enfoque, esas posiciones explican una serie de realidades que, por regla general, la teoría de public choice atribuye a la esencia de la organización pública.

Cuando nos interesamos en el análisis de los problemas de la oferta pública, nos estamos introduciendo en este debate y ello debe ser tenido en cuenta si se quiere distribuir las culpas de la crisis actual de un modo conceptual, no ideológico. Para ello

deberia pensarse en la necesidad de una vision desde el Estado,

5  
debería pensarse en la necesidad de una visión desde el Estado, que cuestione la metodología organizacional, el rol y su percepción en crisis, pero que no transfiera esta discusión mecánica e indiscriminadamente al "ser público", tal como lo hacen las teorías expuestas.

### Las decisiones en el sector público y el presupuesto

La ejecución de los servicios estatales requiere la presencia de diversos niveles de decisión. En primer lugar, las decisiones políticas deberían producir objetivos generales para las distintas estructuras, de las que debería surgir la distribución de los recursos. Luego, para que puedan llevarse a cabo esos objetivos, se requieren decisiones sobre las formas organizacionales, las que incluyen:

--La administración de los recursos humanos y la organización global de las tareas, incluyendo los sistemas de información.

--La determinación de circuitos contables y financieros. La existencia de estos circuitos supone un subsistema de presupuestos, de contabilidad, de tesorería y la implementación de mecanismos de control.

Si bien es cierto que existe una clara distinción entre lo político y lo organizativo, no siempre se considera que algunas decisiones políticas repercuten sobre la administración de las organizaciones, ni tampoco que la estructuración de estas organizaciones inciden notablemente sobre aquellas definiciones de índole política.

En esta relación entre decisiones políticas y administrativas el presupuesto es un nexo de vital importancia, ya que funciona como herramienta para dar sustento racional y efectivizar las decisiones relacionadas con los objetivos y la asignación de los recursos.

De este modo, los sistemas contable, financiero y de control están determinados por las decisiones políticas y son sus instrumentos de orden administrativo. Por ello, el esquema de presupuestación debe ser compatible con el resto de los aspectos relativos a la organización (por ejemplo, los rrhh y las actividades en general). Si esa compatibilización no existe, se corre el riesgo de transformar el proceso político de fijación de objetivos y asignación de recursos para la ejecución del servicio, en otro proceso mucho más limitado de asignación de restricciones y control.

Por otra parte, la relación entre la asignación política de recursos, la organización administrativa y el presupuesto define las características del proceso de presupuestación. Puede afirmarse que cuando ese proceso se transforma en un mero clasificador de cuentas o en un simple circuito financiero, la asignación de los recursos y de los objetivos pasa a ser formal. En este caso, si no existe una fuerte cohesión política, las colisiones entre intereses pueden ser violentas.

En cambio, si se estructura un proceso de presupuestación racional pero en función de la asignación política y el control de los gastos y no de la ejecución, se mantendrá la ya mencionada desvinculación del proceso de presupuestación del organizacional ya que éste es considerado como un dato, a pesar de que este último incide significativamente en los propios circuitos financieros y de control. Con este esquema de trabajo, el presupuesto no podrá pasar de cumplir con dos fines: el castigo a los incrementos desmedidos del gasto y/o la generación de una base de datos.

Dentro de las diversas metodologías de presupuestación, el presupuesto por programas no solo fue el más difundido, sino que ha legado su influencia a los sistemas utilizados en la actualidad. Esta herramienta fue presentada como un mecanismo idóneo para evitar la mencionada ruptura entre decisiones políticas, administrativas y presupuestarias.

Así, de la lectura de documentos, manuales e instructivos sobre su aplicación en la década del '70 (tanto a nivel nacional como en los trabajos de la ONU, FMI, etc), surge como un instrumento con amplias posibilidades de complemento con la planificación del desarrollo (las definiciones y los objetivos de Plan y de Presupuesto son similares en ese contexto). Esto significa que la conexión entre los aspectos políticos, organizativos y presupuestarios se confiaba a ambos, razón por la cual luego resultó difícil explicar a cuál de ellos correspondía la responsabilidad sobre el supuesto fracaso de un esquema que no fue todo lo útil que se esperaba.

La metodología se presentaba como innovadora de las formas tradicionales, que no reflejaban los cambios institucionales y por lo tanto no eran útiles para decidir objetivos en el contexto de un Estado que asumía un rol mucho más activo. Por esa razón, el esquema se vincula con los planes de desarrollo y sus primeras aplicaciones se asocian a dos funciones estatales fundamentales en la época: las inversiones en infraestructura y similares, y la distribución progresiva del ingreso. Estos aspectos podrían explicar la tendencia incremental en el gasto que se produjo contemporáneamente a la aplicación de este tipo de presupuesto, fenómeno que no es inherente a la metodología de presupuestación sino que está vinculado al tipo de rol que asumía el Estado.

Desde el punto de vista organizativo, ese rol requería una fuerte centralización de la toma de decisiones, a pesar de la descentralización de algunas acciones operativas importantes (educación, salud). Esta concepción centralizadora es fundamental en el pensamiento de la época y produce la separación entre recaudación y gasto, limitando la posibilidad de la oficina de realizar un análisis racional. Tampoco le permite al director ampliar ingresos para expandir los servicios (dado un cierto nivel de productividad). Esta separación entre recaudación y gasto --que es el origen de la descentralización como alternativa-- tampoco es propia del ppp, pero es cierto que la adecuación de ese instrumento a la centralización es notable.

De la capacidad con la que el ppp dio respuesta a las necesidades del rol asumido por el Estado, surge la hipótesis de que fue un instrumento para el incremento del gasto, pero que difícilmente

7  
pueda cooperar en su reducción y mucho menos en la resolución de los aspectos organizativos propios del sector público.

Por otra parte, la atención brindada a la problemática administrativa en los casos estudiados de aplicación de ppp fue escasa. Si bien estaba presente la preocupación acerca de los problemas relativos a los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de la actividad pública, desde la esfera del presupuesto las acciones concretas fueron imperceptibles.

Por otra parte, el nuevo rol del estado --que situaba la asignación de recursos en primer plano-- generó un perfil de fuerte politización del proceso de planificación y presupuestación. Lo organizacional era --en realidad-- secundario, hecho que convierte a la mayoría de las concepciones de ppp en un sistema de gestión limitado. A ello se debe agregar la falta de interés de los políticos y las dificultades técnicas relacionadas con la búsqueda de indicadores del éxito de los programas, lo que limitó aun más las potencialidades del instrumento.

Recién a fines de los '70 se introducen los problemas administrativos como uno de los factores que impidieron alcanzar mejores resultados, temática que aparece sobre todo en los documentos del FMI. Sin embargo, la relación entre problemas administrativos y presupuesto se comenzó a analizar desde la perspectiva de la administración presupuestaria, obviándose un enfoque totalizador de las acciones requeridas para la ejecución de los servicios.

Esta aproximación al tema supone que el presupuesto basado en programas es una herramienta coherente con las más diversas formas de la organización. Asimismo, supone que con la administración presupuestaria se pueden resolver problemas como --por ejemplo-- los relacionados con la velocidad de la toma de decisiones (ya que el proceso, desde que se envían los formularios junto a las restricciones de cada oficina, hasta que el Congreso define el monto de las partidas es inutilmente largo), o como la estrategia que asegure que la organización adopte las metas como propias (ya que las cifras definitivas no suelen ser iguales a las propuestas), o el esquema que permita

Asimismo, puede suponerse como el esquema que permita maximizar la cantidad de agentes implicados (ya que en el proceso no participan todos los integrantes de la oficinas), o como el modo de vencer resistencias (ya que se verificaron casos de oficinas que intentaron resistir al ppp y lo lograron).

A la relación entre política, administración y presupuestación debemos agregar el vínculo existente entre este último proceso y la contabilidad pública. En este sentido, hemos visto que en el marco del ppp como enfoque global la bibliografía da cuenta de múltiples intentos --más o menos exitosos-- de discutir y modificar tanto algunos principios típicos de la contabilidad pública, como los planes de cuentas y clasificadores.

Estos cambios parciales no representaban otra cosa que leves adecuaciones a esquemas identificados dentro del marco de la planificación y la presupuestación de la época que, sin embargo, presentaba problemas comunes asociados a:

--la confusión generada por la aplicación del concepto de la aceptación del crédito y no del devengado o percibido, para gastos y para recursos.

--las carencias generadas por una contabilidad que no registra todos los bienes de capital, ni sus respectivas amortizaciones. Es decir, que no refleja el real estado (en nuestro caso de deterioro) de inmuebles, instalaciones, rodados, etc.

--las falencias en la intervención de organismos de control interno y externo, y la inexistencia de mediciones de los resultados alcanzados en la producción de bienes y servicios a fin de dar respaldo objetivo a dicha intervención.

La elección de la metodología estrictamente contable aparece como un elemento del presupuesto. Y si bien esto es cierto, debe señalarse que esa metodología debería ser coherente con el rol del Estado y las responsabilidades de los distintos niveles de decisión y ejecución. Es decir, debiera ser el resultado de una metodología política y administrativa.

### Presupuestos y Políticas de estabilización

En este contexto, la preocupación sobre la productividad estaba relacionada con el seguimiento de programas o el control del órgano central, pero no como un instrumento de apoyo a la gestión.

Al respecto, en los últimos años ha surgido un hecho curioso: por un lado, la bibliografía técnica ha puesto énfasis en la relación entre presupuesto y productividad, considerando al presupuesto como un instrumento para la asignación de recursos, y a la medición de la productividad como la metodología que permite evaluar la utilización de esos recursos.

El enfoque teórico no implica abandonar el criterio político en la asignación del gasto, sino que supone incorporar racionalidad económica a partir del análisis de la información sobre productos del programa, tasas de eficiencia, precios de insumos, etc.

Sin embargo, esta no ha sido una práctica presupuestaria habitual a nivel internacional (mucho menos en nuestro país), y las medidas relacionadas con los planes de estabilización han sido externas al proceso de presupuestación. Si bien se incluyeron elementos vinculados al cálculo de productividad, esa inclusión no pasó de ser formal, o bien fue un instrumento destinado exclusivamente a frenar la expansión de las erogaciones.

El fenómeno del que da cuenta la bibliografía internacional es elocuente: para llevar a cabo el ajuste, no se utilizó el presupuesto sino sus fases precedentes; no se acudió a los indicadores del éxito de los programas sino a los topes.

Por eso, los procesos de presupuestación se modificaron atendiendo las necesidades del control financiero. Si bien siempre habían existido órganos de control ("guardianes") y

9  
órganos del gasto, en las épocas del incrementalismo se registró una mayor participación de los segundos (la dirección por objetivos y el propio ppp son ejemplos).

Así, al ponderarse las políticas antiinflacionarias el poder pasó a los órganos de control, que desarrollaron instrumentos normativos para frenar los pedidos de fondos antes que estos se efectúen. Por esta razón no se produjeron grandes cambios, sino que se adaptó el proceso de presupuestación al ajuste. Es decir, a la política de topes.

Para darle poder a los "guardianes" se discutió en términos de objetivos financieros y no de programas, ya que de esto último se ocuparon las oficinas internas y no fue considerado importante por las oficinas centrales.

Este esquema permite llevar adelante una política restrictiva sin resolver ninguno de los problemas señalados como posibles causas de los déficits (es decir, sin producir modificaciones administrativas ni en los mecanismos de presupuestación). Para ello, se desarrolla un sistema basado en la toma de decisiones sobre los gastos sin participación de las oficinas ejecutoras, o a través de una participación formal.

Asimismo, la decisión de quién gasta y cuánto gastar en "las fases precedentes" al presupuesto, parte de la definición de objetivos integrados y no dispersos (como sucede en una etapa de preparación de ppp), definición que --además-- sirve para alertar a los administradores acerca de las tendencias de las erogaciones.

De ese modo, con esa metodología se intenta limitar, no razonar. Los resultados son, entonces, los de un proceso escasamente racional, ya que las metas se deciden centralmente (en muchas ocasiones sin consultar a las oficinas), separando aun más las etapas de decisión y ejecución.

Para avanzar en ese marco, los "guardianes" requieren un fuerte apoyo político sin el cual no tienen poder alguno. De allí la existencia de "superministros de economía" o consejos interministeriales del gasto, los que tienen el fin de resolver políticamente las contradicciones entre la política de topes y los grupos de poder.

Como ya se mencionó, la política de topes no resuelve los problemas administrativos que ya habían sido advertidos en la implementación de los ppp. Dicha política solo limita el gasto, agregando irracionalidad al modelo y descuidando su objetivo máximo: la oferta de servicios.

### La administración de las organizaciones

A nuestro criterio, de los párrafos anteriores se desprende que el presupuesto no ha sido --y difícilmente pueda ser-- considerado un instrumento de gestión global. En cambio, el proceso de presupuestación es uno más de los subsistemas que

10  
integran el sistema organizacional. Por esta razón, los problemas generales de la administración involucran también a ese subsistema, que tiene sus particularidades al igual que el resto de los subsistemas.

Tal como ya se explicó, las reformas a los esquemas de presupuesto que no se realizan como parte integral de la metodología organizativa, consideran a esta como dada e inmodificable. Esto significa que, dentro de la relación "administración-presupuesto", el segundo proceso integra al primero y está fuertemente determinado por él. Por eso priorizamos el análisis de los rasgos de las organizaciones que deciden y ejecutan los servicios públicos, objeto de estudio que incluye al presupuesto.

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, las entidades públicas han sido caracterizadas como organizaciones que presentan graves problemas de incentivos para los agentes responsables de la ejecución de los servicios y de las restantes actividades de apoyo administrativo, entre ellas las de presupuestación y control del gasto.

Según la teoría de la elección pública, el objetivo de los empleados públicos --y por ende, sus incentivos-- es la ampliación de las dimensiones de la oficina, del poder y de la influencia sobre el presupuesto, razón por la cual los costos unitarios públicos son mayores que los privados.

De acuerdo con ese enfoque, esos objetivos conducen a que los funcionarios deban mostrarse siempre capaces de gastar los créditos a su disposición durante un ejercicio financiero, ya que en caso contrario se podría generar una reducción en el periodo siguiente. Si bien esta lógica está lejos de explicar totalmente el incremento del gasto (como pretende esta teoría), logra captar --no obstante-- aspectos esenciales de ese proceso.

Asimismo, es probable que la centralización y el ppp no logran desmontar ese mecanismo del aparato público debido --fundamentalmente-- a la separación ya mencionada entre presupuesto y ejecución, separación que sin duda fomentó dicha práctica. Sin embargo, la mayoría de las reformas en los presupuestos ha subestimado el problema de los incentivos debido a la subestimación del plano organizacional, por lo cual ese mecanismo no pudo ser suprimido.

Si suponemos que la resolución del problema no puede pasar por el desarrollo de formas de mercado (dentro de las cuales los precios surgen de la calidad y cantidad de la oferta y la demanda), debe pensarse en un esquema que simule esas formas: un sistema de premios y castigos a la eficiencia y el ahorro.

En este sentido, la reforma del proceso de presupuestación es insuficiente. El tema es más amplio e incluye la modificación de las pautas de administración de los rrhh, con lo cual la resolución del abismo existente entre la problemática presupuestaria y la oferta del servicio vuelve a plantearse como una necesidad insolapable.

La elaboración de esquemas de premios y castigos, requiere puntualizar que existen diferencias entre quienes creen que dicho ahorro debe beneficiar a los empleados y aquellos que fomentarian otras actividades. Además, hay que considerar que el premio remite nuevamente a los indicadores de éxito de los programas y a los obvios problemas de los servicios públicos para simular mercados, aspectos que deben ser resueltos ya que antes de premiar hay que individualizar a quien realiza correctamente las tareas. En el marco de la economía pública, este es un aspecto técnico solo para el análisis neoclásico, pero bien puede ser considerado un problema político-social.

Un segundo nudo problemático está vinculado a la relación entre decisores y agentes. Así, de acuerdo con lo expuesto, surge que si bien las oficinas del sector público deberían responder a los objetivos fijados por los poderes políticos, llevan a cabo sus propios fines ante la supuesta impotencia de esos estamentos políticos. Esto se explica por los problemas de comunicación e información entre quienes fijan los objetivos y aquellos que, con escasos incentivos, deben llevarlos a cabo.

Esta relación entre decisores y agentes es trascendente si se quiere explicar "porqué no se hacen las cosas" y "quién tiene la culpa de que no se hayan hecho". La respuesta a este interrogante ha dado lugar a un profundo debate en el que se distinguen dos posiciones: una de ellas es la de Niskanen, basada en la noción de un poder político pasivo que depende de una relación dispuesta por los agentes.

Según Niskanen, si bien es difícil evaluar los problemas de cualquier producción, es casi imposible hacerlo desde afuera cuando los controlados manipulan la información debido a la asimetría existente en relación a ella. Así, para cualquier tipo de evaluación se debe conocer la producción efectiva, ya sea mediante los datos correspondientes o a través del conocimiento de su función.

Sin embargo, la relación entre actividad y resultados permanece deliberadamente oculta en muchas ocasiones. Desde este punto de vista, la problemática informativa parece inherente al "ser público" y se manifiesta a través de un monopolio de la información por parte de los empleados, monopolio que los hace "imbatibles".

Un escenario más realista indicaría que las oficinas presentan a los políticos un variado tipo de vínculos, según el modo en que estos están dispuestos a ejercer su poder y limitar la capacidad de las oficinas de monopolizar información. En este escenario los empleados son más prudentes y su capacidad de engañar está fuertemente limitada por la probabilidad de ser descubiertos y por el tipo de castigo. Según este esquema, se podrían reducir los controles sin que ello impida la localización de las distorsiones en el trabajo de las oficinas.

La importancia del planteo es que libera de responsabilidad al burócrata y busca en los políticos (o en los grupos sociales que a veces son representados por los políticos) las causas de las presiones sobre el gasto. En este sentido, ubicar la verdadera causa de que "cada uno persiga sus fines y no los de la organización" es fundamental si se quieren minimizar los efectos de la difícil relación que se plantea entre quienes deciden y

quienes deben ejecutar esas decisiones.

Los problemas de información han estado presentes en las metodologías de presupuestación empleadas en las últimas décadas, las cuales mantuvieron una clara división entre las oficinas que ejecutaban los actos administrativos o servicios (y que por lo tanto gastaban), aquellas que controlaban, las que tenían responsabilidad técnica sobre la propia confección del presupuesto y la comunidad que recibía el servicio.

Esta compartimentación convertía a la información en un bien inapreciable, más aun cuando se intentó implementar el Presupuesto Base Cero, que requería de los responsables un flujo de información proveniente de las agencias en medio de la escasez de incentivos y de numerosos controles. En el caso del ppp, es evidente que el sistema fue aceptado por quienes lo juzgaban como útil a sus intereses.

Otro fenómeno importante en las organizaciones públicas es el conocido como "corredor solitario" (free rider), también denominado por la literatura como rent seeking (buscador de renta). Si bien no compartimos el enfoque global y las explicaciones ofrecidas por la teoría de la elección pública acerca de las causas del fenómeno, no obstante verificamos su preocupante existencia real dentro de un aparato estatal con el perfil que se acaba de analizar.

Se trata de aquellas personas que aprovechan ese aparato, sus regulaciones (incluidas sus deficiencias) y la centralización de las decisiones para obtener un beneficio individual, que no es justamente el objetivo perseguido por las normas que originaron esas regulaciones. Significa que, al margen de las genuinas ventajas que presentan algunas normas vigentes, también existe la posibilidad de ese rédito individual impensado.

En efecto, el sector público regula un conjunto de actividades, transferencias, derechos, etcétera, dispuestos en función de objetivos definidos por la autoridad pertinente. No podemos definir como free rider a ningún individuo que goza de un beneficio perseguido por la autoridad, por individual que ese beneficio resulte.

Sin embargo, las deficiencias en la ejecución y el control de esas normas genera posibilidades de beneficio individual más allá de lo establecido. Casos típicos son aquellos que se enriquecieron con las cláusulas de reajuste de los contratos de obra, o quienes aprovechan el régimen de licencias o de horas extras a partir de normas amplias e indefinidas, o -- sencillamente-- de la complicidad de quienes deben ejercer el control de personal.

Este canal de gastos no puede representar un porcentaje elevado en la tendencia incremental de las erogaciones, pero existe y su eliminación, lejos de suponer la anulación de esas regulaciones (como concluye la mencionada teoría), consistirá en realizar las modificaciones organizacionales tendientes a que las regulaciones mencionadas beneficien solo a los sectores sociales para los que fueron creadas.

13  
Los tres aspectos organizacionales mencionados son claves para analizar las dificultades que presentan las entidades públicas en el momento de desarrollar sus tareas. En los párrafos siguientes veremos si el diagnóstico hasta aquí esbozado se asemeja a nuestros aparatos públicos provinciales, e identificaremos las causas concretas que explican este estado de situación.

## LA ORGANIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS PROVINCIALES

### La estructura tradicional de los estados provinciales y las relaciones interministeriales:

Al margen del compromiso estatal que están dispuestos a asumir los distintos gobiernos provinciales, el objetivo de las administraciones públicas se focaliza en la organización de un conjunto de servicios, hoy más o menos circunscriptos a la salud, la educación, las escasísimas obras públicas, las pobres transferencias a los sectores marginados, la administración de las jubilaciones y la distribución mayorista de luz y agua, entre otros.

Los ministerios son las organizaciones que llevan a cabo estos objetivos. Para ello, --y presupuesto mediante-- se asignan recursos financieros que se transforman en las respectivas jurisdicciones en recursos humanos y materiales, que serán empleados en la ejecución de actividades concretas.

En este marco, el Ministerio de Economía y/o de Hacienda (MEH) adopta un perfil diferente, ya que no ejecuta servicio público alguno (o lo hace muy raramente y en actividades discutibles) y solo desarrolla actos administrativos necesarios para que el resto de los ministerios puedan prestar sus servicios y realizar los correspondientes actos de administración.

Entre esos actos se distingue la recaudación de impuestos, sin los cuales es imposible mantener la actividad pública. Las características que adopta en la actualidad esa relación entre el MEH y las restantes jurisdicciones, deben asociarse a los diversos aspectos analizados en la primera sección de este trabajo:

A) La relación entre el MEH y el resto de las jurisdicciones está fuertemente condicionada por las distintas cuotas de poder político que detentan los ministros. Esa cuota no es un fiel reflejo de las intenciones de la sociedad relativas a la cantidad y calidad de servicios que desearía recibir --ni siquiera de su voto--, puesto que responde a un mercado político escasamente transparente y es un fenómeno aun anterior a los años del ajuste.

B) A su vez, esa relación solo se reflejó en la organización administrativa del estado a través del proceso de presupuestación. Por esta razón, en los últimos años se produjo una enorme pérdida de importancia de las oficinas que, con

4  
distintos rangos, llevaban a cabo tareas de planeamiento. El fenómeno es llamativo puesto que la problemática a cobrado un renovado interés en las empresas privadas, que han readaptado esas oficinas para que desarrollen actividades de planeamiento estratégico.

C) La "lucha" por el presupuesto ha tenido un límite en cierta inercia verificada año a año en las asignaciones presupuestarias. Esa inercia reconoce dos tipos de causas:

--La restricción financiera --que le confiere al MEH cierto poder de veto sobre el resto de las jurisdicciones en función del criterio de caja-- y la inflación de los últimos periodos, aspecto que parece haber desaparecido. Sin embargo, la restricción financiera permanecerá si las provincias no logran apropiarse del excedente generado por el actual nivel recaudatorio de los impuestos coparticipados.

-- La rigidez generada por la alta participación relativa de los gastos de personal en el total de las erogaciones, ya que los servicios ofrecidos son mano de obra intensivos y --además-- porque la crisis financiera redujo al mínimo el resto de los gastos (incluso, por ejemplo, el de medicamentos en el sistema de salud). Por eso, las teorías que intentan explicar el origen de las presiones incrementales sobre el gasto, deben desarrollarse prestando atención a las diferencias existentes entre los distintos tipos de erogaciones, ya que muchos gastos han crecido por debajo del promedio y por eso han perdido participación relativa.

La presencia de esta inercia en las asignaciones presupuestarias en los próximos años, depende de la estabilidad, del poder del MEH y del porcentaje de gastos en personal sobre el total de las erogaciones, elementos que están vinculados directa o indirectamente al ajuste. En este sentido, una parte importante de la incidencia de los gastos en personal se debe a los excesos observados y puede ser reducida; el resto se explica por el tipo de servicios prestados y por la restricción de otros gastos, elementos que se mantendrán en el futuro.

D) Asimismo, existe una lucha paralela alrededor de la captación de fondos extra-presupuestarios provenientes de créditos cedidos por organismos de asistencia externa. Los montos en juego y la absoluta falta de coordinación sobre este aspecto, obligan a dar cuenta del fenómeno. Al respecto, la falta de transparencia en el juego político aparece con más violencia que en las actividades presupuestadas, fenómeno que tiene similitudes con los fondos reservados en los presupuestos de los años '70, y su crecimiento puede repercutir en la futura situación financiera.

E) La responsabilidad técnica del proceso de presupuestación recae sobre el MEH, esquema que ha resultado sumamente práctico para implementar una política de topes al gasto pero puede ser poco beneficiosa para alcanzar una mayor eficiencia en los servicios ofertados. La metodología de presupuestación por programas, utilizada en la mayoría de los casos, no fue un impedimento para el crecimiento del gasto (hemos analizado anteriormente la posibilidad de que haya formado parte activa en

ese proceso), y actualmente subsiste como metodología, al menos en un sentido formal. 15

Tal como lo hemos explicado en párrafos anteriores, el PPP en las provincias no fue un impedimento para la existencia de una política restrictiva; la característica fue que esa política se desarrolló a costa de la misma utilización del PPP. Esto significa que, así como el PPP sirvió como metodología incremental, también aportó a estrategias de reducción. El común denominador de ambas situaciones es la visión macro del gasto y la llamativa desatención de la problemática microeconómica del estado. Esto ha condicionado al proceso de presupuestación y a la jurisdicción responsable: el MEH.

### El perfil organizativo: Los Ministerios

Atendiendo a su dinámica interna, la relación de las jurisdicciones con el MEH adopta la forma de restricciones, hecho que convierte al ministro respectivo en el primer defensor de su cuota de gasto y lo enfrenta al resto de los ministros, principalmente, al de economía. Esta situación se reproduce en las organizaciones y no parte de los estamentos inferiores sino de la propia conducción política.

Dentro de esta lógica, los sectores que no participan de esa "lucha interna" son aquellos que no tienen acceso a decisiones presupuestarias (generalmente, los organismos de ejecución del servicio), fenómeno debido a que la organización de las jurisdicciones está dominada por el criterio de la centralización, que separa la ejecución de la presupuestación. Entonces, este tipo de entes pueden ser caracterizados desde dos ángulos:

Desde la oferta:

- Públicos: responden a una lógica política.
- Producen servicios en mercados con escasa competencia, que es nula en términos de los precios de equilibrio.
- Organizados centralmente a partir del criterio dominante en la posguerra, que priorizaba la confianza en la planificación estatal (aunque la realidad indica que hace años que los estados provinciales no logran planificar) como respuesta al proceso global de homogeneización de la demanda.
- Son organizaciones fuertemente influenciadas por la profunda crisis financiera de los últimos años.

Desde la Demanda:

- La demanda suele ser heterogénea (tanto por estratos regionales como sociales) debido, por un lado, a las modificaciones operadas en la percepción de los particulares y, por el otro, a las consecuencias del desigual desarrollo económico de nuestro país, fenómeno que explica las diversas necesidades y percepciones co-existentes.
- Como consecuencia de esta segmentación objetiva y subjetiva de

las demandas, se produce la huida de los sectores con mayor poder adquisitivo y --simultaneamente-- la permanencia de grupos sociales con mayores necesidades y menores ingresos.

Para llevar a cabo sus tareas ejecutivas, el PE provincial cuenta con los ministerios como órganos responsables de la toma de decisiones, la ejecución y el control, tanto del flujo real como del financiero y su contabilización. Estas organizaciones deben administrar los siguientes recursos:

1) En función de la ejecución de los servicios: recursos humanos -rrhh- (docentes, inspectores, porteros, obreros para el mantenimiento de escuelas, médicos, enfermeros), la compra de bienes (material didáctico, medicamentos), servicios (luz, gas) y erogaciones en construcciones y bienes de capital.

2) También debe administrar rrhh, la compra de bienes y servicios para la realización de actos administrativos destinados a sostener los servicios que no deben ser ejecutados directamente sino que dependen de transferencias en dinero (las jubilaciones).

3) Por último, debe administrar rrhh y la compra de bienes y servicios indispensables para administrar los rrhh y la compra de bienes y servicios de los párrafos anteriores.

A su vez, cada objetivo o tarea se puede efectuar solo si se cuenta con decisiones e información provenientes de diversos ámbitos, lo que generó la división en direcciones y la complicación de que algunos actos requieren la aprobación de varias fuentes de decisión. Por ejemplo: los aspectos relacionados con el personal docente requieren decisiones tanto del área educativa como del sector de administración.

Por lo expuesto, los ministerios cuentan con direcciones que atienden aspectos propios la ejecución del servicio y otras que se ocupan de la administración de todos los rrhh y bienes y servicios, incluidos los que administran y no ejecutan (por eso estas organizaciones terminan gastando una parte de sus energías en la administración de los recursos que administran).

En los ministerios que tienen a su cargo un servicio (Salud, Educación, Obras Públicas, Vivienda) existen tres tipos de organismos:

a) Los "ejecutores", vinculados directamente a la prestación del servicio (la escuela, los hospitales), y que administran recursos clasificados en el punto (1).

b) Los "administrativos", que intervienen en los actos administrativos y de control.

c) Los "decisores", que intervienen en los procesos más trascendentes de decisión, como los relativos a la presupuestación. Los organismos "administrativos" y los "decisores" administran recursos definidos en los puntos (2) y (3).

Por otra parte, los subcircuitos --sobre todo el correspondiente

al personal, que es el más importante-- requieren información de los tres tipos de organismos. En este sentido, los "ejecutores" son responsables del input inicial y luego pierden de vista el proceso, retomándolo solo si casualmente se encuentran errores en el resultado de los procesos administrativos (por ejemplo, errores en una liquidación). El perfil de estas estructuras "ejecutoras" es el de un sistema administrativo (por que de hecho lo es) que no se reconoce como tal.

Las estructuras "administrativas" y "decisoras" conforman items presupuestarios. Al respecto, la mayoría de las "administrativas" --que reúnen la mayor cantidad de subcircuitos-- no tiene decisión sobre la asignación de recursos inter-items, aunque sí tienen responsabilidad intra-item sobre la ejecución de los actos administrativos que requieren los gastos. Finalmente, tienen alguna responsabilidad (y solo alguna) sobre los destinos de esos fondos.

Las estructuras "ejecutoras" responden en conjunto y solo nominalmente a un item, pero no tienen participación en su manejo. Desde el punto de vista del presupuesto, la relación entre los tres tipos de estructuras se produce a través de los subcircuitos contables y financieros, así como de control (aunque estos no suelen estar sistematizados).

Lo expuesto demuestra la existencia de una profunda separación entre las estructuras con distintos roles (ejecución, administración, decisión), pero también entre los procesos administrativos y los relacionados con el presupuesto. De este modo, ningún organismo está tan alejado del presupuesto como las unidades de ejecución (sea cual fuese su ubicación geográfica).

Esta realidad no ha podido ser modificada a pesar de las diversas experiencias realizadas con la implementación de la presupuestación por programas, base cero y por objetivos. Por el contrario, la consecuencia más visible de esos intentos fue la conformación de sistemas presupuestarios provinciales híbridos, difíciles de encasillar en alguno de los esquemas mencionados pero con problemas propios de cada uno de esos intentos.

Por su parte, la separación entre las estructuras de administración, ejecución y decisión es consecuencia de la centralización administrativa y financiera.

La distancia existente entre administración-ejecución, por un lado y decisión, por otro, es causa de la crisis de los sistemas de presupuestos y también del tipo de presupuestación inherente a una política de topes al gasto.

La suma de ambos fenómenos explica que la ejecución presupuestaria no tenga un correlato en la organización, sus acciones y gastos: por ejemplo, si bien los números globales suelen coincidir, al investigar, se encuentran partidas de servicios (viáticos) para pagar sueldos, porteros de escuela que manejan diariamente una PC en Informática o médicos que figuran como administrativos.

El marcado abismo existente entre el proceso administrativo y el presupuestario limita el uso de la información, al tiempo que

esteriliza cualquier acción de los organismos tanto ejecutores como administradores tendiente a evaluar el gasto y planificar en función de los resultados anteriores.

Esto significa que, si bien esta tarea nunca es emprendida, tampoco sería útil para el sistema que se llevase a cabo. En este sentido, cabe aclarar que es posible contar --aunque con cierto atraso-- con información detallada sobre el gasto, con un buen nivel de desagregación. Sin embargo, muchos responsables de áreas ignoran esta posibilidad; el resto conoce esa posibilidad pero no la utiliza y los que indagan sobre esta alternativa son frenados por el propio sistema.

Si bien es cierto que debería trabajarse sobre un cambio en los clasificadores, debe considerarse que los actuales ofrecen una información vasta que es usualmente desperdiciada. Tampoco parece probable que una reforma en la metodología de presupuestación resuelva esta ruptura si no se modifican las pautas organizacionales globales.

Al mismo tiempo, aumenta cada vez más el segmento de gasto "de uso público de origen privado" (las mencionadas cooperadoras) y los recursos provenientes de organismos financieros internacionales. Esto implica que quien lee el ejecutado e intenta planificar a partir de esa información, no se enfrenta al total del gasto sino solo a una parte de él.

## LOS PROBLEMAS Y LAS ALTERNATIVAS DE SOLUCION

### La urgencia para solucionar la crisis

Si bien los distintos niveles de decisión política han dado cuenta de la crisis y han comenzado a buscar soluciones, los sistemas de servicios y la comunidad que los rodea se han adelantado en la implementación de estrategias de solución, al tiempo que exigen decisiones de parte de los gobernantes.

En este sentido, existen en la actualidad dos procesos de descentralización superpuestos. Uno de tipo administrativo, planificado, mediante el cual se transfieren algunas responsabilidades organizacionales a los organismos ejecutores (control de facturas de servicios públicos en las escuelas; cobro de servicios, sobre todo, a obras sociales en los hospitales). Estas tareas se han desarrollado con muchos problemas y no se han cumplido los objetivos que se perseguían con las reformas.

Además de las dificultades propias de un proceso de descentralización administrativa realizado sin el traspaso de responsabilidades financieras (único --aunque peligroso-- modo de unir ejecución, administración y presupuesto, como veremos luego), se debe sumar que el traspaso de tareas administrativas se produce desorganizada y caóticamente.

Tampoco se pueden negar las trabas relacionadas con la tradición propia de los entes públicos asociadas a la gratuidad, tradición

presente en el personal que brinda los servicios (médicos, por ejemplo) y en el personal administrativo, pero también en la ciudadanía que se niega a asociar servicio público y precio de mercado.

El otro proceso de descentralización, no es producto de la planificación. Se ha dado caóticamente pero cumplió en mayor medida con los objetivos perseguidos: se trata del impulso de las cooperadoras en la financiación de actividades no cubiertas por el presupuesto. Ese impulso constituye un avance "de hecho" de los mecanismos de descentralización financiera, proceso que presenta todas las virtudes y todos los defectos de los emprendimientos espontáneos que responden a un abandono y no a una construcción.

Lejos de ser producto de un acuerdo entre la comunidad y el estado, ese tipo de emprendimientos son una respuesta a la retirada del sector público y, como tales, su desarrollo se traduce en beneficios pero también en costos. De ambos fenómenos debe dar cuenta todo proyecto de reforma que se intente en el futuro.

Dado lo caótico de los cambios, las definiciones utilizadas para caracterizar las reformas han generado cierta confusión, debido a ello diremos que, a los efectos de nuestro trabajo, se considera descentralización como el traspaso de la responsabilidad en la ejecución de un servicio público desde un nivel administrativo superior a otro inferior pero dentro del estado. No debe confundirse el mencionado concepto con el de desconcentración, que intenta conseguir objetivos de eficiencia en la administración de la gestión pública pero sin afectar la responsabilidad del nivel estatal que se hacía y se sigue haciendo cargo del servicio.

### Los problemas del ser público

No es difícil hallar coincidencias cuando se discuten los problemas inherentes a la oferta pública y su demanda. En cambio, las diferencias aparecen cuando se intenta vincular dichos problemas con los distintos rasgos de las organizaciones públicas. Sin embargo, esa vinculación es imprescindible para encontrar soluciones racionales.

Acabamos de ver que las características de los organismos responsables de los servicios públicos responden a múltiples determinaciones del lado de la oferta y de la demanda. Diferenciaremos entonces tres tipos de dificultades: las propias del ser público, las netamente administrativas y las estrictamente financieras.

Muchos de los actuales intentos de resolver la llamada "crisis de los servicios públicos" han subestimado esa distinción, razón por la cual se adoptaron estrategias de reforma administrativa para solucionar problemas que son consecuencia de las restricciones financieras, o para intentar resolver obstáculos cuya raíz estaría vinculada con la propiedad misma del servicio. En este marco, también aparece como alternativa la privatización de servicios solo porque tienen problemas administrativos.

En caso de no llevar a buen término una metodología que diferencie los distintos tipos de problema, se puede terminar

creyendo que una organización funciona mal porque es pública, cuando en realidad la causa es una fuerte tendencia administrativa a la centralización.

También puede creerse que no planificó porque está organizada centralmente, cuando en realidad las restricciones financieras le impidieron o dificultaron hacerlo. Como ya hemos planteado, existen diversas posiciones teóricas alrededor de esta problemática y un amplio debate, que suele ser peligrosamente obviado a la hora de la toma de decisiones.

En lo que concierne a las características asociadas al "ser público" (definido por un precio diverso al de mercado) y contrariamente a lo que afirma la teoría de la elección pública, debemos sostener que --ante todo-- la actividad desplegada por el Estado sirvió para asegurar un sinnúmero de servicios a la mayoría de la población, incluso a sectores que iban siendo marginados del sistema económico.

Pero, además, debe recalcar que esa noción de lo público ha permitido mantener el sistema --aun siendo gratuito-- en el marco de la gran crisis financiera: el sacrificio de los docentes, médicos, enfermeras (muy superior al que realizan esos mismos profesionales en entidades privadas) y de las cooperadoras escolares y hospitalarias, solo pudo lograrse debido a esa condición.

Los problemas administrativos presentados como cuestiones típicas del "ser público" de la organización, podrían atenuarse con otros criterios de administración, pero seguirán actuando como restricción. Solo se podrá proceder a su eliminación mediante un cambio en la concepción del "ser público", que elimine o minimice protecciones, derechos, etcétera.

Para llevar a cabo esa transformación, deberá tenerse plena conciencia no solo de todo lo que implica esa condición para los propios demandantes del servicio, sino también de los beneficios que representa al sistema por el compromiso que genera en el conjunto de personas que intervienen en la prestación de esos servicios.

No estamos de acuerdo con quienes plantean que la menor calidad del servicio debe ser atribuida al "ser público"; más bien, el principal problema puede ser la crisis fiscal de la economía, realidad que excede largamente a las variables endógenas a los sistemas de servicios.

Sin embargo, esa crisis opera como una fuerte restricción y la gratuidad anula al precio como regulador de la eficiencia económica, al tiempo que genera la necesidad de su sustitución por otro mecanismo de control. En este sentido, solo el requerimiento de esquemas de control extra-precio es un problema inherente al "ser público".

Esta necesidad de no confundir los problemas administrativos con los propios del "ser público" es fácil de demostrar si se observa que múltiples organizaciones privadas tienen problemas similares (entre ellos, escuelas, universidades y hospitales privados). Probablemente, la causa debería buscarse en la centralización como esquema de decisión, sistema que tiene como ventaja (y

desventaja) la posibilidad de una oferta segura y homogénea.

Una ventaja, porque en cierta medida garantizaba educación para todos. Por eso el sistema central estuvo fuertemente asociado a los objetivos propios del "ser público y gratuito". Al mismo tiempo, tenía como desventaja a la imposibilidad de flexibilizar la demanda sin correr el riesgo de incumplir con esas condiciones de gratuidad.

Los problemas administrativos, la restricción financiera y las opciones

Si los problemas asociados al "ser público" requieren soluciones vinculadas al nuevo rol del estado y solo se puede encarar a partir de alternativas que incluyan la privatización, el supuesto de este trabajo consiste en plantear opciones al interior del universo público, sin salirse de él. La definición nos remite -- en primera instancia-- a los problemas administrativos, dentro de los cuales se debe efectuar una distinción entre:

1) Problemas surgidos como consecuencia de las malas conducciones político-organizativas del pasado, los que van más allá de la centralización o descentralización de las decisiones y la ejecución. En este grupo de problemas incluimos aspectos tales como:

-- La total confusión de tareas, con organigramas "inflados" y direcciones cuyas misiones y funciones no se cumplen.

-- Circuitos administrativos absolutamente caóticos, que dificultan los controles y --en los casos pertinentes-- obstaculizan las tareas de cobro por la prestación de los servicios (por ejemplo, los problemas que surgen para que los hospitales consigan que las Obras Sociales se hagan cargo de los costos por la atención de sus afiliados en las instituciones públicas).

-- Inexistencia de un proceso de planeamiento estratégico por parte de la conducción político-administrativa, situación que condiciona al propio presupuesto y agrega más confusión a la ya reinante.

-- Plantas de personal rígidas, ya sean administrativas o las específicas de cada servicio, con objetivos poco claros y con grandes falencias en cuanto a su capacitación. Esa rigidez es una causa central para explicar por qué las plantas teóricas no guardan relación con las tareas reales de los agentes. Surgen así dos aspectos claves de las organizaciones públicas: la falta de incentivos y la asimetría en la información, que determinan la relación principal-agente, pueden incluirse en este apartado.

2) Problemas generados por la inexistencia o insuficiencia de equipos de computación. Si bien este aspecto puede ser incluido en el punto anterior, la diferencia ayuda a deslindar responsabilidades entre "tecnología administrativa" y "tecnología informática", ya que muchas veces se intentan resolver ambas cuestiones con la introducción de la PC, sin avanzar sobre los aspectos administrativos.

3) Problemas generados por los regímenes laborales, cuestión que

22

si bien excede el problema de la organización, ha restringido la capacidad de dirección de los organismos. Al respecto, es necesario diferenciar este problema de los restantes, ya que los cambios en los regimenes laborales pueden dar gran flexibilidad a la administración y generar fuertes ahorros, pero al mismo tiempo son de difícil logro por la resistencia tanto de los trabajadores como --en algunos casos-- de los propios usuarios. Como es sabido, las características de los regimenes laborales públicos explican una parte de fenomenos como:

-- El alto nivel de ausentismo.

-- La falta de incentivos.

-- Las dificultades para renovar las plantas con personal mejor adiestrado y las trabas para estructurar una carrera competitiva al interior de los organismos.

-- Imposibilidad de aprovechar las ventajas de los mercados laborales segmentados.

Sin embargo, el régimen laboral no explica la totalidad de los fenómenos mencionados, puesto que también operan como causas las particulares características de algunos servicios públicos y el tipo de demanda que satisfacen. A modo de ejemplo, en los organismos de educación y salud los empleados actúan en un ámbito sumamente desgastante, que el régimen laboral debe considerar y por esa razón incluye sistemas especiales de licencia.

De este modo, al evaluar la coherencia de esos sistemas debe considerarse que parte del ausentismo se explica por las especificidades del servicio y no por la propia existencia del régimen, como sostienen algunos especialistas. En síntesis, el fenómeno ya comentado de los "free riders" es causado por las regulaciones, entre ellas las del mercado laboral; sin embargo, la supuesta improductividad del trabajo de las organizaciones públicas solo en parte puede ser atribuida a este problema

4) Problemas asociados al tipo de sistema de administración existente. Estos aspectos deben separarse de las consecuencias de las malas conducciones político-organizativas (mencionadas en el punto 1), puesto que involucran todos los problemas que hubiesen existido aunque estuviésemos en presencia de sistemas administrativos eficientes pero centralizados ya que estos son producto de los propios límites de esa forma de organización.

Dentro de este grupo encontramos dos tipos de cuello de botella:

-- Los relativos a la distancia estrictamente geográfica asociada a la centralización. Esta restricción genera costos debido a los complicados circuitos que se expanden por amplias zonas, con decisiones en un centro y continuos flujos de información que producen gastos en viáticos, automotores, correo, etcétera. Estos costos podrían minimizarse con la incorporación de la informática a los circuitos, pero sería imposible eliminarlos mientras se mantenga la centralización.

-- Los estrictamente decisionales asociados a la centralización y que incluyen todas las dificultades de planeamiento, decisión y

control surgidas cuando se descentraliza la ejecución pero no la toma de decisiones. Asimismo, en este grupo se incluye un conjunto de problemas actualmente confundidos con aquellos típicamente administrativos (punto 1), pero que subsistirán aunque esta sea mejorada:

\* El control de personal, más allá del que resulta posible bajo un esquema centralizado eficiente.

\* La gran lentitud en los flujos de información.

\* La falta de relación entre los objetivos y los fondos disponibles.

\* Irracional distribución del gasto de acuerdo a las necesidades zonales o regionales.

Por último, tenemos los problemas estrictamente financieros, que atentan contra la amplitud y calidad de los servicios. Es evidente que todos los problemas que se relacionan con el "ser público", así como los "administrativos", pueden ser considerados financieros desde el momento en que fueron considerados como tales con la irrupción de la crisis fiscal y desaparecerían como problema conceptualmente -no realmente- en la medida que se consiguieran fondos suficientes para ampliar y mejorar la calidad de los servicios sin modificar las estructuras administrativas.

En esta perspectiva, hay quienes sugieren al Estado mantener el actual nivel de gastos en servicios como salud y educación, desentendiéndose del problema de la gestión. De ese modo, se obtendrían nuevas transferencias desde el sector de las familias hacia esos servicios: son los privatizadores.

Pero también hay quienes, desde los sectores docentes (e, incluso, desde los usuarios), sugieren mantener el actual nivel de gastos de las familias, a fin de que sea el Estado el que aumente sus transferencias hacia esos servicios. En este sentido, las dos posiciones coinciden al suponer que la totalidad del problema es de carácter financiero, sin considerar que para fundamentar esa afirmación se debiera proceder primero a reducir al máximo el malgasto proveniente de la organización administrativa de los servicios.

La decisión sobre la estrategia de la reforma no es el objeto de este trabajo, pero sí corresponde la sugerencia de alternativas. Para ello, previamente debemos puntualizar que la resolución de los dos tipos de problemas, (los administrativos y los financieros) debe contemplar dos requisitos: por un lado, las soluciones adoptadas deben ser compatibles con el "ser público", condición que de algún modo restringe la amplitud de las opciones, sobre todo en aquellas tendientes a resolver la cuestión financiera; por otra parte, esa resolución debe ser coherente con el tipo de problema que se enfrenta. Solo de este modo, la estrategia será adoptada sabiendo qué se quiere solucionar con cada medida.

De esta manera, la discusión prioritaria será --primero-- entre descentralización y centralización, luego se deberá decidir entre descentralización administrativa o financiera y, por último,

dentro de cada una de ellas se determinará qué tipo de decisiones y responsabilidades serán descentralizadas, a qué niveles y cuáles serán los controles.

a) El fortalecimiento de la administración manteniendo constante el tipo de organización centralizada:

Esta estrategia permitiría ordenar administrativamente los organismos para minimizar los costos en que incurren las organizaciones como consecuencia de los problemas de conducción de los últimos años. Esto implica analizar las tareas que actualmente desempeña cada Subsecretaría y Dirección, reestructurar los organigramas --al menos para una emergencia-- contemplando nuevos métodos en los sistemas informáticos y de personal, "blanquear" las situaciones irregulares, y realizar un análisis pormenorizado del personal existente y de su capacitación.

En este contexto, es factible la introducción de cambios en la administración de personal tendientes a generar incentivos y a modificar la actitud de los empleados. Sin embargo, esos cambios se verán limitados si persiste la separación entre administración (y presupuestación), financiamiento y ejecución. Asimismo, esa separación restringe también las posibilidades reales de perfeccionar, dentro del esquema centralizado, los actuales procesos de presupuestación.

Con esta estrategia no se puede esperar más que resolver los problemas "puramente administrativos" consecuencia del crecimiento caótico y desordenado de las instituciones públicas. Esta tarea representaría un avance importante, aunque debe quedar claro que no resolverá ni los problemas relativos al régimen laboral, ni los vinculados a la centralización de las estructuras. Asimismo, tampoco minimizará los costos provocados por la distancia geográfica, no aportará una mayor flexibilización en las decisiones y no podrá atenuar los problemas financieros.

Como estrategia de largo plazo parece limitada por sus alcances y, además, porque su aplicación encontrará escollos asociados a la centralización que son difíciles de salvar. Al respecto, la realización de un profundo reordenamiento parece dificultosa sin resolver esos problemas (que nosotros discutimos en el punto 4).

Además, si ese reordenamiento se realiza antes de cualquier proceso de descentralización, deberá preverse su adaptación al futuro esquema descentralizado. En caso contrario, el proceso requerirá un doble esfuerzo de transformación.

En ese caso hay mucho por fortalecer en las organizaciones públicas antes de realizar cualquier tipo de traspaso. Sería un gran riesgo para los sistemas de servicios realizar cualquier traspaso en las condiciones en que hoy se encuentran los circuitos administrativos.

b) La Descentralización Administrativa (DA) y la Desconcentración (DC):

26

Estas estrategias tienen como rasgo común el mantenimiento en poder del Estado de los mecanismos fundamentales para asegurar la solvencia financiera de los servicios públicos. Al mismo tiempo, trasladan total o parcialmente a otros organismos públicos las responsabilidades, decisiones y funciones administrativas relacionadas con el desenvolvimiento de las tareas.

Estos esquemas tienen la virtud de que la mayoría de las decisiones relativas al funcionamiento de las instituciones se tomarían en el ámbito de ejecución, permitiendo un mayor control de los demandantes y un flujo continuo de información entre demanda y oferta. La continuidad de ese flujo informativo permitiría, a su vez, flexibilizar la oferta satisfaciendo las exigencias de los demandantes, que de ese modo podrían participar con un mayor grado de compromiso de la toma de decisiones.

En las dos alternativas, existen restricciones sobre los recursos humanos disponibles y también sobre los fondos para otros destinos. A partir de allí, los responsables deben maximizar la utilización de esos recursos, que operan como una restricción de las decisiones. Es decir, la tarea consiste en satisfacer a los grupos intervinientes del mejor modo posible, dado un nivel de fondos que se decide exógenamente.

Por esa razón, la relación entre la instancia estatal que financia, el organismo administrativo que decide sobre la ejecución y la demanda, debe basarse en reglas claras y consensuadas, en lugar de imposiciones. Para ello, es imprescindible que la asignación de recursos surja de un proceso planificado y que cada órgano asuma las consecuencias de las decisiones erróneas tomadas durante el proceso que culmina con la ejecución del servicio.

El control es crucial en estos esquemas, puesto que si el organismo que financia pasa por encima de las atribuciones de los organismos decisores, se corre el riesgo de duplicar acciones y burocratizar el proceso, impidiendo que estos esquemas desplieguen sus propias virtudes.

Pero también existe el riesgo de flexibilizar los controles y que el esquema pierda el rumbo y la conexión con el ente que financia. En este sentido, debe considerarse que la separación entre la responsabilidad financiera y el acto administrativo en una época de crisis fiscal, puede provocar decisiones que generen el incremento del gasto por encima del presupuesto. Esas decisiones mejorarán la calidad del servicio y, en el corto plazo, serán apoyadas por los beneficiarios de esas mejoras, quienes difícilmente evalúen las consecuencias futuras de tales estrategias.

Esta situación puede evitarse a través de una clara repartición de responsabilidades, un real y efectivo proceso de presupuestación (que incluye costos indicativos) y un sistema de premios y castigos a la eficiencia administrativa.

Estos esquemas suponen el previo fortalecimiento administrativo, es decir, la resolución de problemas del tipo (1). Pero, además, el objetivo central de esta alternativa es la resolución de los problemas de distancia estrictamente geográfica y los aspectos

25  
decisionales asociados a la centralización (problema 4), aunque en ninguno de los dos casos la solución es total debido a las dificultades generadas por la subsistente separación entre administración y financiamiento. El modo de resolución de cada problema está vinculado a las diferencias existentes entre DA y DC, las que serán analizadas en los siguientes párrafos.

### La estrategia de la DC

Se trata de un esquema basado en la organización de unidades decisionales, dependientes del organismo que hasta la reforma tenía a su cargo la administración y el financiamiento del servicio. Luego de la reforma, dicho organismo conserva parte de esa función administrativa y es completamente responsable del financiamiento del servicio.

Es la alternativa más cauta de descentralización, puesto que limita fuertemente el poder real de decisión de la unidad desconcentrada (similar a las Delegaciones municipales de las Direcciones de Rentas). Al mismo tiempo, estrecha firmemente el control central, minimizando uno de los riesgos antes mencionados: que la unidad administrativa tome decisiones autónomas que excedan al presupuesto.

Con esta estrategia se mantiene la separación entre quien toma las decisiones administrativas y financieras, y quienes ejecutan. No obstante, presenta la diferencia de que algunos actos administrativos (y por lo tanto, algunas decisiones) se reformulan en términos de ubicación geográfica, acercándose a la instancia de ejecución y a la demanda.

Una reforma que promueva la creación de delegaciones tiende a resolver los problemas de distancia derivados de la centralización. Asimismo, mejora también la relación entre ejecución y demanda al incentivar la participación de la comunidad en el control de los actos administrativos.

Sin embargo, la centralización de las decisiones que -- generalmente-- se produce en el órgano central, restringe la capacidad de decisión de la unidad, que va a poder advertir mejor los problemas pero carecerá de poder para enfrentarlos, hecho que obstaculiza la resolución de los problemas decisionales asociados a la centralización.

Estos esquemas parecen surgir de la conjunción de dos aspectos: la necesidad de descentralizar y el temor a llevarla a la práctica. En verdad, podrían considerarse como un primer paso hacia formas de descentralización más profundas, que permitan instalar la unidad y ponerla en funcionamiento durante un periodo de prueba sin trasladarle las responsabilidades.

Por este motivo, las posibilidades de resolver los problemas relacionados con los incentivos, la relación principal-agente, free riders, etcétera, así como de mejorar el proceso de presupuestación, está muy limitada en este esquema dado que la separación entre funciones decisorias se mantiene.

Además, esta forma de descentralización implica la creación de un ente burocrático y de una nueva relación compleja, como la establecida entre la delegación hipercontrolada y el órgano

central.

## La Descentralización administrativa

Este camino supone transferir la responsabilidad del conjunto de las decisiones y procesos a un estamento administrativo descentralizado dentro del ámbito del sector público, estamento que financia el servicio. En el marco de esta alternativa --por ejemplo-- la responsabilidad del servicio educativo se transfiere a los Consejos Escolares u otro tipo de instituciones públicas creadas a tal efecto (luego se analizará el caso de las organizaciones semipúblicas o privadas como las cooperadoras). En el caso de la salud, la unidad de decisión debería situarse en la conducción del hospital.

Además de resolver los problemas de distancia geográfica, la DA otorga al nuevo organismo responsable un grado mayor de autonomía para flexibilizar los criterios de decisión descentralizada, con los riesgos y virtudes que esto entraña.

Entre los riesgos se cuenta la posibilidad de que se produzcan problemas de previsión y excesos en relación con los fondos disponibles, debido a la separación entre administración y financiación. Además, las obligaciones se transferirán a instituciones que no tienen experiencia en ese tipo de responsabilidades, lo que supone un largo periodo de entrenamiento y también de consolidación.

Por otra parte, ese mayor grado de autonomía tiene como virtud la minimización del rol ejecutor --no decisor-- que asumen hoy las organizaciones encargadas de los servicios públicos, hecho que las obligará a dar respuesta a los cuestionamientos formulados desde la demanda y por los trabajadores de los distintos sectores.

Sin embargo, si la estrategia adoptada se basa en la DA, se debe prever que las unidades asumirán otro rol --aun segmentado-- como decisor-no financiador, que les permitirá (y con razón) rechazar aquellas demandas derivadas del stress fiscal que padecen los servicios públicos.

En la DA tiene gran importancia la elección del tipo de organismo que deberá asumir la responsabilidad administrativa a transferir. Si bien este punto requiere un análisis de cada servicio público en particular, existen algunas condiciones generales que debería reunir la potencial unidad administrativa descentralizada.

Ante todo, esa unidad debe ser pública si la idea es mantenerse en el ámbito de la DA. Esto significa que en este espacio no se puede responsabilizar a las cooperadoras (tanto escolares como hospitalarias), lo que no implica asumir de antemano que no son capaces sino que definen otro tipo de estrategia, que se analizará luego.

Tampoco queremos decir que esas organizaciones no vayan a jugar un rol importante aun dentro del esquema de la DA, sino que la transferencia de responsabilidades no debe recaer fuera de la órbita estatal, puesto que en este caso nos encontraríamos en un esquema completamente distinto.

realizadas de un modo anárquico por la secretaria docente, los maestros o los porteros.

La DApd maximiza tanto los riesgos como las virtudes de la DA, puesto que aun manteniendo la separación entre administración y financiación, elimina completamente la separación entre administración y ejecución. Asimismo, la DApd requiere un gran esfuerzo de reconversión, ya que la mayoría de los organismos de ejecución de los servicios subestimaron siempre las tareas de este tipo, (????? DE QUE TIPO ???) considerándolas como "contaminantes" de las actividades específicas.

Debe considerarse, sin embargo, que esa subestimación impide aprovechar rendimientos crecientes a escala e, incluso, da lugar a unidades administrativas muy pequeñas, con un nivel mínimo (pero excesivamente subutilizado) de equipamiento y personal necesario para la realización de las tareas.

Si se decide emplear la estrategia de la DA, parece recomendable (al menos como paso previo) pensar en un mix de DA regional y de DApd. Esto no significa establecer un esquema en el cual las responsabilidades sobre una misma tarea se dividan entre las unidades regionales y las ejecutoras (ya que en ese caso sería una DA regional). Más bien, se trataría de dividir las tareas a fin de asignar completamente cada una de ellas a los distintos niveles de descentralización.

En ese mix, las organizaciones comunitarias tendrán un papel importante, ya que serán ellas las que asuman la representatividad de los usuarios, no solo en el control sobre los responsables de las unidades sino --incluso-- participando en ellas. No obstante, esas organizaciones no pueden asumir una responsabilidad que la DA supone indelegable por el Estado.

#### c) La Descentralización Financiera (DF):

Mientras que las estrategias anteriores suponían invariable la fuente de financiamiento de los servicios públicos, la DF implica no solo la transferencia de responsabilidades en el plano de la gestión administrativa, sino también el traslado hacia otra unidad política de las decisiones relacionadas con los aspectos financieros de esa gestión.

De este modo, la DF implica transferir el conjunto de decisiones relacionadas con la puesta en marcha de los servicios: desde su financiamiento hasta su administración y ejecución al nivel político inmediato. Si se trata de actividades financiadas hasta ahora por las provincias (que es el caso más usual que será tratado más adelante), ese nivel es el municipio.

La DF, entonces, mantiene el espíritu de las alternativas anteriores, ya que fija dentro del sector público la obligación de obtener financiamiento y asegurar la gestión de los servicios. Por esta razón, tampoco en este esquema deben transferirse esas obligaciones a las organizaciones comunitarias. Análogamente, la recaudación de recursos sigue siendo una responsabilidad estatal, aunque es transferida al nivel político inmediato.

La DF permite reducir a su mínima expresión las estructuras organizativas inherentes al estamento político que se desprende

El nivel de la descentralización es el aspecto más importante, ya que en el actual sistema administrativo no solo funcionan el organismo central de un lado (Ministerios) y el de ejecución por el otro (hospitales, escuelas), sino que en algunos casos existen niveles intermedios (regiones, por ejemplo), donde se concentran una cantidad importante de decisiones.

Si se opta por mantener este nivel de descentralización o se decide crearlo (lo llamaremos DA regional), debe analizarse la escala de agregación a fin de no reproducir los problemas de la centralización. Además, debe asumirse que de este modo persiste la separación entre administración y financiamiento, pero también se mantiene cierta distancia entre administración y ejecución (y, por lo tanto, entre decisión y demandas).

Esta elección suele basarse en que --por un lado-- permite tener cierto control agregado, es decir, el Organismo Central no debe seguir los pasos de cada unidad ejecutora. En segundo lugar, se aprovechan algunos rendimientos crecientes a escala, ya que no se requiere un esquema administrativo por cada unidad.

Por último, un argumento a favor de esta posibilidad es que evita la confusión de los aspectos propios del servicio con las tareas administrativas, bajo el supuesto de una cierta incapacidad del personal especializado (propio del servicio) para encarar este tipo de cuestiones. Este argumento ha dado lugar a que no exista personal administrativo en la escuela y, del mismo modo, se explican los caóticos instrumentos organizativos de los hospitales.

La elección de la estrategia de la DA regional está condicionada por la existencia o no de potenciales organismos que puedan asumir las nuevas responsabilidades. Si esas instituciones existen, la decisión debería tomarse considerando como un dato más --no único-- de la realidad el entusiasmo o la resistencia que ellas ejercerán.

Los otros datos importantes son el actual estado organizativo de esas entidades y su relación con la comunidad usuaria del servicio. Algunas de estas instituciones pueden regirse (como sucede con los Consejos Escolares en algunas provincias) mediante mecanismos de elección democrática, método que provoca cierta inestabilidad en una unidad que no debiera mostrar fisuras graves. Por otra parte, esta forma de elección suele generar normas legales que impiden un eficaz control presupuestario.

Si no existieran potenciales unidades, deberá ponderarse la conveniencia de crear nuevos organismos que --además-- requerirán una nueva infraestructura edilicia, de equipamiento, etcétera. Aunque no debe descartarse, esta estrategia parece sumamente costosa.

La alternativa restante es la DA propiamente dicha (DAPd), que se basa en la transferencia de responsabilidades a la unidad administrativa existente o hacia aquella a crearse dentro de las propias organizaciones ejecutoras de los servicios. El primer caso es el de los hospitales, donde hay una estructura administrativa aunque sumamente limitada. El segundo caso es el de las escuelas, donde las escasas tareas administrativas son

del servicio (las provincias). Por eso, un objetivo central del nivel provincial es su transformación en un ente con incidencia sólo en las políticas globales y los planes de largo plazo. Entre esas políticas, están las relacionadas con las transferencias compensatorias de las diferencias financieras existentes entre los municipios. 5'

La DF (o municipalización) tiene ventajas y desventajas. No obstante, no debería contarse como una ventaja a los "ahorros por transferencia", sino que debería evitarse todo manejo que suponga transferir menores fuentes potenciales de financiamiento del servicio que las disponibles antes de la descentralización. Sin embargo, el riesgo de que esto suceda existe y es importante.

La cuestión de esas fuentes excede a la organización propia del servicio (mientras que la DC y la DA eran estrategias internas a cada actividad), ya que implica el traspaso del cobro de impuesto, el acceso a fondos coparticipados o la creación de gravámenes. Por eso, la DF implica reformar las estructuras impositivas y las Direcciones de Rentas, tal como veremos en el próximo capítulo.

En cuanto a las ventajas, la municipalización supone la solución de aquellos cuellos de botella "decisionales asociados a la centralización", debido a que asegura la definitiva unión entre administración y financiamiento: gestión y restricciones. También se maximiza la solución del problema de distancias, ya que limita la organización centralizada al planeamiento estratégico.

En la estrategia de DF tanto las responsabilidades financieras como las administrativas son transferidas al municipio, razón por la cual las decisiones deben tener en cuenta la restricción presupuestaria. La confianza en la DF se debe a que es el único modo de limitar las decisiones que abultan innecesariamente el presupuesto. Dicho de otro modo: en caso de que subsista la separación entre administración y presupuesto, no se podrán lograr soluciones totalmente racionales (problema que mencionamos en la DC y la DA).

Para que las potencialidades del esquema de DF funcionen, el presupuesto de los servicios no debiera tener como límite los recursos provinciales transferidos, sino la propia capacidad del municipio para financiarse.

Sin embargo, dejar todo librado al esfuerzo recaudatorio del municipio implica suponer que el origen de los desfasajes existentes es la "mala voluntad", cuando --en realidad-- también se advierte "impericia o inexperiencia" o problemas relacionados con la existencia de déficits y desequilibrios financieros reales. Estos desfasajes no tienen que desaparecer necesariamente porque sean los municipios los que financien el servicio.

De lo expuesto surge la necesidad de un esquema de subsidios redistribuidores y del consiguiente cálculo que defina la transferencia de impuestos. El problema --que se analizará más abajo-- está condicionado por el hecho de que la decisión al respecto se tomará ex-ante. Además se debe recordar que las modificaciones en la matrícula de los municipios son constantes, profundas y desiguales, no sólo por motivos vegetativos, sino por otros fenómenos como --por ejemplo-- los asentamientos.

También es difícil que el caudal de cada impuesto se mantenga infinitamente. De igual modo, algunos de los impuestos a ser transferidos son sumamente inelásticos, lo que hace muy difícil que la eficacia recaudatoria del municipio se traduzca en incrementos importantes de ingresos.

La DF permite que un organismo político tenga bajo su órbita -- como sucedía con la centralización pero que no ocurre en la DA y DC-- la responsabilidad sobre la financiación y la administración, a lo que se le agrega la ejecución que en el esquema centralizado estaba separada. Cuando se habla de la potencialidad de la municipalización, se confía en el cumplimiento de esos objetivos.

Sin embargo, esa potencialidad es ideal y aparece como un problema concreto a la hora de confiar en que los municipios se hagan cargo de los fondos necesarios. En este sentido, son las diferencias socio-económicas y los desequilibrios regionales los factores que limitan la posibilidad de autofinanciamiento y, con ella, el aprovechamiento de las virtudes de la DF.

Al mismo tiempo, si se considera la implementación de sistemas de subsidios o transferencias que permitan paliar esas diferencias, es posible concluir que un esquema descentralizado de compensaciones es dificultoso e inestable. Esto, a su vez, puede contribuir al profundo y preocupante proceso de segmentación de los sistemas de servicios públicos.

#### La redistribución de recursos en el marco de la DF

Tal como ya se dijo, mientras la organización (centralizada o descentralizada) de los servicios se base en el mantenimiento de la responsabilidad financiera en el orden provincial, es teóricamente válida para intentar resolver o minimizar las heterogeneidades que existen al interior de las provincias. Esto es así porque se mantiene centralizada la decisión sobre la asignación de los recursos.

Pero cuando se trata de la municipalización de los servicios (DF) la cuestión se torna más compleja porque, en primer lugar, se segmenta la decisión sobre la asignación de recursos en múltiples órganos político-administrativos. En segundo lugar, porque parece difícil que los municipios con mayor potencialidad recaudatoria estén dispuestos a incrementar la presión impositiva local para engrosar un fondo compensador.

Por ello, el esquema de financiamiento debe definirse con claridad y ser consensuado antes de realizarse el traspaso, y debe asegurar que la Provincia cuente con un sistema de subsidios que redistribuya fondos hacia los municipios más pobres. En este sentido, existen tres posibilidades básicas:

-- Que la Provincia se desprenda del derecho a recaudar impuestos por una suma igual al costo de los servicios transferidos y, al mismo tiempo, se lleve a cabo una modificación en la distribución

24  
secundaria de la coparticipación municipal, a los efectos de redistribuir la recaudación de los gravámenes que continuarán dentro de la órbita provincial para cubrir las diferencias que aparezcan en la recaudación de los impuestos municipalizados.

De este modo, el subsidio compensador estaría implícito en una mayor coparticipación a los distritos pobres. El problema de este esquema radica en que esos mayores fondos irían a rentas generales de los municipios y no a educación específicamente, por el riesgo de que se utilicen esos recursos en otros destinos. En ese caso, deberían actuar las bondades de la DF y el control de los usuarios.

-- Que la Provincia se desprenda del derecho a recaudar impuestos por una suma igual al costo de los servicios transferidos y el fondo compensador se constituya con un porcentaje de los recursos obtenidos por aquellos municipios que, comparando su recaudación con lo que recibían antes de la DF, presentan un excedente al momento inicial. Así, cualquier aumento posterior en los ingresos de esos municipios será repartido con sus socios más pobres. Por sus características, este esquema desincentiva el esfuerzo recaudatorio, por lo que requiere un fuerte respaldo político para su efectivización.

Una variante de la alternativa anterior consiste en obtener una suma fija a partir del porcentaje de los recursos obtenidos por los municipios que presentan un excedente al momento inicial comparando su recaudación con lo que recibían antes de la DF.

De este modo, cualquier aumento posterior en los ingresos de esos municipios no sería repartido con sus socios más pobres (ya que a ellos seguiría llegando esa suma fija), por lo que se reforzaría el incentivo para aumentar la recaudación. Claro que no cabría esperar mejora alguna en los ingresos de aquellos distritos con problemas en su recaudación, más allá de su propio esfuerzo.

-- Que la Provincia se desprenda del derecho a recaudar impuestos por una suma inferior al costo de los servicios transferidos, de modo tal que el fondo compensador se forme con esa diferencia. El problema de este esquema consiste en que, dada la reducción de la suma a transferir, se deberá prestar especial atención en no hacerlo proporcionalmente. Esa reducción debe provenir de los municipios ricos; en caso contrario, no habría redistribución alguna.

Una vez definida la fuente del fondo, debe pensarse cómo asegurar que esos recursos sean canalizados para compensar heterogeneidades y cómo garantizar que los municipios pobres se hagan cargo de los servicios transferidos. Y este es un problema complejo.

Por un lado se presenta un obstáculo técnico: el de la metodología del prorrateador que asegura una redistribución racional. Sin embargo, la cuestión central parece ubicarse en el plano legal: el principal objetivo debiera ser generar un reaseguro para que estos subsidios no queden sujetos a los cambios políticos, ya que el esquema compensador es el elemento que convierte en racional a la DF. En caso contrario, puede convertirse en un sistema sumamente perverso para los distritos estructuralmente pobres.

## La Escala Óptima de Descentralización

La adopción de cualquiera de las alternativas de descentralización planteadas requiere tomar diversas decisiones sobre escalas de descentralización, puesto que en todos los casos de DA se mantiene el vínculo con algún poder de decisión central. Además, en el caso de la municipalización es imprescindible discutir, antes de la transferencia, si el tamaño del distrito (en sus diversas definiciones) es apto para desarrollar las responsabilidades a asumir y colaborar con el municipio para que realice las adecuaciones pertinentes.

El análisis a efectuar debe incluir tanto el criterio geográfico, que considera las extensiones territoriales, como las diversas heterogeneidades relacionadas con el servicio que se debe prestar, análisis que deberá realizarse desde la oferta y desde la demanda.

Si bien la demanda determina a la oferta, no obstante suele estar condicionada por los costos fijos, elemento muy importante a la hora de establecer el tamaño óptimo. En este sentido, una variable decisiva es la cantidad de sueldos que deberían liquidarse en un escenario de optimización de recursos humanos.

El tamaño óptimo que surja del análisis seguramente no coincidirá con las unidades políticas existentes, ni con la compartimentación administrativa que cada servicio haya creado para el desarrollo de sus actividades. Por esa razón, encontraremos divisiones político-administrativas coincidentes con la escala óptima, otras cuyo "tamaño" excede la escala óptima y algunas que no alcanzan al mínimo de actividades como para alcanzar una relativa eficiencia.

Si se observa la distribución geográfica de la mayoría de los servicios públicos a lo largo de nuestro país, nos encontraremos con distritos extensos territorialmente que deben administrar sistemas pequeños desde el punto de vista de la demanda real y potencial, junto a territorios de escasas dimensiones geográficas que enfrentan demandas de gran envergadura. Esto plantea una problemática que deberá ser analizada en profundidad y que requiere de soluciones prácticas.

El aspecto geográfico y el tamaño de la oferta regional deben vincularse a otras tres variables: las restricciones de acceso a la tecnología, la calidad (y potencialidad) de los rrhh y el tiempo disponible para desarrollar las tareas administrativas. Este análisis es necesario ya que los actos administrativos deben llevarse adelante en un tiempo (escaso) prefijado, con los límites impuestos por la tecnología a disposición y con la gente que accione esos mecanismos.

Las tareas específicas en cada alternativa de descentralización difieren entre sí. En el caso de la DC, el estamento central debería instalar tantas delegaciones como sean necesarias de

34

acuerdo con la definición de escala óptima que surja de los estudios. Esta tarea parece simple técnicamente, ya que la nueva estructura administrativa no debe coincidir con ninguna división territorial, administrativa o política pre-existente.

Asimismo, la DA regional no presenta problemas cuando la escala óptima coincide con las características de la UA pre-existente y lo mismo ocurre en el caso de que no haya una UD pre-existente. En cambio, si la escala óptima es distinta de la UD ya presente, se debería pensar en la eliminación de esa división previa o en formas de descentralización de las mismas cuando exceden la escala óptima. También es factible la unificación de varios territorios cuando tienen un tamaño menor a dicha escala, alternativa que no parece del todo simple.

En el caso de la DApd, los aspectos técnicos mencionados tienden a desaparecer cuando mayores son las atribuciones de la UD. Sin embargo, mientras subsistan tareas en ámbitos decisionales provinciales o regionales (sobre todo si subsiste un esquema de redistribución como el propuesto), habrá que pensar los temas planteados en el párrafo anterior y resolverlos.

Por último, dentro del esquema de la DF el problema se transfiere al municipio, donde se deberá constituir la UD. En este caso, si las características del distrito coinciden con la escala óptima no existirán dificultades, pero si la escala óptima es diferente debería considerarse una salida altamente compleja como la modificación de la división política de la provincias; o bien, la descentralización al interior del municipio cuando excede la escala óptima o la unificación de varios territorios cuando tienen un tamaño menor a dicha escala.

### La relación entre quien administra y quien financia: El Presupuesto en un esquema descentralizado administrativamente

Una hipótesis central de nuestro informe se basa en que el presupuesto está determinado por el perfil organizativo de las instituciones públicas las que, a su vez, se definen por el rol que les cabe en la sociedad.

Por eso hemos planteado que las diversas alternativas de reforma institucional presentan distintas posibilidades de resolver los problemas verificados en el proceso de presupuestación, porque le conceden a este un rol distinto.

Entre las alternativas para descentralizar, encontramos que la DApd y la DA regional se basan en el propósito de unificar las tareas de la ejecución y de la administración en el mismo decisor, pero para ello separan esas dos funciones de las responsabilidades inherentes a la financiación.

Esta separación de responsabilidades genera una preocupación central, a saber: ¿cuáles deben ser las pautas para la organización de los sistemas dentro de cada unidad de decisión y cuáles las formas de relación entre ellos, de tal modo que permitan a cada órgano llevar a cabo sus objetivos sin entrar en fuertes colisiones con los demás?

En primer lugar, aparece el problema de los parámetros en función de los cuales el estamento responsable de la financiación --RF--

(los estados provinciales, en nuestros ejemplos de salud y educación) transferirá fondos a la unidad descentralizada (UD). Esos parámetros estarán basados en pautas de eficiencia y en este punto aparece el problema de la confección de los indicadores por parte de la UD y la necesidad del acuerdo del RF.

36

Sin embargo, la relación entre UD y RF y la confección de los indicadores relativos al factor trabajo, están fuertemente condicionados por la probabilidad de que en el futuro subsistan los actuales mercados laborales y regímenes contractuales unificados. Por esta razón, la RF continuará siendo responsable de la variable precio dentro de las erogaciones en personal, que representan una proporción importante del gasto en los servicios públicos que estamos analizando.

Si se tiene el precio, solo la cantidad y la calidad son variables que dependen de la UD. Con respecto a la cantidad, el problema se simplifica con la búsqueda de parámetros de productividad, que son más fáciles de obtener aunque implican la pérdida de poder del organismo de decisión, que debe enfrentar precios dados. En cuanto a la calidad, los indicadores necesarios son los de eficacia.

Para establecer la cantidad óptima del factor trabajo necesario para la oferta del servicio (técnicamente: productividad o eficiencia técnica), debemos definir previamente que el gasto en personal de servicios (como el de salud y educación) depende de la demanda (cantidad de cursos existentes, pacientes potenciales, etc.) y del grado de efectividad --cumplimiento-- del personal asignado a cada caso.

La planta básica de las escuelas y los hospitales será determinada por un lado por la demanda y, por el otro lado, como restricción, por el nivel actual del stock de capital, fundamentalmente el espacio físico disponible --que se supone no modificable en el corto plazo-- y el grado de cumplimiento del personal (que surgirá del análisis regional de las condiciones de trabajo, a fin de acordar un número de rotación (suplencias anuales) para cada UD).

Esa planta básica puede ser un parámetro fijo --una vez que se haya desarrollado un estudio caso por caso para redefinirla y optimizar el uso del espacio--, sujeto a modificaciones solo por causas que las justifiquen.

En caso de proceder de este modo, se habrá definido la relación UD-RF en un 80%. En lo que respecta al resto de los gastos --de funcionamiento-- deberá considerarse una asignación basada en los indicadores de eficiencia y también en ponderadores de necesidades, ya que a través de este segmento la RF puede llevar a cabo los objetivos redistribuidores que mencionábamos como una virtud de la DA.

Una vez establecidas las pautas de esa relación, su instrumentación no puede concretarse por otra vía que no sea el presupuesto, por lo cual la UD pasa a ser la unidad de gestión presupuestaria. Este proceso, en el marco de la descentralización administrativa, debe llevarse a cabo definiendo claramente las pautas para las transferencias financieras, ya que en caso contrario será difícil expandir las virtudes del esquema sobre el

sistema de incentivos y en la resolución del conflicto principal-agente e, incluso, se puede poner en juego el servicio mismo.

Por esa razón, la problemática expuesta se vincula a la decisión acerca de si se pondrá en juego el servicio mismo como forma de condicionar la racionalidad de las decisiones tomadas en la UD. No parece simple hacerlo de este modo, pero tampoco resulta sencilla la búsqueda de otras formas de castigo.

El motivo de las dudas reside en que ni la DA regional ni la DApd eliminan la separación entre administración y financiación. Por eso, los parámetros mencionados juegan un rol mucho más activo y definitorio que en el presupuesto de la administración centralizada.

Por otra parte, la toma de decisiones sobre la asignación de recursos implícita en el presupuesto, debería contemplar un esquema flexible que considere las permanentes excepciones que surgen en estos servicios, ya que el sistema de indicadores estará dominado por los promedios y las ponderaciones.

El otro elemento que debe ser considerado es la posibilidad que tiene la UD de contar con recursos propios, adicionales a los transferidos por la RF, y la vinculación entre ambas fuentes de financiamiento. Ante todo, debe discutirse la obligatoriedad o no de la recaudación propia. Nuestro criterio consiste en que esta fuente debe ser optativa, por lo cual la RF no puede ceder parte alguna de la responsabilidad de mantener el servicio. Por este motivo, si la UD decide contar con esta posibilidad de financiamiento adicional, los recursos no podrían ser obtenidos mediante aportes obligatorios.

Debe considerarse al respecto que estos recursos no pueden permanecer descoordinados ni tampoco des-profesionalizados, como sucede actualmente. Por lo tanto, deben plantearse opciones como la creación de una instancia extra-presupuestaria, destinada a coordinar ambas fuentes de recursos y que permita planear el destino de los recursos propios.

También debe pensarse en la conformación de una instancia participativa de decisión y control, integrada por todos los participantes de la comunidad que rodea al servicio público. Incluso, si es posible que la integren con personería jurídica que obligue solidariamente a sus miembros y dé entidad legal a la recaudación de fondos.

En el caso en que la comunidad que rodea a la escuela no esté dispuesta a obligar sus recursos solidariamente (hecho que impediría la instrumentación de la personería) pero si estuviera interesada en apoyar organizadamente el servicio, solo podrá tomar decisiones con los límites obvio: la responsabilidad legal continuará en poder de la RF.

Los destinos de los fondos deberían ser decididos por la UD, aunque en este sentido surgen dos problemas básicos. Por un lado, si se quieren mantener mercados laborales únicos, no parece oportuno que esos fondos se utilicen para el pago de personal

(aunque esto se verifica en la actualidad es ilegal), ya que esta situación producirá distorsiones difíciles de remediar (de hecho, el salario medio podría dejar de definirse centralmente).

Por otra parte, las UD cuentan con distintas posibilidades objetivas para recaudar fondos. En este sentido, se reproducen las situaciones de heterogeneidad ya comentadas en la DF. Por ello, es necesario encarar alguna forma de fondo compensador de la recaudación propia, con el fin de redistribuir una parte hacia aquellas zonas con dificultades reales (y no en zonas donde se advierta desinterés en la búsqueda de recursos propios).

El fondo compensador no debe desincentivar la recaudación apropiándose de un porcentaje inadecuado y, además, debe justificarse claramente frente a las UD "ricas" el destino de los recursos, para lo cual podría establecerse un prorrateador fijo y preestablecido según las necesidades existentes.

En aquellas UD que no solo no hayan obtenido su personería sino que, además, tampoco hayan conformado una organización capaz de obtener recursos propios o de administrar aquellos provenientes del fondo compensador, los recursos serán asignados por la RF y administrados por la UD. Por su parte, las normas de control serán más rígidas en el caso de la utilización de este fondo.

#### La GESTION SEMI-PUBLICA DE LOS SERVICIOS ESTATALES (GSP):

Las alternativas analizadas han sido ubicadas dentro de un escenario en el que la responsabilidad del financiamiento de los servicios permanece dentro de la órbita estatal. Fuera de estas posibilidades debemos contemplar --además-- la alternativa de estructurar un sistema en el cual la responsabilidad sea compartida entre el Estado y los usuarios --incluyendo los potenciales-- y por todos aquellos integrantes de la comunidad interesados en asumir tareas y responsabilidades relacionadas con los servicios.

Esta alternativa, llamada "tercer sector", "privado social" o "voluntariado", ha ganado espacios en el debate sobre las formas en que el Estado puede ceder el monopolio de los servicios, manteniendo una parte de su compromiso y evitando paralelamente su total privatización. El problema principal del planteo puede ser sintetizado con la siguiente pregunta: ¿No hay riesgo de que a través de recortes al estado benefactor y del aumento del financiamiento y de iniciativas del privado social, se termine por pagar menos prestaciones y se reduzcan los controles públicos?. No avanzaremos aquí sobre estos aspectos --al menos en un sentido teórico--, ya que un extenso intento por dar respuesta al dilema fue anteriormente desarrollado por el autor de este informe (ver Revista Realidad Económica Nro 99, 1990).

Sin embargo, intentaremos ubicar esta alternativa dentro del esquema de trabajo que hemos estado desarrollando. En este sentido, tanto sus ventajas como sus desventajas se asemejan en algunos aspectos a las de la DApd y en otros a la DF.

Ante todo, es evidente que en los aspectos relacionados con los problemas administrativos de distancia y decisionales asociados a la centralización la GSP es un caso similar a la DApd; es decir, maximiza la resolución de este tipo de problemas. Pero, a diferencia de la DApd, ésta estrategia no se basa en la total separación de las responsabilidades de ejecución y administración por un lado, y la responsabilidad del financiamiento por el otro. En el caso de la GSP, coexisten dos fuentes de financiamiento: la pública y la de la comunidad, siendo ambas responsables de la financiación del servicio en las proporciones que se decida en cada caso.

La coexistencia de esas dos fuentes genera otra similitud --al menos formal-- con la DApd, ya que el esquema contempla la posibilidad de que la unidad ejecutora cuente con recursos propios. La diferencia más importante es que en la DApd esa posibilidad era un recurso adicional, mientras que en la GSP es co-responsable de la financiación.

Por ello, la personería jurídica dejaría de ser una opción para convertirse en el eje de la alternativa. Asimismo, es importante recalcar otra diferencia: en este caso, la UD tendría mayor poder de decisión y podría establecer la obligatoriedad de los aportes de los usuarios, criterio no permitido en la DApd ya que en ese esquema la RF no debía ceder parte alguna de la responsabilidad de mantener el servicio.

En esta alternativa, en la cual el Estado y la comunidad son socios, el sector público podrá participar en las decisiones relacionadas con la organización de las unidades según su aporte, o bien puede dejar en manos de la unidad de gestión (UGSP) esas decisiones, tal como ocurre en aquellas empresas privatizadas en las que el Estado mantiene una parte del patrimonio (caso AA). Todo esto exige importantes reformas legales.

La instrumentación de la relación financiera entre el Estado y la UGSP no tendrá esas características, ya que en el presupuesto estatal la UGSP no será la unidad de gestión presupuestaria más que como unidad receptora de transferencias. Por eso, a diferencia de la DApd, el rol de los parámetros con los que el Estado evaluará la eficiencia de cada peso transferido es sustancialmente menor, puesto que ha disminuido su poder sobre la gestión del servicio. En este sentido, resultaría muy difícil, dentro de este esquema, mantener los actuales mercados laborales y regímenes contractuales unificados, por lo que el grado de autonomía de la UGSP es mayor aun.

Por último, dado que se mantienen las transferencias públicas a los servicios, cabe señalar que subsistirán algunas cuestiones que debían ser resueltas para la DApd:

-- Los parámetros para definir la asignación de recursos inter-regional y el sistema de subsidios, habida cuenta de que en este caso se profundizan las heterogeneidades planteadas para las alternativas anteriores. Incluso, las posibilidades de segmentación son aun mayores que en la estrategia de

municipalización de los servicios (DF), ya que en este caso coexisten infinitos centros de decisión.

39

Además, si ya parecía difícil que los municipios con mayor potencialidad recaudatoria estuviesen dispuestos a transferir parte de sus ingresos a un fondo compensador, esto aparece como imposible con UGSP con personería jurídica. En este caso, debe quedar claro ex-ante el esquema de financiamiento, para el cual subsisten alternativas similares a las comentadas para la DF.

-- La decisión acerca de si se pondrá en juego el servicio mismo como forma de condicionar la racionalidad de las decisiones tomadas en la UGSPD, aunque --a diferencia de la DAPd-- en este caso parece una alternativa lógica.

-- La decisión acerca de la creación de una instancia extra-presupuestaria que coordine ambas fuentes de recursos. En este caso, esta instancia no parece viable; más bien, la relación debería establecerse mediante los balances de las UGSP y sus auditorías internas y externas.

### EL PRESUPUESTO EN UN ESQUEMA DESCENTRALIZADO: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ORGANIZACION FINANCIERA MUNICIPAL

Si consideramos la alternativa de que sean los propios municipios el ámbito espacial y político-administrativo al cual se transfiera el conjunto de responsabilidades que requiere la ejecución de los servicios (políticas, financieras, decisionales), debemos analizar el estado actual de dicha instancia pública, tanto en lo que se refiere a lo estrictamente organizativo como a los sistemas de presupuesto, financieros y de control. El presente trabajo pondrá énfasis en el segundo de los dos aspectos mencionados.

El análisis intentará recoger algunas generalidades, habida cuenta de que el universo que conforma "el municipio argentino" es sumamente amplio y heterogéneo, tanto desde el punto de vista económico, geográfico y socio-cultural, como en lo referente a la normativa jurídica que los contiene. Esa amplitud torna dificultoso la pretensión de particularizar situaciones, por lo cual la finalidad debiera ser lograr una metodología de aproximación al tema para ser aplicada a casos puntuales.

La preocupación surge porque, en el caso de la DF, serán esas estructuras municipales las que deberán asumir las complejas actividades transferidas. Además, si se encuentran graves falencias organizativas a este nivel (aun en el marco de las escasas finalidades que hoy cumple el municipio), será tarea de los organismos responsables de la transferencia contribuir a mejorar las estructuras como paso previo --imprescindible-- a dicho cambio de funciones.

Aunque el propósito básico es el análisis de las áreas de presupuestación, contabilidad y Tesorería municipales, se debe comenzar puntualizando la existencia de una gran confusión de tareas al interior de la mayor parte de los ejecutivos municipales, situación que no debe ser considerada como un problema actual sino como una constante verificada ya hace --al

Dentro de esa confusión de tareas se advierten nuevamente dos características claves ya visualizadas cuando se analizaron las estructuras administrativas provinciales. Por un lado, la separación entre los procesos de ejecución de servicios y las decisiones relativas al presupuesto y al área financiera.

Por otra parte, se verifica el fenómeno de una cierta hegemonía de las secretarías de hacienda en esos procesos. Además, esas secretarías muestran graves problemas para asumir las enormes responsabilidades que sobre ellas recaen.

Lo expuesto genera un escenario de escasa profesionalización, con carencias de equipamiento y con serias dificultades para planificar las tareas, cumplir y evaluar los objetivos. En este último sentido, debe señalarse que los fines perseguidos tradicionalmente por los municipios argentinos podrían sintetizarse del siguiente modo:

1) Servicios Urbanos: se trata de la actividad central de la mayoría de los municipios e incluye las tareas de alumbrado, barrido y limpieza, recolección de residuos, bomberos.

2) Sanidad: que incluye tanto la atención de hospitales o salas de atención médica municipales, como las actividades relativas a la obtención y distribución de agua potable y a los desagües. Las tareas de atención médica son las que más crecen, debido tanto al aumento de la demanda como a algunas transferencias de hospitales a los municipios ya efectuadas en estos años.

3) Cultura y Educación: si bien se verifican aun escasas escuelas municipales, se advierte la cada vez mayor participación del municipio en actividades escolares. En años anteriores, el presupuesto preveía un nivel interesante de actividades de apoyo a manifestaciones culturales, que hoy son sumamente pobres. En el futuro es posible que se profundice la municipalización de escuelas, hecho que agregará a este ámbito una actividad central: la gestión educativa.

4) Bienestar Social: este grupo de actividades incluye tareas relacionadas con paliativos a la situación socio-económica de la población. La realización de esas tareas depende de las posibilidades de financiamiento del municipio y de la situación de sus habitantes; en este sentido, se advierte cierta correlación entre la existencia de importantes sectores que viven en la precariedad y las dificultades para financiar subsidios a esos pobladores.

5) Desarrollo Económico: estas actividades incluyen la obra pública relacionada con la infraestructura vial y la vivienda, como así también el Turismo.

6) Administración General: se trata de las tareas político-administrativas necesarias para desarrollar el resto de las actividades. Incluye las erogaciones del Ejecutivo municipal y del Concejo Deliberante, así como el mantenimiento de algunos tribunales municipales.

También debemos considerar entre las actividades de administración a las tareas de recaudación de recursos y ejecución presupuestaria. Estas últimas están fuertemente limitadas por las normativas provinciales, que definen el tipo de recursos que el municipio tiene permitido recaudar. En general, los ingresos se componen de:

a) RECURSOS PROPIOS

-- Tasas cobradas en concepto de servicios públicos no divisibles (alumbrado, habilitaciones, permisos de construcción, riego, cementerios). Son los recursos provenientes de la actividad central del municipio.

-- Impuestos: la mayoría de las provincias no permitía tradicionalmente el cobro de impuestos, con la excepción del Inmobiliario o similar. Las constituciones provinciales se han modificado en este aspecto en los últimos años.

-- Contribución especial por mejoras: se trata del pago que debe efectuar el propietario de un inmueble, cuando se verifica la revalorización de su patrimonio como consecuencia de una obra pública. Se trata de un ingreso típico de los municipio y ha generado una fuerte controversia acerca del mejor modo de valorizarlo.

-- Beneficio de empresas públicas municipales: cuando existen mataderos, frigoríficos o cualquier otra empresa que cobra un precio de mercado para vender un bien no esencialmente público. Estos casos son cada vez más excepcionales en las actuales estructuras municipales.

-- Ingresos Patrimoniales: se trata de ingresos provenientes de la enajenación o locación de bienes de propiedad del municipio.

b) COPARTICIPACION MUNICIPAL

c) USO DEL CREDITO

Por un lado, las actividades mencionadas deben ser presupuestadas y, por lo tanto, esa descripción refleja la tradicional manera de clasificar los presupuestos municipales. Desde el punto de vista de la finalidad, las actividades se incorporan al presupuesto según generen una erogación o un recurso. Por último, en ambos

casos la forma en que hemos presentado las tareas (de la primera a la sexta) reflejan esa clasificación, que es básica para un proceso mínimo de presupuestación.

Además, la síntesis realizada es útil para tener en claro que tanto la organización global como las tareas de cada secretaría municipal, han debido estar dirigidas a cumplir con ese conjunto de actividades, las cuales deben ser organizadas y por eso los organigramas las incluyen y relacionan entre sí. Dicho organigrama incluye también la forma en que se realizan las tareas de presupuesto, area financiera y control.

En ese sentido, encontramos dos tipos de estructura politico-administrativas. Una es la denominada de "organigrama expandido" que es típica de los municipios medianos y grandes, y contempla secretarías relacionadas con cada una de las actividades mencionadas. Por ejemplo, Gobierno, Salud, Hacienda y Planeamiento, Servicios Públicos, Obra Pública y Educación y Cultura.

La descripción del organigrama expandido permite desarrollar las características fundamentales de los subcircuitos que debe implementar el municipio para cumplir concreta y legalmente con las actividades ya mencionadas. En el caso que nos preocupa: el de la Secretaría de Hacienda, cuyas direcciones suelen ser:

-- Finanzas: la que determinaría la política de recursos, incluyendo aspectos centrales como padrones, catastros, alícuotas, moratorias, campañas contra la evasión, etc.

-- Presupuesto: esta dirección debería recibir la información sobre los niveles de actividad asignados políticamente por el Ejecutivo (que significa la primera determinación de importes por finalidad), y a partir de esa señal debería formular las instrucciones a cada organismo. Luego, debería consolidar los subproyectos de cada secretaría, alcanzando como producto "el crédito presupuestario" de cada unidad de gasto y la "previsión de recursos". Esto le permitiría enviar el proyecto definitivo al Concejo Deliberante. Finalmente debería ejercer el seguimiento y control de la ejecución mensual de los créditos.

Se puede decir que en la actualidad ambas tareas --la de Finanzas y la de Presupuesto-- son desarrolladas por la mayoría de los municipios de un modo sumamente formal y tampoco el proceso de aprobación por parte del Concejo escapa a esa lógica.

La ausencia de indicadores o --al menos-- de pautas mínimas de cumplimiento de objetivos contenidos en programas es una de las causas de ese fenómeno (porque es imposible que en ausencia de este tipo de instrumentos se logre un proceso racional de presupuestación) y, al mismo tiempo, es una de sus consecuencias (ya que la escasa participación e interés en el proceso hacen innecesarios estos instrumentos).

-- Contaduría: esta dirección es la responsable de transformar el

"crédito" en "compromiso", para luego efectuar las órdenes de pago que se envían a la Tesorería a través de la liquidación de listados. Para ello realiza el control de la legitimidad legal del acto.

Todo ese proceso supone que el organismo que controla la contaduría tenga una participación clave --muchas veces sobredimensionada-- en la ejecución presupuestaria, hecho que ocasiona inconvenientes en la realización concreta de las actividades del municipio. Sus tareas están condicionadas por la normativa que surge de las leyes provinciales de contabilidad, a la que se adecua la ordenanza municipal respectiva.

Esta legislación es la que determina el rol mencionado para ese organismo. Al mismo tiempo, es la que ha definido el concepto tradicional de registrar las erogaciones por lo devengado, cuando el crédito se convierte en compromiso, y los ingresos por lo percibido (lo que genera zonas grises con la Tesorería).

Además del registro de los movimientos diarios, la contaduría se encarga de la evolución Patrimonial, que reviste importancia a los efectos del control de la propiedad pública. En general, se observa una gran lentitud en los procesos, tanto por falta de equipos como por la utilización de conceptos ya perimidos en cuanto a las exigencias previas al "comprometido". Asimismo, también se observan problemas relacionados con los planes de cuentas.

-- Tesorería: este organismo es el responsable de los movimientos de fondos. No se puede decir que realiza la administración financiera de los municipios, ya que no toma decisiones en ese nivel debido a las restricciones que le impone Contaduría. Sus tareas podrían definirse como de "control de disponibilidades", debido a que no resuelve sobre los fondos (solo lo ha hecho tradicionalmente en lo que respecta a las colocaciones financieras).

El trabajo de Tesorería supone efectuar partes diarios sobre el estado de las cuentas bancarias, para que Contaduría produzca las órdenes de pago. Sin embargo, se observa en general un gran desorden y un sinnúmero de cuentas y chequeras, fenómeno que determina que el proceso dependa fundamentalmente del "oficio" del Tesorero.

Una vez que se emite la orden (Contaduría envía esa orden adjuntando los comprobantes que originaron el "crédito" y el "compromiso"), la Tesorería efectúa el libramiento de los cheques. En el caso contrario, el de los ingresos, Tesorería recibe los listados y sus respectivos comprobantes por parte de Rentas, y los concilia con las cuentas en las que Rentas realiza el depósito de los fondos. El trabajo que actualmente desarrollan los Tesoros municipales, no permite tomar decisiones relativas a la administración financiera y eso restringe la importancia del organismo.

44

-- Rentas: esta dirección es responsable de la ejecución de los actos que se requieren para que los contribuyentes paguen tasas e impuestos; es decir, la emisión y distribución de facturas, su cobro --directamente o mediante convenios con bancos-- y el control a posteriori.

-- Auditoria: desarrolla las tareas típicas de estos organismos, destinados al control interno del proceso contable y financiero antes descrito.

-- Personal: esta dirección desarrolla tareas de definición y adecuación de normas estatutarias, organización de concursos, nombramientos y control. En este sentido, que en la mayoría de los municipios esas tareas se desarrollen en la Secretaría de Hacienda, revela una subestimación de la administración de los recursos humanos --un elemento organizacional clave-- mientras se pondera el proceso administrativo de la liquidación de sueldos como un fin en sí mismo, asumiendo un carácter netamente financiero.

-- Suministro y Servicios: esta dirección es similar a la anterior pero orientada al manejo del stock de mercaderías, contrataciones de obra, mantenimiento, etc.

En este tipo de organigramas expandidos no aparece la mencionada confusión de tareas en el grado que muestran los municipios de escasa envergadura. Y esto reconoce dos causas centrales. Por una parte, que cada secretario debe cumplir un tipo de actividad (que puede o no ser un programa, de acuerdo a la metodología de presupuesto utilizada en cada municipio, pero puede serlo si se utiliza el ppp).

Por otro lado, dentro de las secretarías existen tantas direcciones como subactividades, lo que es útil para delimitar responsabilidades aunque a veces provoca la burocratización de los circuitos administrativos.

A su vez, la existencia de "organigramas expandidos" ayuda a minimizar la mencionada separación entre ejecución y presupuesto, aunque es posible observar que aumenta la hegemonía de Hacienda ya que permite una distribución del poder en la que dicha secretaria mantiene la responsabilidad sobre un importante conjunto de tareas, mientras que el resto realiza actividades muy determinadas que requieren de subcircuitos instalados en Hacienda.

Mientras tanto, los "organigramas sintéticos" suelen presentar menos secretarías que el número de actividades centrales. En esos casos, la de Gobierno nuclea a la mayoría de las tareas vinculadas con la acción social, la promoción económica y el turismo.

Por su parte, la Secretaría de Obra Pública incluye los servicios públicos y la construcción de viviendas y caminos, lo que conduce a que Gobierno pueda competir políticamente con Hacienda dado el grupo de tareas de que es ejecutora. Sin embargo, al persistir la

causa real del poder de Hacienda y, sumado a la concentración de actividades en las otras dos secretarías, la confusión aumenta infinitamente.

Todas las tareas que en el organigrama "expandido" desarrollaban dentro de la secretaría de Hacienda los organismos particulares, en el organigrama "sintético" son llevadas a cabo por --a lo sumo-- dos direcciones: Presupuesto y Hacienda. Esta última dirección suele incluir las actividades de Contaduría (que no existe como Dirección) y de la Tesorería (que incluye las tareas de Rentas, que en muchas ocasiones tampoco existe como Dirección).

El "organigrama sintético" no permite diferenciar tareas y genera que los municipios chicos deban enfrentar tantas actividades como los grandes y, con ello, deban soportar una mayor proporción de gastos fijos. En estos casos, las disputas entre las secretarías de hacienda y gobierno suelen producir ruidos muchas veces insalvables.

El rol de la Tesorería y la posible dirección de la reforma de sus funciones

Si se considera que el rol recaudador está asignado a Rentas y que en el caso de los egresos la Tesorería solo ejecuta órdenes de la Contaduría, puede observarse --en general-- que la tarea asignada se limita, en ocasiones, a diferir algún pago. Es decir, no se puede en este ámbito decidir destinos de fondos.

Esta función puramente financiera es la base de la distinción entre la información que surge de este organismo y aquella del ejecutado presupuestario. Por ejemplo, en los recursos la Tesorería puede contabilizar ingresos calculados para años anteriores; en las erogaciones el Tesoro solo contabiliza entrega de fondos, mientras que la ejecución incluye los compromisos asumidos.

De este modo, se segmenta el proceso de la toma de decisiones y se anula la posibilidad de programar el futuro. En realidad, esta segmentación desaparece en la Contaduría, donde se registra la totalidad de las operaciones del municipio, solo que allí muchas veces el objetivo es el control más que la toma de decisiones.

Por lo expuesto, la información que la Tesorería maneja --y que por lo tanto brinda al Secretario de Hacienda-- es insuficiente, puesto que el estado de la tesorería llega tarde, el listado de bancos impide conocer algo más que el saldo en base a los cheques entregados y no existe una idea racional de las entregas futuras. Muchas veces se desconoce por meses que algunos cheques entregados jamás fueron cobrados por sus poseedores y --en ocasiones-- también se desconoce qué cheques se entregaron y cuáles resta entregar.

A esto se suma el ya mencionado exceso en las cuentas corrientes utilizadas, exceso que dificulta la posibilidad de manejarse con saldos mínimos de disponibilidades, principio básico de la

administración financiera. Asimismo, la demora de Rentas para remitir las boletas de depósitos a fin de que la Tesorería tome conocimiento de su efectivización, también atenta contra la eficiencia en el manejo de los fondos.

Del lado de las erogaciones, es tradicional el desorden en la atención de los proveedores y la falta de programación de los pagos produce la continua consulta respecto al cobro. Además, se producen grandes pérdidas de tiempo debido a que las órdenes de pago deben llevar la firma del Intendente y el Secretario de Hacienda, algo que no siempre beneficia al control por su carácter burocrático.

Por otra parte, la Tesorería lleva registros contables que tienen la casi exclusiva misión de mantener informada a la Contaduría sobre los pasos dados por su orden de pago. Por lo general, estos registros incluyen --por un lado-- los pagos efectuados y un resumen de los movimientos de bancos, que suele basarse en los cheques emitidos y no contempla el stock actualizado de los mismos.

Esa información suele repetir buena parte de la existente en la Contaduría, con el solo agregado de los datos relativos al cheque librado para su pago. También existe como documentación de Tesorería un listado de órdenes de pago recibidas, las pagadas y las pendientes.

Además de esta información cotidiana, los Tesoros presentan un estado mensual que contempla activos disponibles y no disponibles, así como los pasivos exigibles y no exigibles. Ese estado mensual podría dar una idea de la situación financiera y sus perspectivas para los días siguientes, pero frecuentemente es elaborado con retraso.

Desde hace algunos años se vienen observando intentos de reordenamiento de las tareas vinculadas a la administración financiera. En principio, es importante definir que la reorganización debe redistribuir misiones, funciones y responsabilidades al interior de las Secretarías de Hacienda, para eliminar la segmentación y la confusión de tareas descriptas.

El conjunto de actividades puede dividirse en tres grupos: Programación financiera, Gestión de Fondos y Control. En primer término, la programación financiera debe incluir a Presupuesto y Finanzas (en los casos en que esta exista, tal como la hemos descrito más arriba); la gestión de fondos debe contener a la Tesorería y Rentas; por último, el control debe ser realizado por la Contaduría y Auditoría, y debe incluir funciones de liquidaciones, compras y suministros. De este modo, se pueden diferenciar las funciones antes confundidas, al tiempo que se reúnen aquellas que se vinculan operativamente pero que hoy se enfocan separadas en los organigramas municipales.

La Tesorería --junto con Rentas-- pasaría a tener mayor poder de decisión sobre la gestión de fondos, puesto que Contaduría debería participar del esquema en función del control y no de la

operatoria en sí.

Por otra parte, de ese modo en ambos organismos se reúnen pagos e ingresos, principio que permite potenciar iniciativas tendientes a balancear las cuentas públicas partiendo de que una buena administración financiera consiste en minimizar tanto los déficits como los superávits prolongados.

Para ello, las nuevas responsabilidades de la Tesorería deben ser compatibles con un flujo de información sólido y rápido: el Estado de Bancos debería estar completo por la mañana, para lo cual Rentas debe enviar más temprano las boletas de depósito del día anterior y dicho documento debe incluir --además-- la información sobre cheques cobrados y stock actualizado.

También se podría elaborar un Programa de Bancos que contemple las provisiones para diez días. En este caso, el estado de Tesorería mantendría su carácter mensual, pero incluiría una proyección de 15 días. A esta información de carácter contable y prospectivo puede agregarse la confección de indicadores de eficiencia de la Tesorería. Todos esos documentos deberían estar en poder del Secretario de Hacienda y del responsable del área de Programación Financiera.

Las reformas deben contemplar las particularidades de cada municipio pero, en general, se deberán dirigir a la eliminación de dobles contabilidades e inútiles controles a favor de la mejora --en calidad y rapidez-- en la información disponible para administrar los fondos, proceso que debe dejar de descansar en el "oficio" del Tesorero o del Secretario de Hacienda. Sin embargo, estos genuinos objetivos deben compatibilizarse con esquemas de control eficientes, que permitan procesos ágiles pero transparentes.

El Municipio de San Vicente

Las tareas en este municipio, no pudieron desarrollarse de acuerdo a lo programado debido a la falta de interés del Secretario de Hacienda y a los problemas que allí se presentaron y que son de dominio público.

En las tres visitas realizadas se detectaron problemas organizacionales de un tenor similar a los descriptos. San Vicente cuenta con una estructura de "organigrama expandido", con una distribución de misiones y funciones que intenta --al menos formalmente-- balancear responsabilidades entre Gobierno y Hacienda. Allí, Gobierno tiene bajo su jurisdicción dos importantes sectores: Catastro y Personal.

La Secretaría de Hacienda contiene en su interior los siguientes organismos:

- Contaduría
- Rentas
- Patrimonio
- Suministros
- Almacenes

Esto significa que no se ha dado rango a Tesorería, que se mantiene dentro de la Contaduría. De lo conversado con el Secretario de Hacienda surge:

- Una gran centralización en el propio Secretario de todas las decisiones vinculadas a órdenes de pago.
- Inexistencia de Presupuesto como instrumento de programación.
- Desarticulación de circuitos de administración financiera.
- Falta de información diaria para las decisiones de administración financiera.
- Desconexión entre la Secretaría de Hacienda y las restantes secretarías, lo que se traduce en una gran desvinculación entre

el uso de fondos y la ejecución de los servicios.

Estos problemas son visualizados por el Secretario a través de las dificultades para recaudar y como un inconveniente que puede ser resuelto con la informatización de los principales subcircuitos. Por eso, los temas planteados para una reestructuración son entendidos como pautas para el equipamiento, no como objetivos para la reestructuración administrativa. El planteo propone sistemas que no surgen de una explicación organizacional, de una idea más general que ubique a estos y a otros como subsistemas interconectados.

LOS SERVICIOS PUBLICOS COMO MICROSISTEMAS: UNA PROPUESTA DE APLICACION DE LOS CONCEPTOS DE DIRECCION ESTRATEGICA Y CALIDAD

Los principios del cambio

La necesidad de un cambio urgente en el funcionamiento de los servicios públicos y de todas las estructuras administrativas vinculadas a ellos, generada por el virtual estado de descomposición de los sistemas, no debe hacernos perder de vista el objetivo general de la reforma: la implementación de un modelo organizacional que se adecue a las actuales exigencias.

Estas exigencias fueron creciendo en los últimos años desde el interior de los sistemas de servicios públicos impulsadas desde la demanda (ya sea en lo relativo a la cantidad como a la calidad esperada) y desde los contribuyentes, hecho que obliga no solo a prestar atención a la productividad asociada al gasto sino también la relativa a los costos por unidad recaudada.

Asimismo, surge también una exigencia externa al sistema de servicios públicos (y al sector estatal en general) promovida por los cambios ocurridos en los últimos años en el sector privado, cambios que se relacionan con las denominadas "nuevas tecnologías blandas" aplicadas a la organización y a los métodos de gestión.

Hoy el objetivo parece localizarse en la búsqueda de un estilo de gestión que permita, ante todo, planear las actividades en función de los requerimientos de la demanda, para lo cual gerencia, administración, información y gestión circularán en dicha dirección.

Desde el mismo punto de vista, la necesidad de incrementar la eficiencia se debería apoyar en el concepto de que la mejora en la calidad del servicio redundará en los ingresos directos e indirectos de los mismos. Por eso, la nueva concepción debe ser acompañada de una reasignación de fondos financieros, que puede iniciarse mediante la reducción del costo de los actos administrativos y la articulación de un sistema de ejecución, fiscalización y control basado en las decisiones y el control de la demanda y que optimizando la utilización de los recursos humanos y materiales.

Asimismo, ese perfil debe ser coherente con los actuales lineamientos de gestión empresarial, basados en la necesidad de descentralizar y desburocratizar los procesos productivos, convirtiendo a la administración y la producción en fases

interconectadas de un mismo sistema.

De este modo, si bien el objetivo de la descentralización debe ser central, al mismo tiempo debe considerárselo como parte de una reforma más amplia de la organización, hoy afectada por el sobredimensionamiento de funciones, la concentración de recursos en áreas burocráticas, la acumulación de activos improductivos y la carencia de fondos para programas prioritarios (fundamentalmente de recursos humanos). Esto significa que si la descentralización se realiza sin la previa modificación de la metodología de la gerencia, difícilmente se resuelvan los problemas existentes en las organizaciones del sector público.

En síntesis, esta visión global de la reforma organizacional en el sector público debe -por definición- apartarse de la línea clásica de modificaciones parciales y superficiales a la estructura administrativa existente, ya que ésta debería producir una profunda y definida transformación del actual modelo a partir de los siguientes programas:

-la modernización del aparato administrativo mediante la incorporación de nuevas tecnologías de dirección, gestión e información.

-el cambio de los subcircuitos en base a la descentralización y la transferencia de responsabilidades.

-la modificación, adecuación y reentrenamiento de la planta de personal. Este último proceso deberá apuntar a la generación de recursos humanos participativos a partir de nuevas formas de liderazgo, no solo en los ámbitos de la actual carrera administrativa sino en los escenarios de gestión de los servicios (hospitales, escuelas).

-la modificación de la estructura legal, que en buena medida determina el perfil de la institución, con el fin de readecuar la normativa a un mayor grado de flexibilidad y a los sistemas de incentivos de la nueva organización.

No obstante, si bien el objetivo final es una transformación global, entre el antiguo escenario y la situación resultante de las reformas mediará un proceso de transición similar al que siguió el sector privado cuando las empresas de los países centrales (y, en algunos casos, del nuestro) iniciaron la reconversión productiva que les permitió la transformación en "empresas post-fordistas". En esta etapa, las estructuras y concepciones viejas convivirán junto a las nuevas, y no faltarán los esfuerzos por volver el intento al punto cero.

Por este motivo, y tal como sucedió en las experiencias comentadas, la reforma debe basarse en aquellos círculos de dirigentes políticos y agentes con capacidad de liderazgo, que cuenten con perspectivas de éxito personal en un escenario reconvertido.

Dirección y Planeamiento Estratégico: etapas de la reforma estructural

La dirección estratégica se define como la metodología que se ocupa de la coordinación continua entre las características de la organización (recursos, organización, estrategia, etc) y las características del medio en que se desenvuelve, a fin de elaborar herramientas para el proceso del cambio.

Desde este punto de vista, una estrategia será positiva si a su término las actividades se desarrollan con mayor eficiencia. En el sector privado, este resultado se juzga mediante la comparación con la competencia. En el Estado, en cambio, deben buscarse indicadores idóneos.

La estrategia surge de la interrelación de distintos elementos: la definición de los objetivos y de los plazos para alcanzarlos; el plan de acción a nivel de toda la organización y de las distintas áreas que la componen; los programas funcionales que explicitan las tareas que deben cumplir las distintas funciones; y por último, los recursos necesarios para llevar a cabo los programas.

Si bien es usual la utilización indistinta de los conceptos de dirección estratégica y planeación estratégica, existen al respecto diferencias importantes. La primera --como dijimos-- se ocupa de armonizar las características internas con las exógenas, a fin de que la organización se integre al medio en que actúa. Asimismo, también se ocupa del comando de los cambios y de las adaptaciones necesarias.

Por su parte, el planeamiento estratégico permite a la dirección ordenar sus objetivos y acciones en el tiempo, a fin de evaluar las metas de más largo plazo. Por este motivo, se requiere la división de todo el horizonte en etapas.

La elaboración de la estrategia de las empresas suele partir por un detalle muy importante que puede resultar muy útil para cualquier tipo de organización (incluso para las del sector público): se trata de definir claramente la posición de punto de partida. En este sentido, se suele distinguir si la empresa debe plantearse objetivos de supervivencia, de crecimiento o de incremento de los beneficios.

Seguramente, en el ámbito estatal debemos situarnos en el primero de los objetivos mencionados, en cuyo caso la bibliografía indica que, en cualquier estrategia, debe definirse claramente la causa de los problemas que han llevado a la organización a la posibilidad de sucumbir.

La búsqueda de todos aquellos factores que explican el debilitamiento debe ser previa a cualquier acción. El paso siguiente deberá ser una acción de fortalecimiento de la situación de la organización y, una vez cumplido este requisito, podrá proponerse su relanzamiento.

El fortalecimiento supone la aplicación de medidas correctivas tendientes a modificar procesos erróneos, sin transformar globalmente las estructuras (mejoras, ampliaciones, mayor

control, etc). A titulo de ejemplo, una típica acción de fortalecimiento desde el sector público puede ser la consolidación de pasivos, la incorporación de programas de asistencia técnica externa, etcétera.

La experiencia indica que estas acciones parecen más efectivas cuando se enfrentan procesos específicos y no soluciones generales, aunque siempre aparecen como paliativos de problemas de fondo. Al respecto, los obstáculos de base serán tratados mediante acciones de relanzamiento que apunten a modificar el perfil de la organización, adaptándola de acuerdo a las nuevas perspectivas de los usuarios.

Estas tareas exigen, además, redistribuir los recursos de las organizaciones, al interior del organigrama, modificando el orden de las prioridades.

El relanzamiento encontrará rápidamente sus límites si no se realiza un intento --que ya no estará asociado a la supervivencia-- por ampliar estructuralmente el tipo de servicios brindados y las fuentes de financiación.

Todas estas etapas no parecen ser consideradas a la hora de implementarse las reformas en el estado. Por este motivo, en la mayoría de los casos se desconoce si cada acción forma parte de un conjunto más amplio y racional o solo constituye un intento aislado.

Dirección y Plan Estratégico: sector privado y sector público

En los últimos años, se produjo un profundo cambio en los criterios de gerencia y gestión empresarial que revolucionaron los conceptos tradicionales de la ciencia de la administración. Si bien se podrían enumerar múltiples factores para explicar el surgimiento de la nueva perspectiva, existe cierto consenso en que la modificación de las tecnologías productivas y el avance registrado en la aplicación de la informática al taller produjeron un fenómeno en el que la información pasa a ser un valor agregado clave en la empresa, desde que esta se propone la elaboración del producto hasta que la demanda lo aprueba.

La vinculación entre la organización y la gestión productiva y administrativa con la información mereció la particular atención de los especialistas, ya que todo plan de mejoramiento de la competitividad supone hoy reconsiderar el uso de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, adecuar los conceptos organizacionales a esos nuevos instrumentos.

A esta altura debe quedar claro que, si bien el cambio en la concepción organizativa parece recibir su impulso desde la transformación tecnológica y desde la informatización, la problemática básica sigue perteneciendo al mundo de las organizaciones y a la gestión de los servicios y los productos en función de la satisfacción de la demanda. Por lo tanto, el problema continuará planteándose desde el circuito administrativo o de gestión, y no podrá considerarse como un problema de equipos o de circuitos informacionales independientes de la organización y los recursos humanos.

El grupo humano inserto en la administración que hasta los '80 debía ocuparse de procesos contables y de control dirigidos desde las fábricas, debió asumir una posición de planeamiento estratégico que permitiera, desde la gerencia, incluir en el proceso la información existente y continuamente renovable.

Este cambio de posición apuntaba a dirigir la fábrica transformando todo el esquema en un único circuito de gestión e información, formado por subcircuitos interconectados no ya desde el taller sino desde la dirección. El plan estratégico supera los alcances que pueden tener los sistemas administrativos y de información por separado, ya que a ellos les agrega los circuitos propios de la gestión productiva y de los servicios.

Este cambio se observó, en primera instancia, en las grandes empresas de los países desarrollados, y desde ese ámbito se propagó hacia firmas de menor envergadura y a los sectores públicos de dichos países. Si bien Japón aparece como la vanguardia a través del concepto de "calidad total" y el "justo a tiempo", en países europeos como España e Italia no solo las grandes empresas sino también las PyMEs dinamizaron este cambio, descentralizando procesos y aplicando los conceptos de dirección estratégica. En estos países se observa un proceso similar en los organismos estatales a través de la prioridad de las políticas hacia el gobierno local y la aplicación de los conceptos de "management publico".

En los países subdesarrollados (entre ellos, Argentina), las empresas multinacionales iniciaron ese camino hace ya algunos años, mientras que el resto del sector privado y el sector público reconocieron tanto la necesidad de transformar sus administraciones, dotándolas de los sistemas de gestión e información más modernos, como sus dificultades para lograrlo.

La posibilidad de aplicar estos conceptos en las organizaciones públicas --es decir, utilizar en el ámbito estatal tecnología nacida en el sector privado--, a pesar de ser entidades que no persiguen una renta ni colocan sus productos en mercados competitivos, se basa en el hecho de que las actividades típicas del sector público son mano de obra intensivas, pero también información intensivas. Y esto último transforma a las instituciones estatales en típicas organizaciones del sector terciario de la economía, sector en el cual estas nuevas pautas se han desarrollado ampliamente.

Por otra parte, tanto el sector privado que opera en el mercado como el Estado deben responder a la demanda, aunque en la esfera pública esa demanda no se manifieste a través del precio. Por esa razón, ambas estructuras responden (o deberían responder) al concepto según el cual toda organización es esencialmente un sistema que debe garantizar su interacción dinámica con todos los otros sistemas que intervienen directa o indirectamente en su actividad (la comunidad, los proveedores, los trabajadores, los competidores --que en el caso de los servicios públicos son los sistemas privados que ofrecen el mismo tipo de oferta--, otros estamentos públicos, etc).

Asimismo, en ambos casos se trata de organizaciones que deberían encaminarse no solo al logro de los objetivos que explican su existencia, sino también al cumplimiento de los fines de los individuos participantes, al menos mientras no surjan contradicciones.

Estos actores, la organización y sus integrantes, operan en un entorno condicionante. El modo en que ese ambiente incidirá en las actividades depende en buena medida de la conducción, los objetivos que esta defina y la metodología implementada, aspectos que serán determinados por el Plan.

A modo de ejemplo: el potencial humano es un elemento cuyo rendimiento depende de la aplicación (?) que se le de y del medio ambiente desarrollado a su alrededor. La interconexión entre las operaciones que la organización lleva a cabo y el estilo adoptado por su dirección, producen resultados de conjunto que determinan el nivel de exigencias al cual puede ser sometido el grupo. (?)

El Plan Estratégico no solo plantea esa estructura y ese estilo de gerencia para el presente, sino que lo prevé para el futuro. También prevé los elementos que le permitirán responder al externo y modificarse, adaptándose. La idea será la misma si se trata de una empresa privada o una estructura pública: las diferencias surgirán en la aplicación y la mayor dificultad en el ámbito estatal será la búsqueda de reemplazantes del precio y los beneficios, que siguen siendo los mejores indicadores de la gestión del sector privado competitivo.

La necesidad de aplicar medidas tendientes a introducir el planeamiento estratégico en el sector público, se hace imperiosa al considerar el esfuerzo que inevitablemente debe efectuar la Argentina para mejorar su productividad global (es decir, la necesaria reducción de los costos y el aumento en la calidad de producción de bienes y servicios).

En otros términos, el intento del sector privado puede resultar insuficiente para alcanzar una economía competitiva, puesto que el Estado (nacional, provincial y municipal) produce también bienes y servicios, y contribuye a la generación de riqueza. Y si lo hace con costos crecientes, el costo global obviamente aumentará.

Por otro lado, la implementación de planes estratégicos desde el sector público, involucrando programas y actividades demandadas, podría representar una señal clara de aquellos sectores que se piensa estimular. Esto no significa que deba retornarse a los tradicionales planes que, como se vio en anteriores informes, no produjeron los resultados esperados.

Quizás una limitación importante para la aplicación de estas técnicas de gestión en el sector público, esté dada por la imposibilidad actual de la órbita estatal para cumplir con un aspecto básico de esas técnicas: la existencia de retribuciones mínimas acordes con el nuevo tipo de exigencia, así como de esquemas de ingresos adicionales que incentiven las decisiones rápidas, inteligentes y eficientes. En síntesis, que contribuyan al aumento de la calidad y la reducción de costos unitarios de los procesos.

A fin de sortear esta dificultad --propia de la etapa de transición--debe introducirse en el Plan un esquema que asegure la distribución racional de los aumentos de productividad, de modo de beneficiar a la demanda, a la organización y a sus integrantes. Para alcanzar este objetivo, no puede pensarse un sistema cuyo coeficiente de retribución por mayor productividad se ubique por debajo de aquel límite a partir del cual el empleado abandona o burocratiza su responsabilidad. Ese coeficiente tampoco podrá ser tan alto que provoque problemas de descapitalización de la organización o inconvenientes sobre la demanda.

El Concepto de Calidad Total en el sector público

Dentro de las modernas técnicas de gestión, sobresale una estrategia clave: la preocupación por movilizar a la empresa a partir del criterio de Calidad Total. Este concepto supone un cúmulo de herramientas que conducen a la organización por un sendero bien preciso: cada decisión de cualquier integrante de la misma se toma con el fin de proteger las pautas de optimización de su parte en el proceso, aunque esta parte sea mínima o tenga carácter administrativo. Nuevamente, es fácil reconocer en este esquema bondades que pueden ser utilizadas en el marco del ambito público.

El criterio de la Calidad Total no se basa en un simple cambio de conciencia o en una exigencia de buena voluntad hacia los dependientes. Más bien, la dirección deberá planear dicho proceso, para que el empleado pueda llevar a cabo con éxito su tarea.

Desde esta perspectiva, los principales problemas se ubican en los sistemas y normas de trabajo, responsabilidades ambas de los decisores (empresarios, directivos, gerentes, funcionarios de alto rango), enfoque que resulta sustancialmente diferente a los planteos habituales que localizan las causas del problema en las falencias correspondientes al sector de empleados y operarios.

Los sistemas deben incluir el conjunto del proceso, partiendo del conocimiento de las expectativas, de las demandas y las necesidades. Así, se podrá optimizar la calidad de los servicios en función de los potenciales usuarios, en lugar de atender a esquemas y objetivos internos a la organización.

Por lo expuesto, la técnica está íntimamente ligada al planeamiento estratégico, ya que una dirección moderna debe proveer a la organización de un plan y este debe incluir como herramienta clave los conceptos fundamentales de calidad total.

De este modo, es posible pergeñar un modelo integrativo en el cual las distintas funciones son articuladas por el proceso de gestión en base a la calidad. Todos los subcircuitos deben sincronizarse para realizar las mejoras, al tiempo que deben cumplir con las exigencias de calidad requeridas para satisfacer a los usuarios, intentando al mismo tiempo superar sus expectativas.

inercia del trabajo. En este sentido, los círculos de calidad son la metodología que relaciona la administración de los recursos humanos y la estrategia de calidad total.

Esos círculos de calidad permiten reunir regularmente a personas de una misma área, a fin de analizar los problemas del trabajo bajo el supuesto de que son ellos los más indicados para proponer reformas.

El sistema puede ser útil si cumple con una serie de condiciones. Una fundamental es que los empleados encuentren razones para querer participar constructivamente en las decisiones, ya que en caso contrario pueden trabar las mismas, burocratizandolas. De allí que los círculos son integrados voluntariamente. Asimismo, también se debe asegurar que el grupo realice sus proyectos y perciba que sus opiniones son consideradas en el momento de las decisiones. Para ello, el funcionario a cargo debe sentirse seguro en el manejo del grupo.

Esta mecánica, de difícil efectivización entre empleados (dada la complicada situación actual de estos), podría ser rescatada para la formación de círculos de funcionarios medios y superiores, a fin de que estos se comprometan en las reformas.

Sin embargo, para conseguir algún éxito en este tipo de estrategias se debe garantizar un mínimo de definición en sus objetivos, un ambiente agradable y sincero en el trabajo y en la distribución de los logros, una metodología participativa, etc. En caso contrario, todo quedará reducido a un acto formal, no existirá logro alguno y se habrá perdido una buena oportunidad para el cambio.

El Sistema de Información

En este marco teórico, queda evidenciado que los sistemas de información permiten aprovechar convenientemente los datos que aporta el entorno, mediante los cuales puede evaluarse la acción de los factores endógenos y exógenos que afectan los resultados.

En alguna medida, la determinación de los circuitos y subcircuitos estará dada por sus necesidades de información. Esto no significa que el sistema se defina en función de unas necesidades de información, pero sí implica que un componente más en la determinación de los circuitos serán la cantidad y clase de aportes informativos que requieren para cumplir con su objetivo.

El subsistema queda definido por el servicio brindado tanto a la demanda como a otro subsistema, y solo se definirá por el elemento informativo si el producto que genera es información. Pero este no es el caso de la mayoría de los subsistemas.

Los inputs y outputs de información contribuyen a definir a los sistemas --y de allí su gran importancia--, pero no pueden ser determinados sin elaborar previamente el plan estratégico y, dentro de él, el sistema organizativo.

La definición de un sistema a partir de los productos informativos es de gran ayuda para la organización de los mismos sistemas de información, pero es solo un elemento más ya que la

permite --no obstante-- desarrollar herramientas de control de gestión por afuera del presupuesto, tomando así la experiencia del sector privado en ese campo. Muy sintéticamente, podemos mencionar al diagrama causa y efecto que permite investigar, identificar y ordenar gráficamente las causas principales y secundarias de los problemas de un proceso.

Al respecto, es muy utilizado el llamado diagrama de Pareto, gráfico estadístico que ordena los problemas detectados en los lugares de trabajo según sus niveles de complejidad.

También encontramos histogramas y hojas de datos, recursos que tienen como principal finalidad evitar las omisiones de etapas en la realización del trabajo. Finalmente, el diagrama de dispersión permite diferenciar los factores según su grado de correlación.

Este simple repaso permite observar que nada de esto se utiliza en las oficinas públicas, a pesar de que son herramientas muy simples y muy útiles para ordenar los análisis y seguir la performance de la organización.

La gestión de los recursos humanos.

Es evidente que la estrategia de dirección en base a la calidad requiere de un tipo de relación entre los decisores y los recursos humanos actualmente inexistente en la administración pública. El problema, entonces, está relacionado tanto con el personal --tal como lo sugieren los funcionarios-- pero además, y principalmente, con las formas de dirección del personal.

Si se cambia el perfil de esta relación entre recursos humanos y decisores, se desarrollará otro tipo de reclutamiento y otro esquema de capacitación, y de ese modo se tendrá otra calidad del recurso. Este planteo no implica desconocer las dificultades que hoy existen para retener en las organizaciones públicas a los agentes más aptos y capaces de desarrollar ese tipo de relación. Solo suponemos un nuevo proceso global basado en los aspectos ya mencionados, proceso que posibilitará una revalorización del servicio público y su consecuente rehabilitación financiera.

Ese proceso deberá basarse en la implementación de permanentes programas de entrenamiento en el trabajo, lo que supone el riesgo en la inversión en capital humano, riesgo que no siempre ha sido asumido por el Estado. Dicha inversión solo genera beneficios mutuos si la organización tiene un esquema flexible para promover a quienes mejor responden a la capacitación, para lo cual se debe abandonar el viejo concepto de escalas y carreras profesionales.

Por otra parte, los objetivos y las metas no pueden depender de los antiguos sistemas de supervisores, sino de métodos basados en el control colectivo de las tareas y en el proceso mismo, según las premisas del "Justo a tiempo" japonés.

El Estado ha demostrado que no controla o lo hace mediante cuotas numéricas. Y ninguna de esas alternativas ha permitido la determinación de responsabilidades individuales o grupales.

La búsqueda de la coordinación de esfuerzos a través de grupos y consensos, puede contribuir a vencer la actual formalidad e

precio el indicador de esos cambios. Sin embargo, así como existe hoy el marketing político, se podría implementar el mercadeo en los servicios públicos en forma análoga. A partir de allí, también podríamos hablar de la búsqueda de esquemas de diseño.

--En cada subcircuito, en cada proceso, en cada acción, debe primar el criterio de realizar las tareas correctamente y de una sola vez, utilizando la menor cantidad de recursos en el menor tiempo posible.

--Optimizar la relación con los proveedores, que en el sector público equivale a efectuar bien las compras, evitando que los proveedores discriminen en contra de la calidad de las materias primas cuando se ven controlados en los precios. Esto exige un sistema de compras racional respecto a los procesos de producción de servicios.

--Trabajar con elementos clave. Este aspecto es muy importante en el sector público a la hora de efectuar diagnósticos para las reformas en los sistemas, ya que en ocasiones se intentan modificaciones en ámbitos en los que resulta sumamente dificultoso realizar cambios y que, además, tienen un escaso impacto en la eficiencia global.

Hay que considerar que el grueso de los problemas reconocen pocas causas y actuar en consecuencia. Para ello, evidentemente, antes de cualquier decisión se deben detectar las verdaderas causas de un problema. En caso contrario, se pierde tiempo y dinero.

--No se pueden tomar decisiones sobre la base de información poco clara, por lo cual el sistema de información pasa a jugar un rol clave. En general, las organizaciones públicas operan en base a la experiencia y, si bien esta es importante, nunca puede ser el único argumento para implementar reformas.

--Es preciso terminar con las "secciones nicho", para lo cual cada operación debe realizarse apuntando al cumplimiento de las especificaciones del proceso siguiente. En este sentido, la organización debe instrumentar mecanismos de control entre procesos, a fin de lograr un seguimiento espontáneo de las actividades. Esto resultaría muy útil, por ejemplo, si se aplica al manejo de expedientes. Además, solo así se podrían evitar los problemas crónicos.

Los métodos de control en calidad

La bibliografía relacionada con la problemática de la calidad total da cuenta de un conjunto de métodos que permiten evaluar aquellos problemas que son un obstáculo para alcanzar la eficiencia. Esas herramientas son muy adecuadas en la empresa privada y podrían ser utilizadas en el sector público, donde los problemas para evaluar y controlar los procesos son muy importantes.

En informes anteriores se analizó que buena parte de estos inconvenientes se explican por la relación entre administración, presupuesto, gestión y control. Si bien esta metodología de seguimiento de los procesos no reemplaza lo allí planteado,

del estado: se trata de la idea de que la organización está al "al servicio del cliente ", aspecto que en la gestión pública podría traducirse en la necesidad de crear organismos generadores de información sobre las exigencias de los usuarios, las diferencias de "mercado" en cuanto a los estratos de usuarios, sus intereses y limitaciones.

Si bien el sector público no puede hacer marketing como el privado, si puede utilizar algunos elementos, especialmente aquellos que permiten poner a la organización en función de las expectativas de los usuarios, analizando más profundamente qué esperan del estado y apuntando a mejorar la alicaída imagen del sector público frente a la comunidad.

Por otra parte, hoy más que nunca la mayoría de los servicios públicos enfrenta la competencia del sector privado, y si bien cada uno apunta a públicos distintos, existe una importante zona de competencia. De allí que los servicios públicos debieran remarcar con mayor nitidez aquellos elementos de diferenciación que le permitan mantenerse en esa zona gris. Y en este sentido, la calidad de los servicios será fundamental.

Si se repasan los elementos básicos a los que se llega mediante la investigación de mercado, se observará que las organizaciones públicas requieren de estudios similares (de hecho, algunas ya los estan haciendo). Si se analiza que debiera saber un organismo

Asimismo, si se analizan los datos que debiera conocer un organismo de salud o educación pública para planear su oferta, no faltarían factores tales como las insatisfacciones actuales o potenciales de la demanda, o los problemas relativos a los diversos niveles de calidades exigidos por cada segmento socio-económico.

Incluso, tampoco estarían ausentes los canales de comunicación con los usuarios. Esto permitiría tener una visión más clara que, al margen de la obtención de una ganancia, haría posible cumplir con los requerimientos de la demanda, resolver necesidades insatisfechas y mejorar la imagen pública.

La aplicación de los principios básicos de Calidad Total en las organizaciones públicas

Las empresas que comenzaron a emplear este criterio generaron un conjunto de indicaciones para tener en cuenta en la acción cotidiana. Estos principios son indicativos y deben ser implementados con herramientas y metodos de control afines.

Sin embargo, si las organizaciones públicas pudieran adoptar estos criterios, se habría dado un paso fundamental. Para ello, debe tenerse en claro que no son una fórmula mágica que solucionará todo, pero tampoco deben reducirse a cuestiones menores de escaso impacto en la eficiencia.

--Los cambios en los productos y servicios deben partir de la investigación de las necesidades del consumidor. En el sector público, este aspecto resulta dificultoso puesto que no es el

60

El planeamiento y el análisis del proceso en base al criterio de calidad permiten determinar a priori los límites presupuestarios, de recursos humanos y otro tipo de dificultades que aumentan las posibilidades de error. Es obvio que solo así estos problemas pueden ser minimizados antes de que ocurran, de modo tal de no tener que incurrir luego en el gasto de más recursos para solucionarlos.

Si bien estos elementos parecen más cercanos a la problemática de sistemas, es preciso aclarar que, a los efectos de su instrumentación, es necesario que la organización realice una inversión mínima en equipos y herramientas. Sin esa inversión es muy difícil garantizar resultados mínimos, sobre todo cuando se trata de grandes entidades.

Esto no debe interpretarse como una necesidad de realizar inversiones gigantescas, pero tampoco se debe creer que solo modificando los actuales sistemas administrativos se puede colocar a la organización en la frontera de la eficiencia.

La suma del criterio de calidad a la dirección estratégica supone el desarrollo metódico de actividades hoy inexistentes o escasamente expandidas en el ámbito del Estado, como el desarrollo de objetivos sujetos a evaluación, planes de mejoramiento, determinación de los métodos de control y de seguimiento de objetivos como parte de los procesos y no como algo externo a los mismos.

La articulación de los circuitos de gestión mediante estos conceptos supone, ante todo, la eliminación de una metodología usual en las empresas y organizaciones públicas argentinas, basada en el desconocimiento del conjunto del proceso por parte de sus propios participantes, quienes --además-- no se consideran parte de él ni responsables del éxito del mismo.

Dentro de este esquema, encontramos el aislamiento de cada subcircuito y la utilización --a falta de claras pautas de trabajo-- del sistema de prueba y error para llevar adelante las tareas.

Si a partir de estos criterios que denominaremos de no-calidad se realiza un diagnóstico de las ineficiencias, es posible afirmar que una porción importante de ellas puede ser explicada por los costos de la no-calidad. Es decir, por no saber qué parte del circuito precede ni cuál continúa, lo que obliga permanentemente a realizar correcciones dadas las carencias de previsiones.

Un sinnúmero de temas y objetivos típicos de las experiencias de calidad total, aparecen como problemas propios de las estructuras públicas. Además, son los que más afectan la imagen de estas organizaciones. Son, por ejemplo, la cuestión de la falta de preocupación por el mantenimiento y mejora del patrimonio de las instituciones, los plazos para la realización de trámites y la recepción de quejas de los usuarios, la seguridad en el trabajo, etcétera.

Finalmente, existe una temática habitual dentro de este tipo de estrategias de gestión que, si bien parece ajena al ámbito público, en realidad sería sumamente útil para mejorar la imagen

base previa debe ser la determinación de la estrategia política y administrativa. 6

Si bien es cierto que lo informativo no es lo esencial, es necesario prestarle especial atención. En este sentido, además de haber sido considerado como el impulsor de los nuevos esquemas de gestión, lo informativo también es hoy un grave problema en los organismos públicos que --aun con procesos descentralizados-- deben afrontar tareas que incluyen universos amplios y, por ende, flujos informativos vastos de los que hoy se carecen o no se logran en el momento adecuado.

### La información en función del management estratégico

La dirección estratégica debe considerar que no toda la información se requiere para el mismo objetivo y en el mismo momento, ni tiene igual nivel de importancia en todas las decisiones. Para diferenciar los distintos flujos, puntualizaremos que de la bibliografía sobre el tema surgen tres niveles de integración de la tecnología de procesamiento informático.

Uno de esos niveles es el sistema que sirve a la implementación operativa de las políticas. En la mayoría de las ocasiones, esta implementación no tiene una relación directa con la formulación de las políticas y ni siquiera está integrada en un plan más general de la organización. Este sistema de implementación de las políticas depende de una unidad operativa, y su principal objetivo es el de mejorar la eficiencia en el procesamiento de acciones de rutina, produciendo información más rápida y confiable. Es el caso, por ejemplo, del sistema informático para el pago de sueldos.

El segundo nivel de integración está destinado a dar respaldo a las políticas. Es decir, apunta a auxiliar en el proceso de planeamiento estratégico de la organización. En este caso el sistema ayuda en el proceso de la formulación de las políticas, pero no forma parte de él. A modo de ejemplo, podría ser el caso del sistema de información que constituye el Departamento de Estadística de cualquier Ministerio.

El tercer nivel, que para la mayor parte de las organizaciones es de difícil acceso, es el que integra el procesamiento de información y la estrategia de largo plazo. En este nivel la tecnología misma se vuelve una parte de la estrategia, pues expande los límites de la organización.

En este caso, se produce una relación integral entre la tecnología y el pensamiento de la conducción de una organización, ayudando a definir las posibilidades de la misma. Al mismo tiempo, proporciona buena parte de los medios mediante los cuales la estrategia --una vez elegida-- será implementada. Es el caso, por ejemplo, de los sistemas de información al servicio de la descentralización educativa.

Una vez más, esta diferenciación es crucial tanto para la empresa privada como para la organización pública y en ambos casos la cuestión se simplifica si los procesos son descentralizados. En

62  
muchas ocasiones, no se tiene en cuenta el nivel decisional que está demandando la información y ello atenta contra el uso racional de la misma.

Por otra parte, la noción de que la información no es para todos se debe asociar al problema de la privacidad, ya que si no se define previamente quiénes serán los que tengan acceso a los datos, difícilmente se pueda disponer de ellos de un modo adecuado.

Los aspectos mencionados contribuirán a que la conducción de haga cargo del respaldo y la seguridad de los procesos, a fin de asegurarse que las operaciones esenciales puedan procesarse. Ninguna de estas cuestiones están resueltas en los organismos públicos y generan graves problemas a todas las conducciones.

A efectos de que lo planteado pueda implementarse y la dirección pueda mantener el control sobre los sistemas --y logre, de este modo, que funcionen de acuerdo al Plan Estratégico-- se debe reconocer que el abordaje de la relación entre información y organización desde la perspectiva del Estado que brinda servicios presenta dos tipos de peculiaridades.

Una de ellas, es que buena parte del proceso de cambio descrito se ha realizado desde el sector privado. Por lo tanto, la copia de los esquemas --estrategia fomentada por las mismas empresas que ofrecen estas tecnologías-- es sumamente peligrosa, ya que se basa en la incomprensión de las diferencias entre ambos tipos de organizaciones.

La segunda cuestión está referida a la dirección de la determinación de esa relación información-organización. En este sentido, se advierte una tendencia a la elaboración de sistemas administrativos que respondan a las "necesidades" de los modernos esquemas informacionales, cuando parecería más apropiado que el orden sea el inverso: que el sistema de información responda a las necesidades de la organización.

Debido a esa inversión de los ordenes, existen organizaciones que dotan de un poder excesivo a las gerencias de información (en el caso de los ministerios, a las direcciones de informática), que son las que determinan los planes, programas, etc.

Por lo expuesto, una de las tareas más importantes del Plan Estratégico es asegurar que la tecnología de información contribuya a la estrategia de la organización, fijada por el manager en función de los indicios que ofrece la demanda.

En el nivel operativo, un mecanismo de control consiste en comparar los resultados reales con el plan de procesamiento de información, que forma parte del plan global de gestión.

Asimismo, frecuentemente pueden medirse y evaluarse las reacciones de la comunidad, así como vigilar los progresos de cada proyecto de desarrollo de sistemas. Desde este punto de vista, los decisores deben mantener una fluida relación con los organismos que utilizan la información.

Para hacer frente a estos requisitos, el sistema de información

debe formar parte del sistema administrativo y este --a su vez-- debe ser parte sustancial en el planeamiento estratégico, ya que es allí donde se deben establecer las bases para la evaluación posterior del desempeño de la función de procesamiento de información.

Al respecto, a pesar de que la mayoría de las organizaciones públicas y sus direcciones políticas están de acuerdo en la necesidad de adoptar un plan, se verifica que no lo desarrollan y que la información es uno de los puntos más débiles de las gestiones.

Debe tenerse en cuenta, además, que la existencia de objetivos extra-económicos torna necesario que las organizaciones públicas se consideren como sistemas multiuso, en las cuales algunos elementos que tienen escaso peso en las empresas son aquí centrales: por ejemplo, aquellos datos vinculados a objetivos pedagógicos niveladores en las escuelas, de política social en los hospitales, etc.

A estos aspectos típicos del "ser público" se suman otros flujos vinculados a la capacitación del personal, así como también encontramos la información destinada a los fines administrativos normatizados y, por último, aquella destinada a la toma de decisiones.

La situación actual presenta una gran desarticulación entre los cuatro usos mencionados, pero --además-- se observan carencias en cada uno de ellos, sobre todo en lo relativo a los objetivos de capacitación y de decisión gerencial. En estos casos, resulta evidente la falta de recursos informáticos y la utilización de una metodología tradicional, carencia debida no al desconocimiento de la potencia de los nuevos instrumentos sino a la falta de acceso a ellos.

En general, los sistemas de información vinculados a los circuitos administrativos operativos son casi los únicos estables y organizados, debido a que su ausencia impediría la propia continuidad de los servicios.

En síntesis, no hay sistema multiuso y es por eso que existe la duplicación de actividades tendientes a la obtención del input y, además, de multiplicación de bocas de salida del output informacional. A esto se agrega que el transporte de la información --tema ligado a la centralización y al tipo de tecnología existente-- se desarrolla mediante esquemas de viajes por vía terrestre, lo que dificulta aun más la estructura administrativa.

La confusión planteada se agrava con la inexistencia de una relación racional entre decisión política, administración y esquema contable, lo que genera una independencia perjudicial entre organigrama y presupuesto. A su vez, la centralización de los esquemas de decisión, ejecución y control producen un sistema de información lento y escasamente flexible para dar cuenta de los cambios que se producen en el escenario donde se brindan los servicios.

Al respecto, un buen ejemplo es el caso del sistema educativo: en cuanto a los fines pedagógicos, han existido programas de informatización en las escuelas que fueron pensados con total autonomía de los otros objetivos (circunstancia que los hacían poco aprovechables en otras áreas y, por lo tanto, caros). Estas situaciones, sumadas a las restricciones financieras, pueden ser las causas del escaso éxito del programa.

Por otra parte, la metodología empleada en la capacitación docente es totalmente artesanal y es opinión general que los programas de este tipo no brindan información y, por lo tanto, los incentivos son de otro tipo.

La información para la decisión gerencial está íntimamente vinculada a los circuitos administrativos y resulta evidente que los ministerios nacionales y provinciales no cuentan hoy con un sistema de acceso rápido a los datos diarios, necesarios a fin de realizar un seguimiento de la situación. Sería este un caso típico de información multiuso, pero lamentablemente los planteos de ese carácter aun no se verifican en la práctica.