

NO HAY SEGURIDAD SOCIAL SIN GESTIÓN DE CALIDAD¹

LUIS G. BULIT GOÑI*

I. Introducción

La problemática de la seguridad social como política pública se encuentra, a principios del siglo XXI, en el eje de las discusiones en gran parte de los países del mundo y en los organismos internacionales. De esa realidad se han derivado enjundiosos estudios que evidencian la preocupación que suscita en los ámbitos académicos y de decisión sobre diseño e implementación de políticas, y las acaloradas repercusiones que todo ello tiene en la ciudadanía.

Bien se ha dicho que cualquier régimen de seguridad social tiene dos requisitos básicos sin los cuales, cualquiera sea el diseño que se intente, corre graves riesgos de fracasar: i) Condiciones macroeconómicas que aseguren la posibilidad de financiamiento, y ii) organismos gestores con capacidad institucional para brindar un adecuado y oportuno servicio al ciudadano.³ Y de acuerdo con esas premisas, tres son los puntos centrales de la discusión actual sobre la Seguridad Social: i) La amplitud o limitación de la cobertura de los

¹ Barr, Nicholas, “Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas” en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 55 n° 2 abril-junio 2002, Ginebra, AISS, 2002.

* Abogado, candidato a maestro en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Gerente General y Auditor Interno Titular de la ANSES. Ex asesor de la Secretaría de Seguridad Social. Ex Gerente de Asuntos Jurídicos en la Superintendencia de AFJP y de la ANSES.

diferentes riesgos sociales; ii) el financiamiento de las prestaciones; y iii) la gestión de los diferentes subsistemas.

Sin desconocer la estrecha relación que existe entre las tres cuestiones mencionadas precedentemente, en el presente trabajo hemos de detenernos en la cuestión de la gestión de la seguridad social. Pero al decir *gestión*, no nos hemos de limitar a la mera cuestión instrumental sino al papel institucional que le cabe al Estado en el contexto del régimen argentino.

Dentro de la compleja vastedad de la seguridad social, la cobertura previsional que atiende a los riesgos de vejez, invalidez y fallecimiento, ha sido objeto de reformas que han desatado una rica polémica sobre los distintos modelos implementados, sus virtudes y sus inconvenientes, que está lejos de haberse agotado: mantener el tradicional sistema de reparto, virar hacia un régimen de capitalización puro y, entre ambos, una serie de posibles combinaciones.

En el marco de las reformas estructurales implementadas en América Latina desde mediados de los ochenta hasta fines de los noventa, la introducción de un régimen previsional basado en la capitalización individual, con mayor o menor gradualismo e intensidad, y con la apertura de esta actividad a empresas del sector privado, ha sido una característica distintiva que, incluso, ha extendido sus horizontes a la Europa Central.

Obviamente hemos de omitir cuestiones que tienen peso específico propio y merecerían un estudio particular. Las iremos mencionando a lo largo de este trabajo en cuanto sea necesario, para evaluar su impacto sobre el diagnóstico de partida, los indicadores que constatan la veracidad y relevancia de la hipótesis, y la razonabilidad de las propuestas.

En este marco institucional, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), resultante de la fusión de las distintas “cajas de jubilaciones” existentes, está llamada naturalmente a jugar un papel relevante en la instrumentación de la política pública de la Seguridad Social. De hecho, se trata de una de las más complejas organizaciones dentro del Estado Nacional: Administra cerca del 50% del presupuesto nacional; atiende a más de tres millones y medio de jubilados y pensionados en todo el país; cuenta con representaciones en toda la geografía nacional (Unidades de Atención Integral –UDAI–, Oficinas y Unidades de Atención Móvil –UDAM–); recibe cerca de un millón de ciudadanos al mes; paga asignaciones familiares a trabajadores de más de un cuarto de millón de empresas; administra el pago

de beneficios por desempleo y pensiones no contributivas, así como también el de regímenes especiales como son los beneficiarios del Poder Judicial de la Nación y las fuerzas de seguridad.

La conducción de un organismo de tales particularidades no puede llevarse adelante si no es sobre la base de al menos dos elementos sustanciales: claro liderazgo y herramientas adecuadas de gerenciamiento. Pero ambas cuestiones deben, a nuestro criterio, enmarcarse dentro de una visión institucional de la gestión del Estado que tenga en cuenta la relevancia tanto de las reglas de juego formales como de las informales, y que, con ella, no se limite a incorporar un acervo instrumental más o menos exitoso en otros ámbitos organizacionales, sino que tenga verdaderamente en cuenta los objetivos y la especificidad de la gestión pública.

Antes de entrar en particular en algunas de esas herramientas, nos parece necesario dar un marco teórico al análisis.

II. Visión institucional del Estado y de las organizaciones

Si el análisis de la estructuración del Estado y la instrumentación de sus roles específicos a través de las agencias, entes u organismos se efectúa exclusivamente desde la perspectiva de su marco normativo, estaríamos viendo sólo una parte de la realidad: el de las reglas de juego formales.

Entendemos que es también necesario detectar, observar y analizar el a veces tortuoso entramado de reglas informales que rigen el accionar del Estado, sin por ello hacer un juicio valorativo *a priori*, ya que en muchas ocasiones pueden ser precisamente esas reglas informales, y dentro de ciertos límites, las que hacen posible el cumplimiento de su rol regulador y supervisor y, por ende, viables a las reglas de juego formales.²

Olvidar el contexto en el que las agencias desarrollan su actividad, es omitir una parte sustancial de la realidad tanto a la hora del diagnóstico como en el de las propuestas.

² A finales de 2001, en Argentina, pasaron cinco presidentes, la ANSES estuvo un largo tiempo prácticamente acéfala y, sin embargo, los beneficios se siguieron pagando a todos los beneficiarios de los distintos regímenes por ella administrados. En abril de 2002 los bancos estuvieron cerrados por largos períodos y, sin embargo, se logró que abrieran al sólo efecto del pago de beneficios previsionales y planes sociales.

Si bien en un lenguaje coloquial, como señala Palermo (1998),³ pueden utilizarse indistintamente los términos *institución* y *organización*, no lo hacemos aquí asumiendo la necesidad de que estas últimas, que también *tienen*, pero no *son*, reglas de juego, atiendan precisamente a las primeras para definir su rol y enderezar su acción.

Desde esta perspectiva, no es menor tener presente aquél entramado al momento de definir o modificar el marco normativo formal que a la vez legitima y limita el poder del Estado, de modo tal que constituya un incentivo virtuoso para tales reglas informales y no una fuente de ineficiencia, ineficacia o corrupción. Así, un cambio en las estructuras meramente formales de las agencias, sin atender al contexto de reglas formales e informales, no garantizaría por sí mismo la cobertura de las brechas de funcionamiento que se perciben, ni el fortalecimiento de la capacidad institucional.

1. Análisis de actores

El análisis de actores⁴ para la gestión de la seguridad social en la Argentina resulta ser, a nuestro criterio, una herramienta relevante no sólo para el diseño sino también para la implementación de las políticas públicas en el área.

Cuando hablamos de “actores” no nos debemos limitar a la “población objeto” de las políticas de Seguridad Social sino también a otros individuos, organizaciones o instituciones cuyas acciones u omisiones inciden sobre los objetivos de esas políticas.

A los que tradicionalmente se podía identificar como actores relevantes de la seguridad social, como los propios beneficiarios, sus organizaciones sectoriales (centro y federaciones de jubilados), entidades gremiales de trabajadores, etcétera, entre otros, deben ser

³ Palermo, V. (1998). “Estudio sobre el estado del Estado en Argentina”, Documento de Trabajo N° 1, Buenos Aires, Fundación Auyero, 1998

⁴ Acuña, C. H., “Racionalidad política versus racionalidad económica. Notas sobre el modelo neoclásico de acción colectiva y su relación con la teoría y método de análisis político” en *Revista Argentina de Ciencia Política*, n° 1, noviembre de 1997. *La burguesía industrial como actor político*, tesis doctoral, Department of Political Science, Universidad de Chicago, 1995.

incorporados también, y sin pretender agotar la lista, las propias entidades gestoras de los distintos subsistemas, sus funcionarios, los responsables de las políticas (de los tres poderes del Estado), los individuos que los componen, y los propios empleadores (en tanto los beneficios se vinculen a relaciones formales de trabajo).

Este análisis se hace necesario a efectos de poder buscar los mecanismos de articulación, de negociación, de gerenciamiento, de medición de impactos, de retroalimentación del proceso de diseño de políticas, de análisis ex ante y ex post. Porque, si no se tiene en cuenta, no se diagnostica con realismo y no se valora el contexto (que está constituido por los intereses y las conductas de cada uno de los actores y de sus relaciones cruzadas), es muy probable que se pierda el norte de qué y para qué tenemos políticas de Seguridad Social.

Señalamos antes que la actividad de aseguramiento de determinados riesgos sociales (invalidez, desempleo, vejez, salud, fallecimiento, etc.) tradicionalmente asumida por el Estado, ha sido abierta a la participación del sector privado.

En estas actividades se advierte la presencia de grupos económicos vinculados a la actividad aseguradora y financiera que participan en dos o más de dichos rubros en forma directa a través de la prestación de la cobertura, o indirecta, interviniendo en la inversión de los activos colectados de las cotizaciones con que se financian esas coberturas.

Así, por ejemplo, en la composición accionaria de casi todas las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) participan compañías de seguros, y en muchas, bancos y entidades financieras vinculados o no con las primeras. En el caso de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en general, se trata de un rubro específico de compañías de seguros preexistentes o compañías constituidas al efecto, y también en muchos casos con vinculación a entidades financieras. Por su parte, los grupos financieros participantes actúan como tomadores de inversiones de renta,⁵ operadores del mercado de capitales en el que son invertidos los activos, o administradores fiduciarios de los fondos acumulados.⁶ También pueden verse estas relaciones, aunque incipientemente aún, en los servicios de salud.

⁵ Depósitos a plazo.

⁶ Fondos comunes de inversión, fideicomisos financieros, letras hipotecarias, etc.

De tal manera, puede verse que el Estado ha de regular y supervisar a muchos grupos económicos, a través de sus distintas empresas, y por parte de diversas agencias, en actividades diferentes pero con estrechas vinculaciones. Así, por ejemplo, una administradora de fondos de pensiones, en la que participa un banco y una compañía de seguros, es supervisada por la SAFJP en cuanto a su actividad específica; por la CNV en condición de inversor institucional, pero a su vez, por el banco vinculado como agente del mercado de capitales; por el BCRA como depositante calificado, y también el banco vinculado como entidad financiera; la SSN que controlará las pólizas de seguro colectivo que contrate a favor de sus afiliados, así como las rentas vitalicias previsionales que se ofrezcan como modalidad prestacional.

Y todo ello, sin perjuicio de que el propio Estado actúe *per se* en la misma actividad, como es el caso de ANSES, administrando el régimen público de reparto, en el ámbito previsional.

Si cada agencia controla lo que en realidad es parte de un todo, sin tener en cuenta esa característica, los vasos comunicantes, los intereses en juego, los riesgos cruzados, y sin intercambiar información relevante y en coordinación y cooperación con las otras agencias participantes, es posible que su acción quede gravemente limitada, que se tenga una visión limitada de los problemas y los riesgos presentes o potenciales con compromiso a los roles asignados, abriéndose la puerta a arbitrajes regulatorios que serían aprovechados por aquellos grupos en razón de sus propios intereses estratégicos.

Por su parte, si el Estado no tiene en cuenta esta realidad, y el caso previsional, por ejemplo, no busca articular su propio accionar tanto con los actores privados como con los demás organismos públicos que regulan y supervisan la actividad, los perjuicios derivados de esa omisión habrán de repercutir seguramente en los ciudadanos.⁷

No se trata de aportar a algunos de los términos de una visión maniquea de la moderna concentración empresaria los grupos de inte-

⁷ Vittas, Dimitri. "Regulatory controversies of private pensions funds", Mimeo, Development Research Group, Banco Mundial, enero 1998.

rés o los agrupamientos económicos,⁸ sino de tener presente esa realidad, conocerla, atender a sus mecanismos formales e informales de actuación en los mercados, a sus efectos en los procesos económicos y a sus impactos en los sociales, de modo tal que las agencias estatales encargadas de supervisar y regular las actividades en las que operan puedan cumplir con las funciones que la sociedad les encomienda, alineadas con los intereses que representan: el del bienestar general y el de los ciudadanos que se relacionan con ellas en concreto; y ante esta realidad, no queden “mirando a las estrellas” (Halperín, 1972).⁹

Algo se ha hablado en los medios sobre la posibilidad de concentrar agencias reguladoras en un “super-ente”, y si bien el comentario se ha referido más a los que supervisan los servicios públicos domiciliarios, también podría extenderse la pretensión de modo de involucrar a los que lo hacen respecto a las coberturas sociales. Hay experiencias internacionales al respecto, como son los casos de la Superintendencia de Seguros, Pensiones y Valores de Bolivia, el Banco Central del Uruguay, donde existe la Gerencia de Control de AFAP, o la fusión de la Superintendencia de AFP con la Superintendencia Bancaria en Perú. Aquí, más allá de que una lectura lineal pueda evidenciar un esfuerzo por lograr institucionalizar la cooperación y coordinación que propugnamos, una mayor eficiencia y un menor costo operativo de los entes, habría que analizar si no se están confundiendo o desdibujando roles que, si bien tienen puntos de contacto, responden a lógicas e intereses diversos.¹⁰ Esto

⁸ Alegría, Héctor (1978). “Algunas reflexiones sobre los conceptos de sociedad controlante, sociedad controlada y situación de control” en *Revista del Derecho Comercial y las Obligaciones* (RDCO), Buenos Aires, Ed. Depalma. Ángel Yagües, Ricardo (1997). *La doctrina del Levantamiento del Velo de la persona jurídica en la Jurisprudencia*, Madrid, Ed. Civitas. Dobson, Juan M. (1997). *El abuso de la personalidad jurídica (en el derecho privado)*, Buenos Aires. Le Pera, Sergio (1995). *Cuestiones de derecho comercial moderno*, Buenos Aires, Ed. Astrea.

⁹ Halperín, Isaac (1972). *Sociedades Anónimas*, Buenos Aires.

¹⁰ No cabe duda de que las AFJP son “inversores institucionales” en tanto administran un enorme volumen de recursos, pero ello no debe hacer olvidar que su función esencial es brindar los mejores beneficios previsionales posibles en el marco del régimen legal establecido. Si la ecuación se vuelca a verlas más como inversores que como instrumentos de la seguridad social, la institucionalización de esa visión puede condicionar las políticas públicas que a su respecto o, por su intermedio, se diseñen e implementen.

será también motivo de un análisis de políticas comparadas, investigación local y propuesta.¹¹

Desde otra perspectiva, es necesario también analizar las características de otros actores a efectos de determinar las estrategias sobre las cuales desarrollar las acciones esperadas.

Así, por ejemplo, en un sistema como el previsional basado en la capitalización individual, en el cual se reconoce al trabajador la libertad de elección en opciones sumamente relevantes,¹² tampoco es menor conocer con mayor detalle la información y capacidad disponible en el público para ejercer tales opciones guiados por su propio interés y conveniencia, y no por estrategias más o menos imaginativas de comercialización. Similares situaciones de propuesta de opciones, que han de incidir luego en la amplitud y confianza de la cobertura, se dan en los ámbitos de salud y seguros.

En estos aspectos, sobre la base en que están estructurados estos sistemas de cobertura de riesgos sociales, las asimetrías en la información entre prestadores y tomadores del servicio no sólo son grandes sino definitorias. Es por tanto allí donde deben concentrarse grandes esfuerzos por parte de las agencias públicas tanto en las políticas que diseñan o contribuyen a hacerlo, como en las acciones concretas que emprenden.

En el mismo sentido, las agencias deberían establecer estrategias de respuesta a reclamos y denuncias de los ciudadanos, no sólo orientadas a la eventual sanción de las infracciones por parte de los prestatarios, sino, antes y primero, a solucionar los problemas concretos que se presentan a éstos por las irregularidades de los prime-

¹¹ Adelantamos que las tareas de control y supervisión pueden definirse atendiendo al “objeto” o al “sujeto” participante en la actividad regulada, siendo que en general, ha primado el primer enfoque. Sin embargo, una agencia de control que atienda a la especificidad del objeto de la actividad no puede omitir considerar a los “sujetos” que intervienen en la misma, y es por ello necesaria la coordinación con quienes controlan al mismo sujeto (o sus vinculados), en el marco de otras actividades. Lo difícil es lo inverso: diseñar agencias y políticas de control basadas en los sujetos y tratando de coordinar la acción estatal desde el objeto.

¹² Como son: la elección entre el régimen de capitalización o reparto, la elección y permanencia en una AFJP, el momento y la modalidad de la prestación. O también, en tanto se proyecta modificar en este sentido la ley 24.241, la posibilidad de que una AFJP administre más de un fondo entre los cuales podrá optar el afiliado sobre la base de su mayor o menor aversión al riesgo implícito en cada uno de ellos.

ros, y sin perjuicio de las medidas disciplinarias que eventualmente correspondan.

Desde esta perspectiva, no es que tales previsiones no existan. El objetivo de este estudio deriva de la apreciación apriorística¹³ de que tales mecanismos no son todo lo eficientes que debieran y, muchas veces, importan para los ciudadanos engorrosos trámites que los alejan de quienes debieran estar a su servicio precisamente para una rápida y efectiva solución a sus problemas. Así también, se observa que cada organismo o agencia plantea su propia modalidad de reclamo o denuncia, lo que contribuye al panorama descripto, debiéndose analizar la posibilidad de unificar modelos de trámite, y hasta eventualmente, de los mecanismos instrumentales.

2. Accountability

Es una imagen habitual en los análisis del Estado en general, y del argentino en particular, el considerar que los organismos públicos no son muy proclives a «rendir cuentas» respecto de su desempeño.¹⁴

Sobre este aspecto también pueden analizarse estrategias precisas en el diseño de la organización de las agencias, de su marco normativo, y de su bagaje instrumental, tendiente a incorporar en las obligaciones y en la cultura institucional, no sólo la rendición de cuentas de la gestión sobre la base de metas, objetivos y su nivel de cumplimiento, sino también en lo que hace al «control ciudadano» de ese desempeño (Martin, 1997).¹⁵

Porque para que exista una real obligación de rendir cuentas, y para que éstas efectivamente puedan ser analizadas y debidamente evaluadas, es necesario haber incorporado la misma a la “cultura”

¹³ Pero fundada en la opinión de amplios sectores, recogida por algunas encuestas realizadas y por notas periodísticas (ej.: *La Nación* del sábado 25/08/01, respecto a la Superintendencia de Seguros de la Nación), y hasta pronunciamientos judiciales concretos.

¹⁴ Richardson, Ruth. “Political Accountability and Public Sector Performance Management: Exploring the Linkages and Lessons”, Conferencia dictada en el V Congreso del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de Octubre de 2000.

¹⁵ Martin, John (1997). “Changing accountability relations: politics consumers and the market”, Public management Service.

(y normativa) de la organización, haber descripto las metas y los objetivos de la política o de la acción concreta, y elaborado los indicadores adecuados que permitan una medición y análisis válidos. Es necesario por tanto elaborar un “árbol de problemas y soluciones” y describir el “marco lógico” sobre la base de los cuales se han de diseñar y desarrollar tales políticas y acciones, ya que, en definitiva, no se trata sino de un programa y un proyecto de políticas (Cohen, 1993).¹⁶

3. El papel del Estado

Parecería haberse superado la discusión acerca del papel del Estado como elemento central para la reproducción del modelo político, económico y social: un Estado chico pero fuerte, eficaz y eficiente para evitar que lo único que se reproduzcan sean las arbitrariedades del modelo. Un estado que atienda tanto a las fallas de mercado como a las fallas del propio Estado, dado que “han fracasado los intentos del desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo no es posible” (Banco Mundial, 1997).¹⁷

No se niega ya la validez conceptual de algunos elementos propios de una visión de la economía atribuida al *neoliberalismo* como son la necesidad de austeridad fiscal, políticas antiinflacionarias, privatización de empresas públicas, libertad comercial y la desregulación general de la economía. Pero a la par de este reconocimiento se constata también que las reformas estructurales que tienen estos principios como paradigmas, no garantizan *per se* la superación de las brechas hacia un verdadero y sostenido desarrollo, habiendo quedado desterrada la idea del “Estado mínimo” tan propio de los años setenta lo que queda plasmado como paradigma teórico

¹⁶ Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1993). *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo Veintiuno de España Editores.

¹⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: El Estado en un mundo en transformación*.

“Instituciones para los mercados: complementar, innovar, conectar y competir” en *Informe sobre el desarrollo mundial*, 2002, Panorama General.

para el fin de siglo en el Informe del Banco Mundial de 1997 (Prats i Catalá).¹⁸

La superación de estas brechas no hace sólo a la disminución o eliminación de las condiciones del subdesarrollo¹⁹ sino a la necesidad de preservar y hasta “construir la nación”.

Alain Touraine²⁰ advierte que el principal peligro es el de la ruptura interna de los países en que una parte se integra a la economía global mientras que la otra se empobrece y desintegra, por lo que lo que es fundamental del progreso es la existencia de un poder político capaz de establecer una mediación entre una economía internacionalizada y reivindicaciones fraccionadas. Y coincidiendo quizás con el concepto de Prats i Catalá, señala que “la principal diferencia entre ganadores y perdedores del mundo actual es la que opone a los que tienen la capacidad y voluntad de creer en sí mismos y los que aceptan sus desgarramientos interiores, entre las fuerzas del mercado internacional y las clases marginadas y excluidas, cosa que les hace perder toda posibilidad de actuar”(ídem).

Cuando Prats i Catalá (97-98) habla de la “utopía latinoamericana para nuestro tiempo”, no debe pensarse en algo que por precisamente “utópico” es irrealizable, sino antes bien, en modelos basados en la matriz integradora a la que se refiere Touraine. Porque la gente “no puede vivir sin grandes creencias religiosas o políticas”, por lo que no “hay que mezclar la fe [en esas creencias] con un conocimiento más profundo de la sociedad: eso implica toda una filosofía, toda una teoría sociológica que exige un estudio detenido de la realidad y del contexto profundo de los países en desarrollo para atender las tensiones que pueden aflorar en forma explosiva”

¹⁸ Prats i Catalá, Joan. “Administración pública para el desarrollo de hoy. De la administración al management. Del management a la gobernabilidad” en *Revista Chilena de Administración Pública*, n° 18, 1997-98. -“Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista” en *Reforma y Democracia*, n° 11, Caracas, junio 1998.

¹⁹ Repetto, Fabián en “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, n° 12, 1988. “Gestión pública y desarrollo social en los noventa”, Buenos Aires, Mimeo, 2000.

²⁰ Touraine, Alain. “¿Qué es la democracia?”, Madrid, Temas de hoy, 1994 y 2000, en *La Nación*.

(Di Tella, 2000),²¹ y no dejarse engañar por la ausencia de reclamos sociales ya que “es un gran error creer que la calma social indica buena salud política” (Touraine, 2000).

Para esta *utopía*, difícil pero posible, se “precisa la acción política y consciente y no una ciega confianza en la fuerza de los mercados (...) Está bien que tomemos a las partes más desarrolladas del planeta como modelo, pero no para ser una mera provincia suya...”, lo que “exige fuertes elementos de control gubernamental, de intervención y planificación” (Di Tella, 2000) y, agregamos, capacidad de gestión que se evidencie en resultados concretos y medibles.

En esta suerte de “rehabilitación” del Estado (Prats i Catalá, 97-98) debe comprenderse que la “reforma del Estado no es –sólo, al menos, señalo– buscar la eficiencia interna de las organizaciones estatales sino la capacidad de éstas (que deben ser eficientes y eficaces) para generar las condiciones para el funcionamiento eficiente del sector privado y para salvaguardar la cohesión social”. El proceso de reforma “no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigiría un mejor funcionamiento de las principales instituciones estatales. A fin de elevar el nivel de bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente” (Banco Mundial, 1997).

Y en la búsqueda del marco analítico para la construcción o aplicación de estos “modelos”,²² debe atenderse tanto a las fallas del mercado que legitiman la acción protagónica del Estado, como a las “fallas del Estado”, que harán de dique de contención contra las nostálgicas

²¹ Di Tella, Torcuato. “América Latina: todo el poder a la política”, *Clarín*, Suplemento “Zona”, Buenos Aires, 23-1-2000, pág. 5. Ejemplos recientes y cercanos de estas “explosiones” son, a nuestro criterio, los casos de la Venezuela de Chávez y el Ecuador de Mahuad-Noboa, países en los cuales, a pesar del mejoramiento de los recursos provenientes de su principal *commodity*, el petróleo, están evidenciando, junto a otras brechas del desarrollo, la ausencia de la “matriz integradora”, mencionada por Touraine.

²² El Banco Mundial, incluso, advierte que con su informe “no se propone una panacea universal para conseguir un Estado eficaz... [sino] más bien un amplio marco de referencia para abordar el problema” (obra y lugar citado).

pretensiones de volver a un Estado paternal y omnipresente, que ya se ha demostrado incapaz de dar soluciones concretas a los sectores sociales más vulnerables, y en aras a los cuales se pretendió justificar su elefantiasis; e impondrán un estudio más profundo, comprensivo y desprejuiciado de la batería de elementos que deben ser considerados a la hora de la redefinición de roles, determinación de prioridades y consideración de capacidades.

La amalgama de “fe y conocimiento” que propone Di Tella, de la “capacidad y voluntad” reclamadas por Touraine, “la matriz integradora” requerida por Prats para afrontar los retos del desarrollo, nos ponen frente a la necesidad de prever que los cambios, las transformaciones y las herramientas que se utilicen para su implementación tengan el suficiente sustento teórico, y que éste esté verdaderamente enraizado en la realidad, en el contexto: “No se cambia por el gusto de cambiar, sino porque la única alternativa al cambio es envilecer y perecer” (Prats i Catalá, 97-98).

Y si esos cambios sólo se dan en el campo del pensamiento o en el gabinete de la consultoría, el envilecimiento y la muerte del modelo están asegurados. Porque parece ser que, en términos de viabilidad a largo plazo, sin sociedad no hay Estado, y sin Estado no hay mercado.

Sobre estas bases, proponemos que no es una utopía pensar en organismos y políticas de administración, de regulación y control de los intereses públicos que operen eficiente y eficazmente sobre actores económicos y sociales de peso, como son los participantes en la cobertura de los riesgos sociales.

4. La capacidad institucional de las agencias

Una visión abarcativa de la realidad de los organismos públicos de administración y de control habrá de evidenciar que existe una percepción en la ciudadanía que puede coincidir o no con la capacidad institucional efectiva de la agencia y el cumplimiento de los roles legalmente asignados, y socialmente esperados.

La necesidad de responder a una acentuada crisis fiscal, resultante entre otros factores de los cambios del sistema económico mundial y la creciente demanda de servicios y regulaciones que recibe el Estado, ha generado una serie de tensiones que derivan en la elaboración de propuestas de reformas sobre los sistemas de gobierno y de gestión, caracterizados por un mayor control presupuestario, privatización de

operaciones gubernamentales y desregulación de las actividades privadas (Aucoin,²³ s/d, Banco Mundial, 1997).²⁴

Asumiendo, como se verá, que el Estado tiene un rol relevante a cumplir aún desprendiéndose de muchas de las funciones que tradicionalmente se le han atribuido, es necesario establecer cuáles son las *capacidades* que el Estado requiere para ello, definir las brechas existentes y promover aquellas reformas que, más allá de los modelos o tipologías, son necesarias para construir esas capacidades ausentes. Incluso habrá sociedades en las que es necesario una tarea previa como es la de la construcción de la propia Nación (*nation building*): no sólo construir *ciudadanía* sino hacerlo en el sistema político y social, en su dimensión material y política (Bresser Pereira, 1998,²⁵ Palermo, 1998). Para Touraine (1994), “la ciudadanía apela a la integración social, a la idea de pertenencia (...) a una comunidad soldada por la cultura y una historia”.

Laparombara (1990) señala que, en este constante proceso hacia el cambio y la superación de los obstáculos al desarrollo, se advierte un creciente interés por mejorar la comprensión acerca de los orígenes, procedimientos y consecuencias del cambio, lo que ha generado una prolifera literatura ocupada preferentemente del cambio social y económico, pero prestándose escasa atención sistemática al desarrollo político (entendido por esto el cambio de un sistema a otro) y al sector público y la burocracia como variables independientes de esa transformación social, económica o política.²⁶

²³ Aucoin, Peter. “Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos”, Mimeo s/d.

²⁴ *World Development Report. The State in a changing world* del Banco Mundial (1997), señala (Overview, pág. 1) que “The new worries and questions about the state’s role are many and various, but four recent developments have give them particular impetus: The collapse of command-and-control economies in the former Soviet Union and Central and Eastern Europe, The fiscal crisis of the welfare state in most of the established industrial countries, The important role of the state in the “miracle” economies of East Asia, The collapse of states and the explosion in humanitarian emergencies in several parts of the world”. Banco Mundial (1997), obra citada, pág. 1.

²⁵ Bresser Pereira, Luiz C. y Nuria Cunill Grau. “Entre el Estado y el Mercado: lo público no estatal” en *Lo público no estatal en la reforma del Estados*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

²⁶ Ob. cit., pág. 16.

Advierte asimismo el autor que en el análisis de los diversos procesos de cambio en curso se ha pasado ya la etapa en la que se pensaba que el funcionario público estaba al margen de esos cambios y era un mero ejecutor (Weber 1992)²⁷ de políticas públicas, aún cuando señala que las razones de la relevante participación del sector público en tales transformaciones son tantas como los diferentes tipos o modelos de “desarrollo” a los que dan origen.

En definitiva, admitiendo que el Estado y la burocracia han de tener injerencia en los procesos de transformación,²⁸ requiere que se atienda a que, desde una perspectiva analítica, debe estarse en condiciones de señalar, con un mayor grado de precisión, cuáles son los roles que puede (o debe, agrego) desempeñar, y cuáles las consecuencias que se derivarían sobre los sistemas políticos. Y si tales cambios apuntan, como es de desear, al fortalecimiento de las instituciones democráticas, deben buscarse formas de organización burocrática²⁹ que contribuyan a dicho proceso.³⁰

Desde esta perspectiva, un punto de partida natural es el análisis de los diferentes “modelos” burocráticos, no para ser tomados como trasladables en forma automática y en su diseño puro a cualquier contexto político o social, como se ha advertido antes, sino para aprovechar sus aportes, sus formas de enfocar la realidad, el método de análisis de esa realidad con el que se han establecido sus bases, y sus propuestas concretas, a la hora de construir aquellas capacidades a las que hemos hecho referencia como necesarias para superar las brechas entre las existentes y las necesarias para que el Estado cumpla con los roles que le han sido políticamente asignados.

Tres son, según Perrow,³¹ las áreas en las que se producen las mayores contribuciones de la escuela institucional al análisis de las organizaciones: a) Una concepción globalizadora de la organización,

²⁷ Weber, Max (1992). *Economía y sociedad*, México Fondo de Cultura Económica.

²⁸ Evans, Peter. “Alternativas al Estado desarrollista”, *Nueva Sociedad*, n° 155, Caracas, mayo-junio 1998. “El Estado como problema y como solución” en *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140, Buenos Aires, enero-marzo, 1996.

²⁹ Y su relación con el poder político y con la sociedad civil, como veremos más adelante.

³⁰ Ob. cit., págs. 16-17.

³¹ Perrow, Charles (1990). *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill, capítulos 4 a 7.

que permite advertir que existen características básicas en ellas que hay que tener en cuenta y que facilitan la utilización de esquemas clasificatorios;³² b) previene sobre la posibilidad real de que algunas organizaciones “llevan una vida propia, al margen de los deseos de quienes supuestamente las controlan” y c) el énfasis que pone respecto al entorno de las organizaciones.

Señala el autor, aún con alguna crítica a la propuesta teórica sobre la que centra su análisis, que el de institucionalización, diferenciado del de *administración*, “es un proceso de crecimiento orgánico, por el que la organización se adapta a los afanes de los grupos internos y a los valores de la sociedad exterior” y que “el líder administrativo se convierte en un «hombre de Estado» cuando utiliza la creatividad para identificar y conducir este proceso”.

Pero, sin perjuicio de tales aportes, Perrow resalta la necesidad de analizar con profundidad la relación entre organizaciones y sociedad para verificar las afirmaciones teóricas tales como las que propugnan que vivimos en una “sociedad organizacional” pero sin advertir que el entorno no es sólo “la sociedad” sino un ambiente constituido también por otras organizaciones con “intereses, definiciones de la realidad y poder”, por lo que se olvida de que “la sociedad es adaptable a las organizaciones, a las grandes y poderosas organizaciones controladas por unos pocos líderes, que a menudo se solapan”, por cuanto “considerar esas organizaciones como adaptables a un ambiente turbulento, dinámico y cambiante equivale a dar rienda suelta a la fantasía”.

Este tema no es menor ya que “son las capacidades institucionales las que determinan el rango de opciones efectivamente

³² Esta posibilidad de clasificación abre la puerta para que el autor analice la problemática de diversas tipologías organizacionales: inflexibles, laboriosas y responsables o flexibles y adaptativas, triviales o dominantes, etcétera; y, a partir de allí, profundizar el estudio sobre el funcionamiento de las mismas, los roles de sus líderes en aras a lograr *compromisos*, sentidos de identidad con los fines de la misma, etc. Pero con ello, también es posible advertir el déficit explicativo del funcionalismo en cuanto no brinda elementos para atribuir los fallos organizacionales en perspectiva de sus objetivos a “fallos del liderazgo” o a “cambios de las metas” (ver págs. 203 y sgs.) por lo que, aún reconociendo la importancia del liderazgo que señalaba Selznick, su “discrepancia con él está en la implicación de que el liderazgo es decisivo para la consecución de las metas de los miembros y del entorno, más bien que las metas de los propios líderes” (pág. 208).

posibles para cualquier gobierno”, y “el análisis de capacidades del Estado y de sus unidades es por tanto una tarea de importancia central para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales y la calidad de su formulación e implementación” en términos no sólo de viabilidad sino también de sustentabilidad de políticas y acciones concretas (Palermo 1998).

Las asimetrías que pueden detectarse entre agencias nuevas y preexistentes, o hasta de creación contemporánea pero con un distinto marco legal, al analizar su capacidad institucional y operativa, pueden servir de evidencia del impacto que tienen las cuestiones apuntadas en la consecución de los objetivos que definen el rol de las agencias y la efectividad de las políticas que ellas implementan. Pero también es cierto que aún con un marco formal limitado, mucho depende de la forma en que su gestión es encarada por los responsables de su conducción.

5. Capacidad instrumental

La relevancia del tema instrumental, de los cuadros gerenciales y profesionales de las agencias, en el juego institucional de reglas y en las organizaciones que las expresan, no es tampoco menor.

Cuando Laparombara (1970)³³ habla de que lo que interesa en primer término a la hora de analizar la burocracia del Estado son los casos de los dirigentes medios y altos, lo hace en razón de que el grupo dirigente es el que tiene mayores posibilidades de influir en el desarrollo del país en tanto a ellos se recurre a la hora de la formulación y ejecución de las políticas públicas, y que en el modelo estructural-formal formulado por Einsenstadt la burocracia se analiza “a partir del modo como se maneja el flujo de las exigencias y de las organizaciones que interactúan con el sistema político”, por lo que “lo que haga la burocracia en ese sentido gravitará en forma inmediata y directa sobre el tipo de desarrollo y sobre la rapidez de los cambios.

Una de las cuestiones a tener en cuenta es la *situación presupuestaria*. Es decir, si los organismos reguladores están o no dentro del pre-

³³ Laparombara, Joseph, Capítulo 1: “Burocracia y desarrollo político. Consideraciones generales” y Capítulo 2: “Burocracia y desarrollo político: notas, interrogantes y dilemas, en Laparombara et.al. (1970). *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Paidós.

supuesto general de la Nación,³⁴ la capacidad y el grado de autonomía que tienen para determinar los niveles de gasto, las distintas fuentes de financiamiento de las que disponen, y las ventajas, restricciones y riesgos que pueden derivarse de cada modelo: por ejemplo, la ventaja de mayor disponibilidad de recursos versus la ausencia o disminución de controles en los niveles o asignaciones del gasto, o los riesgos de cooptación por parte de los sujetos regulados que a su vez son financiadores directos del ente de control.

Por supuesto, también está la cuestión de la *ejecución presupuestaria*: con qué nivel de eficiencia y eficacia se utilizan los recursos, cuál es la relación gasto/servicio, la relación costo/beneficio y, por supuesto, costo/efectividad.

Otra, también relevante, es la vinculada a las *relaciones laborales del personal* de los entes y agencias.³⁵

La idea es explorar las características de los diversos modelos existentes, analizar los lineamientos de reformas al *gerenciamiento público* que se están implementando desde la Jefatura de Gabinete de Ministros y tenerlas presentes a la hora de construir o mejorar capacidades institucionales.

También el análisis de las capacidades debe centrarse en los alcances de la supervisión, en la existencia o no de conciencia respecto a los *procesos críticos* de las diversas actividades, su incorporación a la visión del organismo, el peso específico asignado a los mismos en las distintas tareas que se asumen, en la generación de un ambiente de control y en la asignación de responsabilidades a las estructuras de control interno que se imponen a las empresas reguladas. Y en las cuestiones que hacen tanto al diseño de estas estrategias, como a los análisis *ex ante* y *ex post*, de modo tal que, junto con un adecuado

³⁴ Las posibilidades son varias: La SAFJP, por ejemplo, está excluida legalmente del presupuesto nacional y se financia directamente del aporte obligatorio de las AFJP. La SRT también se financia por aportes obligatorios de las aseguradoras de riesgos del trabajo, pero su presupuesto sí integra el nacional.

³⁵ Orlansky, Dora. "Reforma del Estado y Empleo Público. Innovaciones en las condiciones laborales. Argentina 1989-1999", Mimeo, III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, mayo de 2000. "El Estado en transición 1989-1995: El nuevo Estado empleador" en *La investigación social hoy*, UBA, Instituto de Investigaciones Gino Germani. "Reforma del Estado, reestructuración laboral y reconversión sindical. Argentina 1989-1995" en *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, vol V, n° 45, septiembre-diciembre 1997.

monitoreo, se pueda retroalimentar el proceso de toma de decisiones (Martínez Nogueira,³⁶ 1995).

6. La relación con el ciudadano

La relación entre el Estado-prestador-de-servicios y el individuo en lo que ha sido el accionar tradicional de los organismos públicos se ha basado generalmente en una relación de poder en la que a este último, si bien formalmente se le reconocía una serie importante de derechos, se lo sitúa en un plano de inferioridad.

Más allá de los avances que se han observado en los últimos años en lo que hace tanto al plano teórico como al de las acciones concretas de las democracias más avanzadas, la prestación de servicios de interés público por parte de entes privados, importa para el Estado la necesidad de revisar la definición de sus objetivos y el diseño de sus estrategias. Por su parte, si se trata de servicios prestados directamente por el Estado, como es el caso de la ANSES, también debe revalorizarse la visión hacia el ciudadano, que no es meramente un *cliente*, aunque le quepan muchos de los derechos que derivan de ese concepto más propio de la actividad privada.

Si se trabaja para la *construcción de ciudadanía* (Bresser Pereira-Cunill Grau 1998), reconociéndole al individuo sus derechos no sólo desde la formalidad sino desde la base misma de la legitimación del poder público, y si se asume como premisa básica que es el interés del ciudadano incorporado a alguno de los esquemas de aseguramiento de riesgos sociales, el que debe primar en la toma de decisiones, las políticas para tales actividades y las estrategias de acción deben necesariamente estar alineadas con aquellos objetivos.

Todos estos principios generales que hemos señalado son los que, a nuestro criterio, no pueden estar ausentes en la gestión de políticas de seguridad social.

Obviamente que ello no es, por cierto, la solución a todos los problemas, ni un medio para lograr un seguro reconocimiento de la sociedad hacia las políticas concretas. Por más empeño que se ponga en

³⁶ Martínez Nogueira, Roberto (1995). *El destronamiento de la razón*, pág. 15 (Mimeo, sin otros datos bibliográficos). *Análisis de políticas públicas*, INAP, Documento 24/95.

la gestión, si los beneficios que se obtienen de tales políticas son magros –el importe de las jubilaciones, por ejemplo-, el que se otorguen en una forma rápida, eficiente, con pocos trastornos y trámites poco “burocráticos” no mejorará la percepción social hacia el sistema en su conjunto, pero ciertamente esa manera de acceder a los beneficios es un derecho de la ciudadanía y una obligación del Estado o de los entes gestores de tales políticas, aunque se trate de entidades privadas.³⁷

III. Algunas herramientas para el gerenciamiento público³⁸

Con base en estos conceptos básicos que hemos tratado de sintetizar, exponemos brevemente a continuación algunos de los instrumentos de gestión que, en los hechos, han sido aplicados por la ANSES en lo que hace a sus funciones específicas y que tienden precisamente a alcanzar un modelo de gestión como el mencionado en este trabajo, advirtiendo que cada una de esas herramientas merecería un trabajo específico.

Al pasar a describir una experiencia concreta, luego del marco teórico en el que se inspiran estas medidas de gestión, corresponde señalar una síntesis del *contexto* en el cual se aplican, para guardar coherencia con la relevancia que hemos brindado a ese aspecto del análisis de la gestión en general y de la gestión pública en particular.

En la mayoría de los países, la Seguridad Social como política permanente de Estado se ve condicionada en su eficacia y capacidad

³⁷ Para el caso de las AFJP, por ejemplo, hemos sostenido que se trata de empresas privadas que se desempeñan en una actividad absolutamente regulada en virtud de una “autorización administrativa” y que prestan un verdadero “servicio público”, aunque no quepa entenderlo en el sentido propio del Derecho Administrativo. Ver del autor: “Algunas cuestiones penales en el sistema único de la Seguridad Social” en Taddei, Pedro J. M. y otros, *Manual de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 2002.; “Las AFJP como inversoras: algunos criterios generales y el ejercicio de los derechos políticos derivados de sus tenencias accionarias”. Revista Jurídica La Ley, 29-10-02

³⁸ Este capítulo se elabora sobre la base de datos y documentos producidos por la Gerencia de Planeamiento de la ANSES, a cuyos integrantes se agradece particularmente la colaboración y esfuerzo para sintetizar una ardua y compleja acción cotidiana.

de desarrollo por una serie de circunstancias y elementos socio-económicos de raíz estructural, generados a partir de la segunda mitad del siglo pasado.

Así, es posible identificar un conjunto de variables que de manera asociada confluyen activamente en tales condicionamientos:

- Aumento de la expectativa de vida de la población.
- Disminución de la tasa de fertilidad.
- Incremento de la población mayor respecto a la población activa.
- Aumento del desempleo.
- Precariedad de la relaciones laborales.
- Compromisos políticos de nuevas prestaciones de la seguridad social, tanto para pasivos como para activos.
- Desequilibrio entre recursos contributivos y no contributivos de la Seguridad Social.
- Complejidad en el proceso y exceso de burocracia en la toma de decisiones administrativas.

Todo ello impacta en el sistema de la Seguridad Social,¹ que se ve impedido de obtener resultados conforme el diseño de la política definida.

Básicamente, los impactos negativos se reflejan en:

- Desfinanciamiento del sistema
- Caída en la cobertura social o protección de activos y de pasivos.
- Disminución del valor de los beneficios de la seguridad social.
- Deficiencias en los procesos de otorgamiento de beneficios.

Estas circunstancias y consecuencias preocupan a las autoridades de la mayoría de los países, por lo que se están continuamente generando replanteos a la política y a los programas de la seguridad social.

Por tal motivo, se realizan permanentemente abordajes a las cuestiones más relevantes que condicionan a la Seguridad Social, a partir del diseño de nuevos programas más relacionados con la realidad socio-económica, con la evolución del mercado laboral, con la problemática de los activos y con la capacidad institucional y regulatoria de los Estados.

En cuanto a los desafíos administrativos, las Instituciones de la Seguridad Social más avanzadas están ya superando las limitaciones impuestas por la documentación formal sobre la cual se evidencian derechos a prestaciones y seguros. El nuevo modelo administrativo se sustenta en la alta profesionalidad de los recursos humanos, en la calidad de atención al ciudadano y en un ambiente de modernización y simplificación administrativa de oficina sin papeles.

En tal sentido, la maduración de los sistemas y la integración de las bases de datos que articulan a la mayoría de las entidades relacionadas con las personas con alcance a seguros de salud, registros por nacimiento, muerte y estado civil y antecedentes laborales y previsionales permiten contar con un solo elemento contrastante y definidor “on line”, sin necesidad de apelar a un sinnúmero de chequeos inter o intra-bases de distintas instituciones privadas o públicas.

Además, los tiempos de definición en la determinación de derechos y otorgamiento de beneficios se han acotado a casi lo instantáneo, logrando así una productividad máxima en cuanto a seguridad y celeridad de respuesta.

Todo esto se sustenta en la capacidad de los distintos subsistemas de la seguridad social y de los vinculados a servicios con los ciudadanos de coordinarse entre sí a partir de lenguajes de última generación de fácil articulación.

La República Argentina, por su parte, se cuenta entre los países pioneros de América en cuanto a la implementación de planes y programas de protección social con una activa participación del Estado Nacional y Provincial en la definición de políticas de seguridad social.

De todas formas, el éxito relativo de dichas políticas, luego de décadas de deterioro que dificultaron el alcance y la financiación de las mismas, obligó a un replanteo de la estrategia vigente, ampliando los programas desde lo previsional hacia la población activa, creando a tal efecto en la década pasada las asignaciones familiares (Ley 24714) y el seguro de desempleo (ley 24013), todas de base contributiva.

Además, en cuanto a la política previsional, la Argentina reformuló su anterior sistema de reparto y entró en la etapa de transición del actual régimen mixto, de capitalización y de reparto, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, con pleno funcionamiento desde 1994, conforme la ley 24241.

De todas formas, y ante la crisis socio-económica desatada a fines de la década anterior y con decidido impacto al inicio de la presente, fue necesario implementar políticas de protección y contención social por el auge de la pobreza, la indigencia y la desocupación creciente. Esto configura al presente un abanico de prestaciones activas y asistenciales de base contributiva y no contributiva que repercuten fuertemente en la Administración Nacional de la Seguridad Social por lo que la obligan a un reacomodamiento organizacional más flexible, permanente y adecuado a tales exigencias más allá de la previsibilidad administrativa de las prestaciones previsionales.

Planificación estratégica

En razón de que las políticas sociales, para las cuales la ANSES es un instrumento de aplicación y materialización, están concebidas para el mediano y largo plazo, se torna imprescindible la definición de una estrategia interna que acompañe la maduración de tales políticas. De ello surge la necesidad y conveniencia de disponer de un plan que oriente y defina los objetivos y ejes de acción necesarios para garantizar el cumplimiento de tal estrategia.

El Primer Plan Estratégico de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), definido en el Decreto 1187/96, inauguró un ciclo institucional caracterizado por la descentralización operativa, la centralización normativa y esquemas gerenciales modernos sujetos a compromisos de gestión y resultados.

Consecuente con esa línea de acción, ANSES definió a inicios de 2002 su Segundo Plan Estratégico 2002 - 2005, como parte de un proceso más amplio de modernización de la gestión y de la aplicación del modelo de Gestión por Resultados, basándose en Tableros de Gestión por áreas. Esta iniciativa es consecuencia de instancias de reflexión sistemática y de consenso entre las distintas Gerencias de Anses destinadas a identificar y clasificar los problemas concretos que afronta la institución.

A partir de tales reflexiones, se identificaron brechas entre la situación real, que es percibida como insuficiente o inadecuada para alcanzar nuestra misión institucional, y la situación deseada, que describe un conjunto de condiciones satisfactorias de desempeño institucional y de respuesta a las demandas que realiza la sociedad al organismo.

En esa inteligencia, los objetivos estratégicos que ANSES se propone cumplir entre 2002 y 2005 reflejan una decisión del más alto nivel institucional, orientada conforme con los lineamientos básicos del Poder Ejecutivo Nacional y el compromiso de toda la organización a partir del análisis de base y el consenso en todos los niveles.

Los siguientes nueve objetivos estratégicos conforman el núcleo de acción que la ANSES se propuso encarar entre 2002 y 2005, y que al momento son objeto del presente replanteo:

- Asegurar la calidad del servicio.
- Afianzar el ambiente de control institucional y la transparencia en la gestión.
- Garantizar la eficacia, eficiencia y economía de la gestión.
- Disminuir la litigiosidad de la ANSES.
- Optimizar la administración de los recursos humanos.
- Consolidar la interacción e integración informática.
- Fortalecer y perfeccionar los sistemas administrativos y financieros.
- Adecuar los sistemas de información para la toma de decisiones
- Desarrollar la imagen institucional.

La ANSES debe ser vista a futuro como una organización estatal asumida como el brazo ejecutor de las políticas de la seguridad social de la República Argentina, incluyendo servicios a niveles jurisdiccionales inferiores al nacional (provincial y municipal).

En esa visión caben, además, los requisitos de alta eficiencia, transparencia y seguridad en el otorgamiento, liquidación y pago de los distintos programas puestos bajo su administración y en el manejo de las bases de datos de las personas elegibles dentro de la política pública definida conforme el abanico de opciones y planes que se fijen.

Carta compromiso con el ciudadano y Gestión por resultados

Habíamos destacado la importancia de que en la función pública se “rinda cuentas” sobre la calidad de la gestión desempeñada.

Hablar de “gestión de calidad”, un concepto tan en boga en los últimos años, que de no ser tratado con seriedad puede ser objeto de

abusos y en definitiva quedar devaluado,³⁹ implica haber adoptado una serie de herramientas que permitan exteriorizar determinados niveles prestación, los indicadores que permitan medir esos niveles y un proceso de auditoría tanto sobre su cumplimiento como sobre los niveles de satisfacción o insatisfacción generados en la población objeto. Pero, para todo ello, es necesario un paso previo: asumir compromisos.

Si existe un buen diagnóstico organizacional, si existen planificación estratégica (qué somos y hacia dónde vamos) y operativa (qué hacemos y cómo para ser como somos e ir donde queremos) se puede diseñar un camino (procesos y procedimientos) con metas y objetivos precisos y concretos.

Con ello es posible que los funcionarios y responsables de la gestión asuman un doble compromiso: Por un lado, un compromiso de resultados de gestión (CGR) concreto con la conducción del organismo y, por el otro, un compromiso con los ciudadanos (CCC).

A tales efectos y con propósito de “objetivar” los resultados comprometidos, no pocos instrumentos de la gestión de la calidad irrumpen en la administración pública como novedosos, e incluso algunos no necesariamente aplicados en las empresas no públicas. Así, son de creciente utilización las normas ISO 9001:2000, los criterios del Total Quality Management, los sistemas de gestión de reclamos (norma IRAM 90600), de seguridad laboral (IRAM 3800), de responsabilidad social (Norma SA 8000), normas de buenas prácticas en la administración de recursos humanos (del tipo Investing in People).

Por otra parte, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, creado mediante Decreto P.E.N. N° 229/2000, constituye otro esfuerzo relevante para avanzar en el camino de la gestión de la calidad en el sector público que, si bien ha mostrado una interesante adhesión a nivel de organismos públicos de jurisdicción nacional, no está suficientemente extendido en el resto de las jurisdicciones provinciales y locales.

En este sentido, la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES– entre 2002 y 2003 ha comenzado a transitar el sende-

³⁹ Piénsese en los casos en que se publicita una “certificación de calidad” cuando no se especifica qué servicio o procedimiento concreto está “certificado”, ni se indica o se brindan elementos para aclarar la criticidad o relevancia de ese servicio o procedimiento.

ro irreversible de la gestión de la calidad a partir de una nueva estrategia gerencial. En este sentido, surgen como relevantes:

- El Plan Estratégico 2002-2005, que destaca entre sus 9 (nueve) objetivos a la gestión de la calidad como de significativa importancia para el futuro del organismo.
- La adopción de la Carta Compromiso con el Ciudadano.
- La certificación de conformidad con la norma IRAM-ISO 9001:2000 de la Unidad de Atención Telefónica (UDAT).
- El diseño e implementación de un sistema de gestión de la calidad en base a la norma IRAM-ISO 9001:2000 para la Mesa de Ayuda de la Gerencia de Sistemas y Telecomunicaciones.
- El desarrollo de encuestas de satisfacción en el sistema de pagos.
- La incorporación en la Planificación anual 2003 y 2004 de proyectos tales como: Premio ANSES a la Mejor Performance de UDAI; Postulación al Premio Nacional a la Calidad 2004; Creación del Foro ANSES para la Calidad y de Círculos de la Calidad derivados.

Todas estas iniciativas constituyen una nueva visión para ANSES en cuanto al mejoramiento de los procesos que culminan en prestaciones de la seguridad social para los ciudadanos argentinos y una particular atención en el trato de ventanilla (presencial o remota), a través de la cual se realiza gran parte de la actividad de recepción de solicitudes, reconocimiento de derechos al ciudadano y pago de beneficios.

El Canal de Comunicación con el Ciudadano

Decididos a consolidar el componente de participación ciudadana en el compromiso asumido ante nuestros beneficiarios, y con el fin de brindarles un canal por medio del cual puedan acercarnos sus sugerencias o emitir sus opiniones respecto de la calidad de nuestro servicio, hemos diseñado una herramienta de gestión de reclamos y sugerencias. De esta forma procuramos detectar rápidamente y satisfacer aquellos trámites que han incurrido en un alto desvío en los tiempos de su resolución.

Por lo tanto, cualquier usuario de los servicios de ANSES, cuyo trámite exceda los plazos fijados en la “Carta Compromiso”, podrá

canalizar su reclamo a través del “*Canal de Comunicación con el Ciudadano*”, por medio de los canales habilitados para tal fin.

Sus objetivos son los siguientes:

- Contar con un sistema de quejas que permita a los ciudadanos, de manera simple y ágil, hacer conocer a la organización la razón de su insatisfacción por los servicios recibidos
- Monitorea las respuestas y soluciones que el organismo brinda a los ciudadanos y la obligación de establecer los mecanismos de apelar ante una institución o autoridad independiente (que le asegure imparcialidad) cuando la respuesta o solución del organismo no lo satisfaga.
- Finalmente, se establece la necesidad de implementar mecanismos de retroactividad para identificar las disfunciones en la prestación de los servicios y encarar los procesos de mejora que correspondan.
- Contar con un registro y análisis de la queja, es decir, un registro completo y consistente de las quejas y reclamos de los ciudadanos y el procedimiento, análisis y evaluación de sus resultados y consecuencias.
- Implementar un procedimiento para el tratamiento de las quejas, es decir, un cambio simple y preciso para la presentación de las quejas, reclamos o sugerencias y para la obtención de las respuestas o soluciones requeridas por el ciudadano.
- Diseñar un proceso de retroalimentación que posibilite la utilización de la información registrada y analizada para la conformación de un cuadro de situación –desde el punto de vista del destinatario del servicio, de sus necesidades o expectativas no satisfechas y de las mejoras que espera–, como base para el desarrollo de medidas preventivas y correctivas.
- Adoptar medidas preventivas y correctivas que permitan fortalecer los sistemas de gestión y disminuir los problemas y errores a lo largo de todo el proceso de prestación de los servicios, desde la fase del diseño hasta el momento mismo de la prestación.

IV. Algunas conclusiones

Parte del problema que se ha descrito reside en la habitual confusión entre ideología e ideologismos. Tanto la demonización como la exaltación de la gestión del Estado o del sector privado atentan en alguna medida contra los intereses de quienes sean considerados ciudadanos o clientes se encuentran en la base misma de la actividad pública y privada que pretende cubrir los riesgos sociales.

Así como se ha escrito mucho acerca de la necesidad de incorporar a la gestión pública muchas herramientas propias del sector privado, también debe advertirse que el gerenciamiento privado de actividades de interés público lleva implícito un riesgo de gestión que pone en juego su propia legitimidad e impone incorporar conceptos y estrategias que han tenido más desarrollo para el ámbito público.

Estar atentos a estas necesidades que, si bien son generales, hacen eclosión en lo que a Seguridad Social se refiere, debe llamarnos a la reflexión para que, a la hora de diseñar una política pública a su respecto, tengamos la suficiente racionalidad y razonabilidad.

Si la cuestión de la gestión de la Seguridad Social no queda en el centro de los temas a discutir, sea cual fuere el lugar en el que en definitiva se asiente cualquier reforma que se pretenda llevar a cabo, habrá descuidado un aspecto que pone en riesgo a la mejor política que pueda diseñarse.

Muchas veces se analiza la problemática de la Seguridad Social desde un punto vista exclusivamente jurídico, otras, teniendo en cuenta sólo los aspectos de su financiamiento. Con este aporte hemos tratado de poner en evidencia no sólo que existe un espacio conceptual que hace al propio diseño de una política pública y no un mero entramado normativo, sino que existen contextos, intereses y realidades informales que en muchos casos atentan contra la efectiva implementación de esas políticas o, si no son atendidos adecuadamente, pueden lograr que se pierda el objetivo para el que fue pensada.

Se encuentra en la agenda pública, aunque quizás desdibujado por las urgencias y la coyuntura, el reclamo para una mejora de la calidad de la política, de lo jurídico y de la acción del Estado. La mejor norma, sancionada por el mejor parlamento y controlada por los mejores jueces, no satisface a su destinatario final, el ciudadano, si en la etapa de su aplicación queda atrapada en una maraña burocrática que no hace sino bastardear esta palabra que, en el sentido

weberiano, debería ser garantía de respeto de los derechos, satisfacción de necesidades de la sociedad, y solución de los problemas concretos y muchas veces urgentes.

El camino al éxito, parafraseando al camino a la santidad que nos proponía Santa Teresa de Ávila, es hacer las cosas ordinarias de manera extraordinaria. Y para ello no hacen falta grandes obras, sino, simplemente, asumir un compromiso, explicitarlo, y cumplirlo. Ése es el desafío de la moderna gestión pública.

Buenos Aires, julio de 2004.