

Conferencia dictada en el Primer Seminario Interno de Capacitación de la Gerencia de Control de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos de la Auditoría General de la Nación, el 14 de Junio del 2013, publicada posteriormente en "Transporte: Desafíos de una Política Pública Compleja".

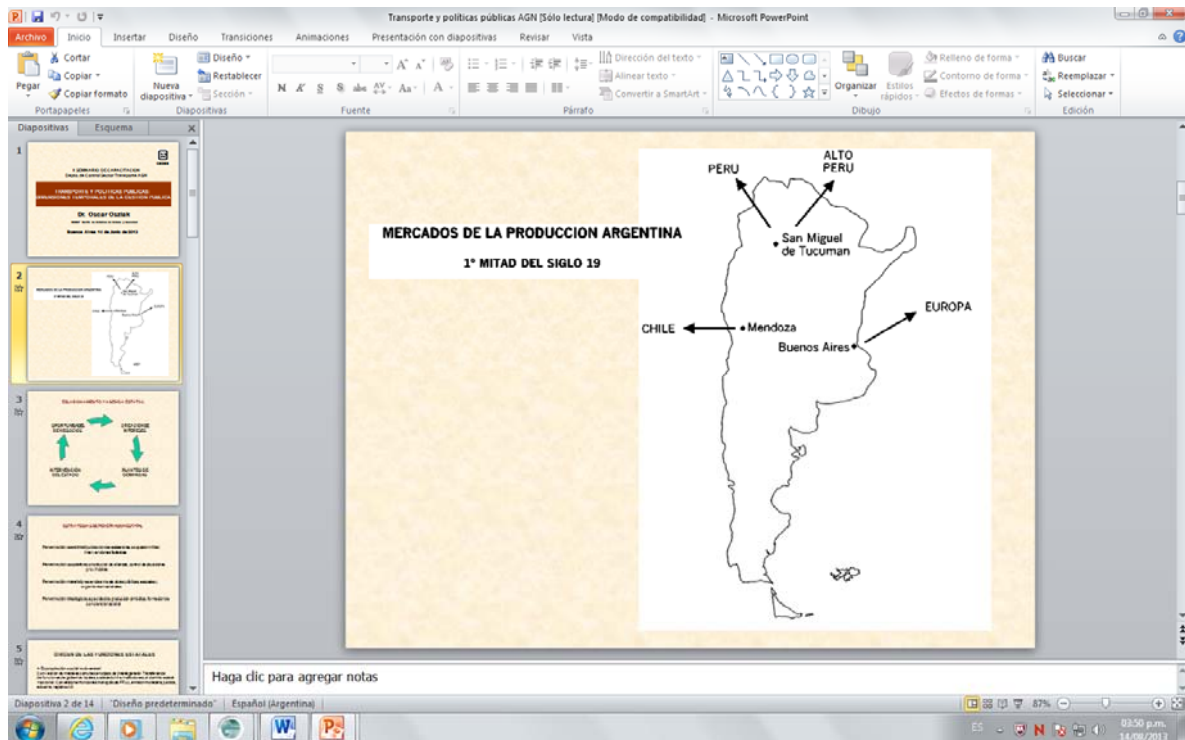
TRANSPORTE Y POLÍTICAS PÚBLICAS: DIMENSIONES TEMPORALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Oscar Oszlak



Dr. Oscar Oszlak: En primer lugar, también agradezco la invitación a participar en este tipo de iniciativas. Mi presentación será mucho menos articulada que la del amigo Barbero porque, en realidad estoy respondiendo a una invitación para hablar de un tema del cual no soy especialista. No me voy a referir, estrictamente, a la cuestión del transporte, a pesar de que me crucé con el tema en más de una ocasión a lo largo de mi vida profesional.. Una de ellas fue a través de la investigación histórica.

El Lic. Staffa me pedía que efectuara, inicialmente, un análisis histórico del tema transporte, lo cual no domino. Pero si podría remontarme a la época de construcción del estado argentino, hacia mediados del siglo XIX, época en que se inicia el proceso de construcción de la red ferroviaria de nuestro país.



En la transparencia que exhibo, imagino un mapa de la Argentina que tal vez no se corresponda estrictamente con el mapa actual pero muestra que la actividad económica de los principales centros de actividad económica existentes orientaban su producción hacia el exterior. Prácticamente no existían relaciones de intercambio económico dentro del territorio argentino.

A mediados del siglo XIX se estaba produciendo la segunda Revolución Industrial. En Europa, el campesinado emigraba hacia los centros urbanos en los que se concentraba la actividad industrial. Esta migración rural-urbana, alentada por el maquinismo y las nuevas fuentes de trabajo, generó una enorme demanda de alimentos y de materias primas, de las cuales los países de Latinoamérica eran naturalmente proveedores.

Argentina y otros países venían siendo exportadores hacia toda Europa desde décadas antes. Y una “protoburguesía”, atenta las oportunidades que iban surgiendo justamente en el mercado mundial, iba modificando el perfil de las exportaciones al compás de esa demanda. La producción de la zona cuyana se dirigía hacia Chile, la zona del noroeste se orientaba hacia el Alto Perú (actual Bolivia) y, por supuesto el Puerto de Buenos Aires y Rosario eran las únicas salidas hacia Europa.

¿Cómo llegaba la producción hacia los puertos? Decía Rawson, Ministro del Interior, allá por 1863, durante el gobierno de Mitre: “¿qué son los caminos sino esas huellas sinuosas dejadas por el paso de las bestias?”. Es decir, prácticamente no había caminos; de alguna forma, se hacía camino al andar. Y por supuesto, había que hacerlo en condiciones hartamente precarias, al tiempo que la demanda de bienes primarios exportables crecía continuamente. Para dar apenas una idea, sólo durante la década de 1850s la exportación de lanas desde la Argentina se decuplicó, es decir aumentó diez veces. Muy pronto, la invención del vapor y su impacto en las travesías marítimas al sustituir la

navegación a vela, favoreció las exportaciones al acelerar los tiempos de llegada a los mercados europeos



En tales condiciones, el surgimiento de nuevas oportunidades de negocios generó nuevos intereses para su aprovechamiento, lo cual –como muestra el gráfico- condujo a la necesidad de articular los factores de producción: tierra, trabajo y capital.

La tierra era prácticamente inaccesible, en la medida que la frontera con el indio se estrechaba a veces hasta una distancia de no más 60 km de Buenos Aires, aquí cerca, en Lujan. La ganadería ovina se desarrollaba alrededor de Buenos Aires, para ser desplazada, años después, hacia la Patagonia.

El ferrocarril, como medio de transporte, venía construyéndose desde el norte hacia el sur, comenzando a producirse ofrecimientos de inversiones para su construcción durante la década de 1860. Recordemos que hasta ese momento habían existido dos países: la Confederación Argentina y el Gobierno de Buenos Aires. Después de la batalla de Pavón, en 1862, se unifica el país. Mitre primer presidente del país unificado, intenta llevar adelante una política orientada a vincular los factores de la producción. Por un lado, aumentar la posibilidad de ampliar la frontera agrícola para un mayor acceso a la tierra y el aumento de la producción. No será sino hasta 1880 en que la Campaña del Desierto consigue expandir definitivamente esa frontera.

Con respecto al factor trabajo, el aumento de la fuerza laboral dependía de la inmigración, que hasta entonces era básicamente espontánea y que a partir del gobierno de Mitre comenzó a ser promovida desde el estado, creciendo de manera exponencial en las décadas siguientes. Y con relación al capital, el tercer factor de la producción, Mitre decide renegociar la deuda externa que el país había contraído con la Baring Brothers durante la década del 20, en ocasión de la guerra con el Brasil. A partir de esa renegociación, se incrementa

notoriamente el ingreso de capitales e inversiones, que buscaban colocaciones más lucrativas en mercados incipientes.

Fue en esas circunstancias que el gobierno comenzó a recibir propuestas para la construcción de ferrocarriles, como por ejemplo, la de William Wheelright, a cuya empresa se adjudica la construcción del ferrocarril entre Rosario y Córdoba. Obviamente, Rosario era puerto natural de salida de la producción exportable hacia Europa. El ferrocarril se extiende primero hacia Buenos Aires, más tarde a Cuyo, a Tucumán y el resto del país.

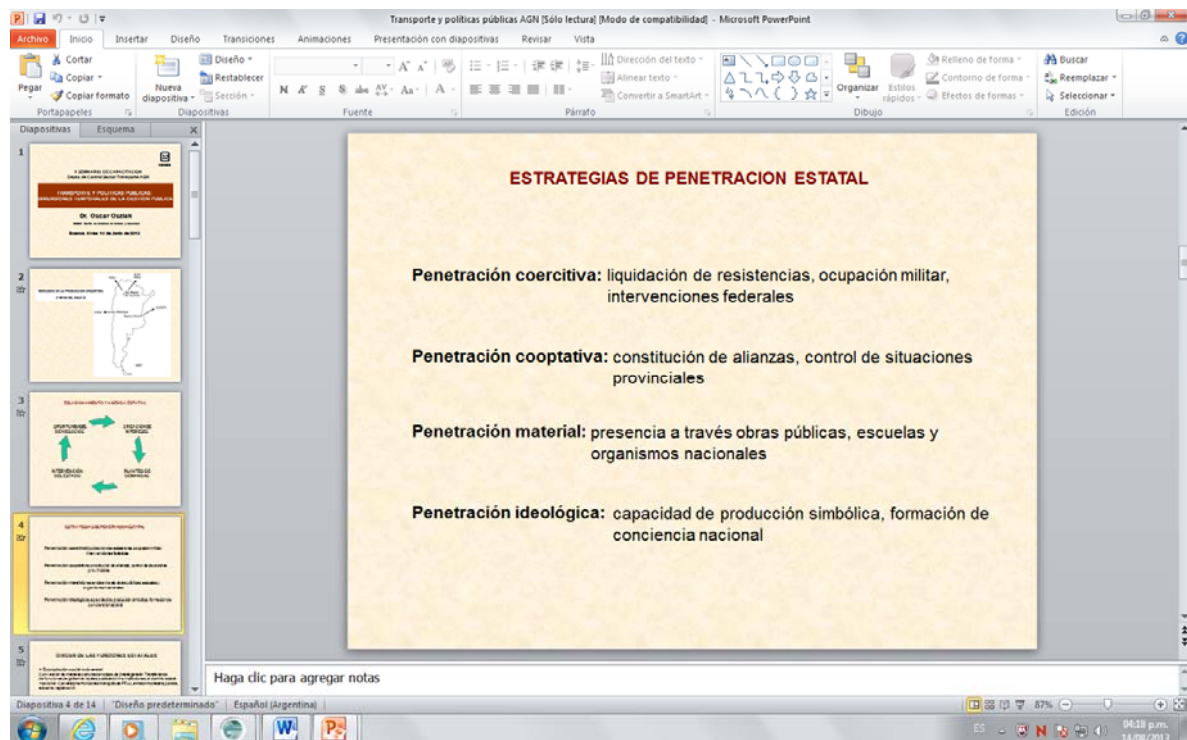
La fisonomía que adquirió la red ferroviaria del país ha sido objeto de fuertes críticas. Tal vez había que “pararse en los zapatos” de los protagonistas de ese proceso y realizar una evaluación más objetiva. Por ejemplo, preguntando si esa red no respondió sino a que reflejaba la necesidad de dar salida de la producción de la época hacia los mercados externos, en la medida que prácticamente en el interior del país no existían mercados. Fue la internacionalización de la economía lo que permitió el desarrollo de un mercado nacional interno.

La construcción del ferrocarril se vio facilitada por la garantía ofrecida por el estado nacional, en el sentido de que la empresa concesionaria tendría asegurada una rentabilidad del 7% sobre el capital invertido. Por muchos años, el pago de Garantías del Ferrocarril fue un rubro fundamental dentro del presupuesto nacional. En algunos años, debido a que el tráfico ferroviario fue inicialmente muy escaso, la garantía del ferrocarril llegó a representar el 23% de la ejecución presupuestaria de todo el gobierno nacional, una cifra realmente considerable. Sobre todo si le sumamos que hasta el 54% llegó a destinarse a guerra y marina.

También se ha criticado el hecho de que el gobierno nacional concediera esos subsidios al capital extranjero. Pero otros potenciales inversores ofrecían condiciones incluso más leoninas. Wheelright exigió al Gobierno Nacional una legua de tierra a cada lado de la vía, lo cual por supuesto aumentaría enormemente el valor de estas tierras; pero argumentó que la valorización permitiría que al venderse esas tierras, se reduciría el quebranto inicial de la empresa, lo cual disminuiría el monto de la garantía estatal. La Empresa, finalmente, creó una Compañía de Tierras del ferrocarril, a la que vendió sus tierras a precio vil, con lo cual la ganancia no la realizó el ferrocarril y el gobierno nacional siguió pagando la garantía del Ferrocarril e incluso, en algún momento, debió acudir con fondos nacionales a salvar alguna crisis financiera de la empresa constructora.

En cualquier caso, la construcción de ferrocarriles convirtió al estado en un fuerte financiador de la fuerza de trabajo, más allá de los negociados que pudieron haberse generado en torno a esta actividad de desarrollo de la infraestructura física del país. A comienzos de 1880s, había unos 14 mil obreros trabajando en la construcción de ferrocarriles, con lo cual el Estado Nacional se constituyó en un empleador de primera magnitud. La garantía estatal de los rendimientos de esta actividad de transporte alentó todo tipo de propuestas, como la de construir un ferrocarril entre Formosa y Salta, donde casi no existían pasajeros ni cargas.

De todos modos, la intervención del estado permitió resolver los problemas de articulación de tierra, trabajo y capital, los factores de la producción. En lo que se refiere a la infraestructura física, el gobierno nacional también financió la construcción de caminos, lo cual implicaba también la construcción de postas para que los viajeros pudieran pernoctar o aprovisionarse de agua. Uno de los cargos existentes en esa época en el gobierno nacional era el Inspector de Postas y Caminos, funcionario a cargo de verificar el estado de estas obras.



La formación del estado nacional exigió su presencia física en el territorio. A la concentración del poder, diría Mitre, debía corresponder la descentralización del control. Ello condujo a que el estado ensayara diferentes mecanismos de penetración en la trama de relaciones sociales. El estado se erigió en instancia suprema de la organización política del país, en un país acostumbrado a tener caudillos locales, cabeza de una estructura horizontal de poder. Con la organización nacional surge una instancia que corona ese entramado político, a través de una verticalización del poder. Inclusive la idea de nacionalidad no estaba todavía instalada en la conciencia de los habitantes del país. Ser argentino no era algo natural como signo de identidad. Se era provinciano, se era entrerriano, cordobés o correntino.

Por lo tanto, las estrategias de penetración del estado implicaron, por un lado, la liquidación de las resistencias de los caudillos del interior a través del enfrentamiento armado. Sólo durante el gobierno de Mitre se produjeron 107 levantamientos de caudillos del interior. A través de la cooptación, se buscó por otra parte constituir alianzas de caudillos locales y lograr el control de lo que denominaban "situaciones provinciales", utilizando con frecuencia el mecanismo de la intervención federal. Y a través de la penetración material, la presencia del estado se manifestó a través de obras públicas, escuelas, ferrocarriles, caminos y otras obras de infraestructura. Una de las maneras en que el Estado Nacional aparece materializado en el territorio. Finalmente,

mediante formas de penetración ideológica, el estado creó símbolos que permitieran reafirmar los sentimientos de nacionalidad y pertenencia.

ORIGEN DE LAS FUNCIONES ESTATALES

➤ Expropiación social / sub-estatal

Conversión de intereses comunes en objeto de interés general. Transferencia de funciones de gobiernos locales, sociedad civil e instituciones, al dominio estatal nacional. Conversión en funciones monopólicas: FFAA, emisión monetaria, justicia, aduana, registro civil.

➤ Coproducción de bienes y servicios

Incorporación de funciones de producción de bienes y servicios en competencia o complementación con el sector privado e instituciones sociales: educación, transporte, protección social.

➤ Ampliación de capacidad institucional

Expansión de instituciones estatales como consecuencia de un incremento en su Capacidad de movilización de recursos: garantía de empréstitos, promoción de la inmigración, correos y telégrafos.

A medida que crecía su involucramiento en la resolución de las cuestiones que generaba la construcción de un orden y la promoción del “progreso”, el estado nacional fue construyendo su agenda, dando origen a las funciones que definen su rol en la articulación de las relaciones sociales. Por un lado, el estado nacional expropió a los caudillos locales, y algunas organizaciones sociales como la Iglesia, ciertas funciones que hasta entonces tenían a su cargo, como por ejemplo la convocatoria de fuerzas militares. Hasta ese entonces, cada caudillo podía convocar milicias, hasta que esa atribución se convirtió en un monopolio del Estado. También monopolizó la emisión monetaria, la administración de la Justicia, el funcionamiento de la Aduana, el Registro Civil, que de alguna manera se expropia a la Iglesia, institución que tenía el control de los nacimientos y las defunciones, así como la administración de los cementerios.

En segundo lugar, el estado nacional comenzó a coproducir bienes y servicios, en el campo del transporte o la educación, entre otros sectores. En la educación, por ejemplo, conviven escuelas religiosas y escuelas laicas subsidiadas por el Estado. Y en tercer lugar, las funciones estatales se expanden a raíz de su mayor capacidad institucional para garantizar empréstitos, promover la inmigración o construir una red de correos y telégrafos en todo el país, actividades que ningún otro actor social podía asumir antes de esa época



A partir de este repaso histórico del proceso de formación estatal y construcción de su agenda, quisiera pasar a analizar los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas, que materializan esa presencia y ese rol del estado en la resolución de las cuestiones que conforman su agenda. Para ello, propongo examinar las etapas del denominado “ciclo de las políticas públicas”.

El primer paso en este ciclo es interpretar y evaluar la existencia de un problema. En este sentido, corresponde tener en cuenta que la organización del estado se plantea según criterios sectoriales, es decir, distinguiendo entre un sector transporte, un sector educación o sector salud, en tanto que los problemas, en general, son transversales como bien planteaba Barbero hace un momento.

En general, el aparato del Estado se va conformando en la medida que frente a una cuestión que ha sido problematizada socialmente el estado toma posición. Y lo hace en función de la existencia de una demanda, una necesidad social o un planteamiento al que se requiere dar respuesta. Esto implica, desde una lógica puramente racional, determinar cual es la naturaleza del problema, lo cual no siempre es claro o evidente. Como recién se vio con relación a la cuestión del transporte, la pregunta es: ¿de qué se trata? ¿Se trata estrictamente de un tema de transporte? ¿O se trata de algún otro tema del cual el transporte es sólo un aspecto? Por ejemplo, para utilizar una ilustración que no tiene que ver con el transporte, durante muchos años, Argentina sufrió un fuerte estancamiento en su sector agropecuario. Así, durante los años 1930s u 1940s el estancamiento agropecuario era muy severo: el producto agropecuario no crecía más que la tasa de crecimiento vegetativo de la población. Lo mismo ocurría en otros países latinoamericanos como Chile o Colombia. Según el diagnóstico de la época, el problema obedecía a precios no remunerativos y a merma de mercados. Todo el aparato regulador creado

durante la década del 30 fue una respuesta a estos problemas, que va a tener una formalización institucional a través de la creación de juntas reguladoras. Este es un proceso típico: el estado toma posición, decide un curso de acción y esto se refleja en la creación de alguna agencia estatal para tratar de dar respuesta y resolver la cuestión.

En otros momentos, en otros países de Latinoamérica se consideró que el problema de estancamiento agropecuario era el resultado de la simultánea existencia de grandes latifundios mal explotados y un amplio sector de minifundios que no alcanzaban a satisfacer las necesidades de reproducción de la población campesina. En algún momento se estimó que la solución era la reforma agraria, a través de la expropiación de tierras de determinado tamaño o grado de explotación, con lo cual se intentó modificar a través de leyes y aparato institucional, el patrón de tenencia y distribución de la tierra.

Por último, en otros momentos se consideró que el problema era la reducida productividad de la tierra, la que podría aumentar a través de la investigación e incorporación de nuevas tecnologías que intensificarían la producción. Se crearon así, en toda América Latina, institutos de desarrollo de tecnología agropecuaria. Y esta respuesta implicó una redefinición o reinterpretación del problema.

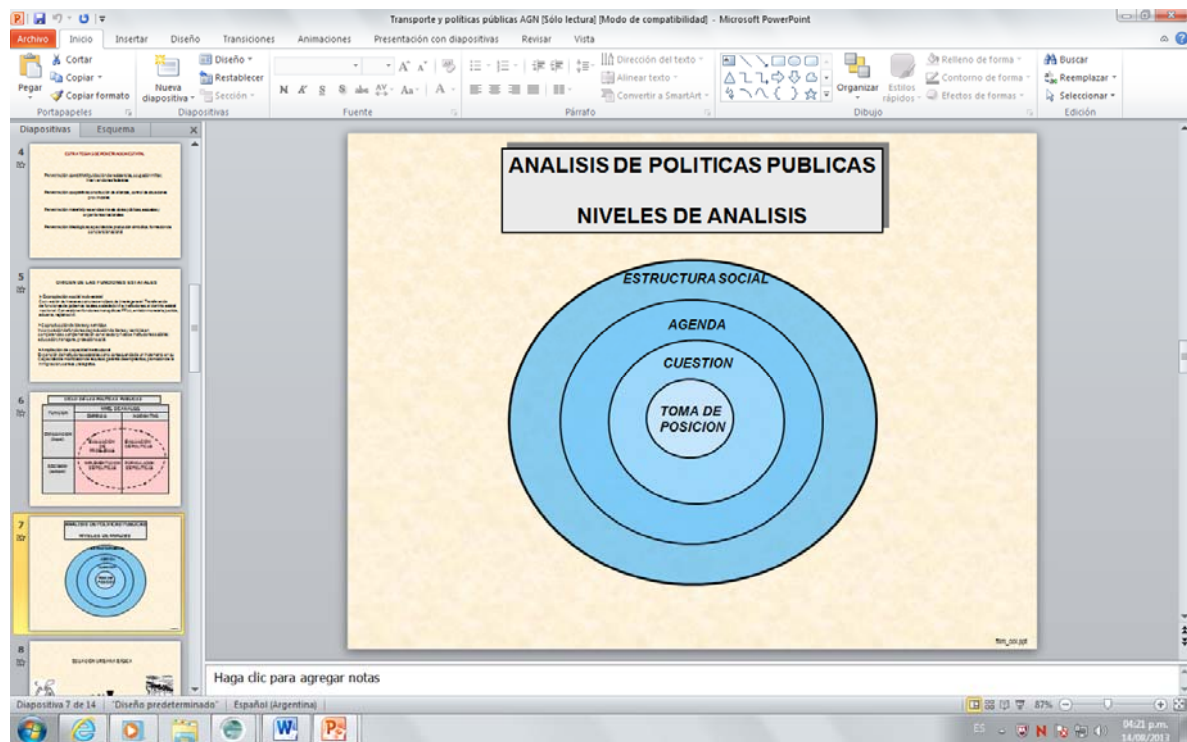
Como puede advertirse, el aparato del Estado de alguna manera, es un conglomerado heterogéneo de respuestas estatales sucesivas. Ese aparato se va conformando según el tipo de solución que en cada momento se interpreta como adecuada respuesta a los problemas.

En el segundo paso del ciclo, la evaluación del problema, se requiere establecer cuál, entre posibles opciones de política, es la más indicada para resolver la cuestión. Se trata de tomar posición, de decidir cuál es la mejor opción: cambiar el patrón de tenencia de la tierra, incrementar la actividad de investigación y extensión, etc.

En un tercer momento, se requiere formular la política, o sea, diseñar el marco legal y establecer la reglamentación necesaria para que la política adoptada pueda ser implementada. También implica crear el aparato institucional que la pondrá en práctica y asignarle los recursos necesarios.

Finalmente, en la etapa de implementación de la política, se trata de diseñar los mecanismos que permitan llegar hasta la ventanilla, el mostrador, o el punto de acceso o interacción entre el estado y los ciudadanos. Es decir, hasta el lugar donde se presta el servicio o se ejerce la función de regulación. Tal vez habría que agregar un quinto momento, en que corresponde evaluar los resultados de la implementación y decidir si se continúa el curso de acción adoptado o se adopta una nueva política. En la medida en que la implementación de políticas es exitosa, el problema se resuelve y si el problema es permanente, como son muchas de las gestiones del estado (como son educar, curar o transportar), se evaluará si la política que se llevó a cabo es la adecuada o hay que reformularla. Y en esta instancia es cuando la labor de auditoria, la labor de control de gestión, permite realimentar el proceso de resolución de los problemas y redefinir la implementación de las políticas.

En el gráfico siguiente puede verse la relación existente entre tomas de posición (o políticas), cuestiones que intentan resolver, agenda de cuestiones y estructura social, como “capas” cada vez más agregadas que vinculan los niveles micro y macro.



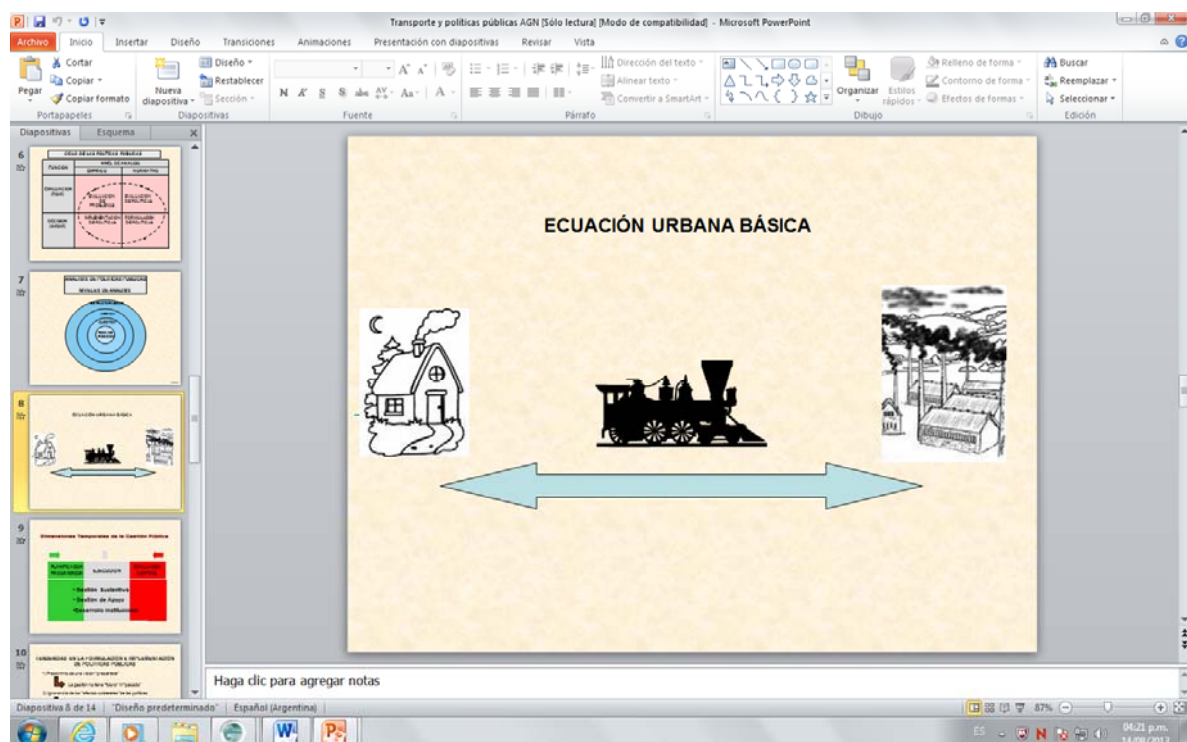
En resumen, las políticas son tomas de posición sucesivas del Estado (p de alguien que legítimamente adopta decisiones en su nombre) frente a cuestiones socialmente problematizadas. Estas cuestiones forman parte de una agenda social que se modifica permanentemente y, por lo general, expresa las prioridades y orientaciones fundamentales del régimen político.

Por lo tanto, cuando se afirma que, por ejemplo, “no hay política de transporte”, en realidad hay una política de no innovar. No tomar posición implica una decisión, deliberada o no. En realidad, decir “no hay política de transporte” equivale a afirmar que no existe una planificación racional de los modos de transporte en la que se priorice cuáles promover o disuadir, qué tipo de inversiones debe realizarse, qué rol debe jugar el sector privado en la oferta y por supuesto, decidir cuál es el escenario futuro al que se apunta, cual es la visión que se tiene sobre el sector, sus antecedentes históricos, la brecha a cubrir, los programas, proyectos o actividades que deberían desarrollarse para poder acercarse a ese escenario futuro planteado como visión.

En la práctica, política se hace todos los días, y política de transporte también se practica diariamente.. Inclusive, tomando decisiones que ni siquiera tienen que ver directamente con el transporte. Por ejemplo, a través de una política general de subsidios para reducir la incidencia de las tarifas sobre la canasta de consumo de los usuarios. Es una política de transferencia de recursos a un

determinando sector de la sociedad, sin discriminar entre usuarios según nivel de ingresos. Además, una política de transporte subsidiado, como la que la Argentina ha mantenido durante más de medio siglo, posibilita que los sectores populares se radiquen en zonas alejadas del centro urbano. Un transporte caro podría afectar el patrón de localización de la población y, en última instancia, la estructura social de las ciudades. Una política de no ajuste por inflación, en la época en que la gente compraba terrenos alrededor de Buenos Aires, permitió el crecimiento exponencial de la suburbanización. Y así podría identificarse una densa trama de políticas públicas que determinan las posibilidades de ubicación de cada individuo dentro del espacio urbano y la estructura social.

Por eso, la última capa del gráfico sería la estructura social.- Cada toma de posición del Estado, en un nivel micro, va afectando las sucesivas capas, va produciendo un impacto que finalmente va a tener algún efecto sobre la estructura. Tal como lo propone la metáfora del “efecto mariposa”: el aleteo de una mariposa en Oriente, termina produciendo un terremoto en San Francisco. Al igual que las manecillas de un reloj. El segundero se mueve todo el tiempo, representando la toma de posición del Estado que va modificando el estado de una cuestión (los minutos, las horas), que a su vez van modificando gradualmente la estructura social (el almanaque de esta otra metáfora).



Dicen los urbanistas que la gente que se instala en una ciudad, debe resolver tres problemas básicos: dónde vivir, dónde trabajar y cómo trasladarse de la casa al trabajo y viceversa. Buena parte de las decisiones individuales se relacionan con el entramado de políticas públicas en estos y otros planos de la vida social.

Cualquiera sea el tipo de políticas que consideremos, y la de transporte no es excepción, podríamos coincidir en que la gestión de las mismas por parte del estado admite una clasificación en 1) gestiones sustantivas; 2) gestiones de

apoyo y 3) gestiones de desarrollo institucional. Las gestiones sustantivas son las relativas a la producción del bien, servicio o regulación que el estado brinda a terceros (por ejemplo, la inversión en infraestructura ferroviaria, el rediseño del tarifario de los servicios, la regulación del transporte de cargas, etc. Las gestiones de apoyo brindan los insumos necesarios para que la gestión sustantiva pueda realizarse. Así como la gestión sustantiva corresponde a la “fábrica” donde se produce el bien o se presta el servicio, las actividades de apoyo corresponden a las diferentes áreas que proveen los recursos humanos y financieros, la logística, el mantenimiento, los suministros de bienes y servicios, la administración general y otros

Si tenemos problemas de armar trenes, cuyo sistema de frenos no sabemos cómo funciona. O se considera que el tren es nuevo porque se juntan partes de diversos vagones, la pregunta es ¿se está dominando la tecnología que requiere el transporte ferroviario?

Cualquier organización, para sobrevivir, requiere el pleno dominio de las tecnologías relacionadas con su actividad sustantiva. Desconozco cuáles son las tecnologías específicas del sector transporte pero se que no sería siquiera suficiente su dominio, para que el servicio pueda ser brindado. Además, haría falta que funcione el aparato institucional menos visible que está detrás de la “fábrica”, el que asegura que todas las gestiones de apoyo también funcionen.

Habitualmente, la mayoría de las instituciones llevan a cabo, periódicamente, un tercer tipo de gestión que podríamos denominar “de desarrollo institucional”. De pronto hay que renovar las redes, o cambiar todo el parque de computadoras, o llevar adelante un programa especial de formación que tiene efectos en el mediano y largo plazo y que no se agotan en la producción normal del bien o servicio. La gestión sustantiva permite ofrecer el servicio al usuario. La gestión de apoyo se consume en el proceso de producción del bien. Pero desarrollo institucional supone llevar a cabo actividades de reforma, de fortalecimiento, de transformación, que aumente la capacidad disponible.

Estas gestiones, en principio, deberían realizarse en tres tiempos.

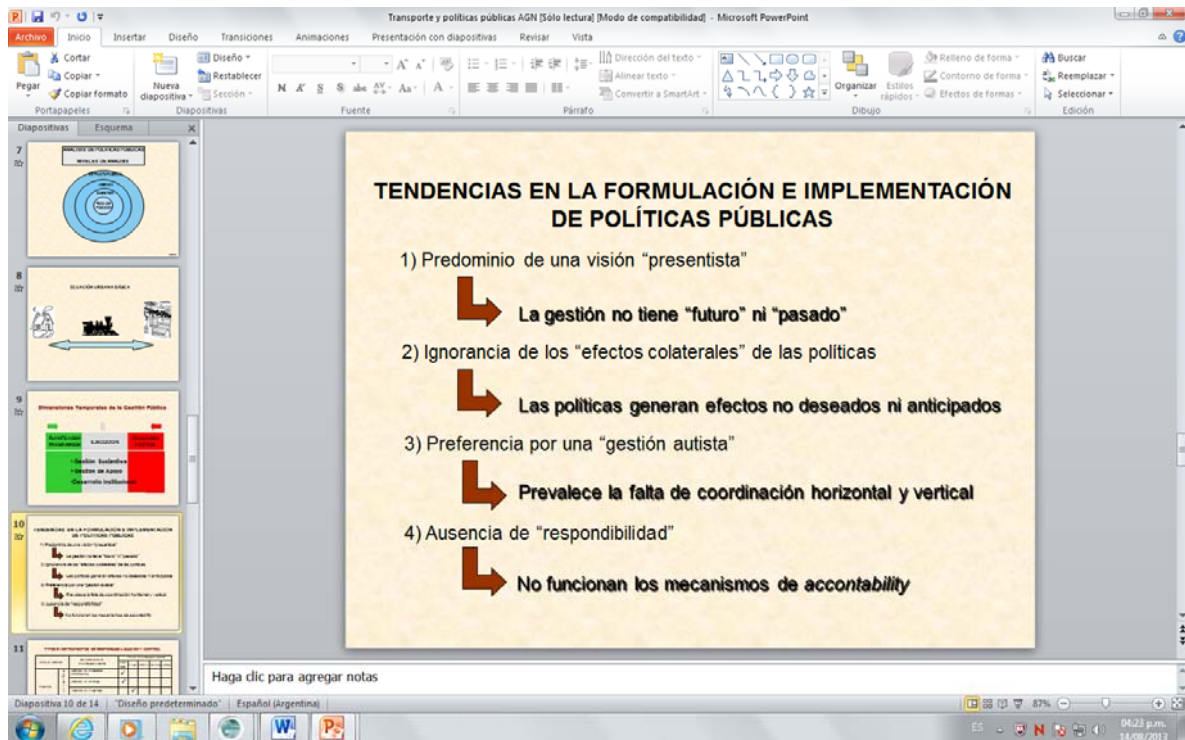


La flecha verde marca el futuro, la flecha gris marca el presente y la flecha roja marca el pasado.

La gestión pública suele ser, fundamentalmente, ejecución, desarrollada en una suerte de presente continuo. Pero además se requiere gestionar mirando hacia el futuro, a través de acciones de planificación y programación. Y, como indica la flecha roja, también se requiere ensanchar el espacio de la gestión, incluyendo el pasado, es decir, el seguimiento, la evaluación y el control.

En otras palabras, la gestión pública debería ser una gestión en tres tiempos. Pero desafortunadamente, el tiempo que se “conjuga” casi exclusivamente es el presente. No hay futuro, en el sentido de que no hay planificación. No se sabe hacia dónde se va. Y si no se sabe hacia dónde se va, todos los caminos nos llevan. Por otro lado, si no hay futuro tampoco hay pasado. Porque, ¿qué voy a evaluar si no se sabe hacia donde se iba? ¿Contra qué comparo?

Recalco este aspecto, porque evidentemente hay una cultura de la gestión pública que enfatiza excesivamente el tiempo presente. En este sentido, quisiera destacar algunos aspectos típicos de la implementación de políticas públicas, muy coincidentes con algunos de los aspectos que planteaba Barbero.



En primer lugar, el predominio de la visión “presentista”, que acabo de señalar y enfatizar. Es decir, la gestión no tiene futuro ni pasado. La norma, el “qué hacer”, es lo que se decide cada día.

Un segundo aspecto es la ignorancia de los aspectos colaterales de una política. Y esto lo vinculo con los efectos colaterales que planteaba Barbero cuando daba el ejemplo de México. Es decir, el hecho de que, a veces, no se tienen en consideración las posibles consecuencias no deseables de una toma de posición estatal frente a una gestión que requiere solución. Cuando ello ocurre, las políticas generan efectos no deseados o no anticipados.

La tercera tendencia que caracteriza la gestión pública es una preferencia por una gestión “autista”. Tiende a prevalecer una falta de coordinación horizontal y vertical. Barbero señalaba, en igual sentido, la relación existente entre energía, medio ambiente y desarrollo territorial.

Cuando señalo la falta de coordinación horizontal, parto de la observación de que la gestión estatal se basa en una asignación de responsabilidades de tipo sectorial y no en función de problemas. Es decir, no hay un Ministerio de la Pobreza. Y la pobreza tiene ingredientes de desarrollo social, sin duda, pero también de vivienda, de trabajo, y también de medioambiente. Es decir, diferentes áreas o sectores deberían concurrir y coordinarse en la solución de un problema transversal a todos ellos.

¿Cómo resolverlo? A través de mecanismos de coordinación horizontal. En lugar de existir coordinación horizontal, lo que hay son alambrados que separan celosamente áreas celosamente patrulladas. Y de noche, si es posible, se corre el alambrado sin que el titular del terreno o la quinta de al lado lo advierta, respondiendo a una suerte de imperialismo burocrático, típico de la gestión pública.

Por otra parte, falta coordinación vertical entre jurisdicciones de gobierno. Tomemos el caso de las inundaciones. Cuando hay inundaciones el agua no discrimina entre fronteras nacionales, provinciales o municipales. Por lo tanto, la gestión debería coordinarse también verticalmente entre distintas jurisdicciones, cosa que por lo general no ocurre.

Y finalmente, otro rasgo típico de la gestión estatal es la ausencia de *responsabilidad*, un neologismo que propuse en algún trabajo. O sea, no funcionan los mecanismos de “*accountability*” o rendición de cuentas. Y quiero detenerme un poco en este punto, tan directamente relacionado con la tarea de la AGN.

Llama la atención que en la jerga de las ciencias sociales el término “*accountability*” se utilice el término inglés (v.g. *accountability* horizontal, vertical, social), mal traducido, a mi juicio, como “rendición de cuentas”. Observo, al respecto, que existen en el idioma inglés una serie de términos en el inglés que, además de *accountability*, no tienen traducción estricta al español, como *delivery*, *responsiveness* o *empowment*.

Accountability no es estrictamente “rendición de cuentas”. Es, por un lado, exigencia de rendición de cuentas a quien debería rendir cuentas pero, por otro lado, es un valor que debe ser incorporado a la conciencia como deber de rendir cuentas. Hay, entonces, un objeto y un sujeto de la rendición de cuentas- Ser “responsable” no es lo mismo que ser responsabilizado. Personalmente, estuve en desacuerdo con el término “responsabilización” propuesto por el CLAD porque no incorpora la idea de que el deber de responder anteceda a la exigencia de rendir cuenta. Anoto, como curiosidad, que términos como *accountability*, *responsiveness*, *delivery* y otros, son propios de la cultura anglosajona y no existen en ningún idioma latino. Se trata de términos que permiten con una sola palabra, definir una idea. En español tenemos que decir “rendición de cuentas hacia quienes...”, es decir, tenemos que usar una locución compleja. Creo que cuando un idioma no incorpora al vocabulario una idea o un valor, mediante una única palabra, es porque no están incorporados en la cultura. Y eso es lo fundamental. No hay una cultura de la responsabilidad. En lugar de eso, hemos ido incorporando sucesivamente numerosos mecanismos de rendición de cuentas, como puede apreciarse en los gráficos que siguen.

Transporte y políticas públicas AGN [Sólo lectura] [Modo de compatibilidad] - Microsoft PowerPoint

Archivo Inicio Insertar Diseño Transiciones Animaciones Presentación con diapositivas Revisar Vista

Cortar Copiar Pegar Copiar formato Nueva diapositiva Sección Portapapeles Diapositivas Fuente Párrafo Dirección del texto Alinear texto Convertir a SmartArt Organizar Estilos rápidos Rellenar de forma Contorno de forma Efectos de formas Buscar Reemplazar Seleccionar Edición

Diapositivas Esquema

10 30

11

12

13

14

TIPOS E INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACION Y CONTROL

TIPOS DE CONTROL	INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACION	TIPO DE RESPONSABILIZACION				
		BURO-CRAT	LEGAL	PROFES.	POLÍTICA	SOCIAL
CLASICOS	CONTROL DE JERARQUIA BUROCRATICA	✓				
	CONTROL DE CUENTAS	✓				
	CONTROL DE LEGALIDAD		✓			
PARLAMENTARIO	CONTROL JUDICIAL		✓			
	SANCION DE LEYES				✓	
	REVISION / VETO DECRETOS PRESIDENCIALES				✓	
	INTERPRETACIONES				✓	
	JUICIO POLITICO				✓	

1

Haga clic para agregar notas

Diapositiva 11 de 14 "Diseño predeterminado" Español (Argentina)

ES 87% 94:25 p.m. 14/08/2013

Transporte y políticas públicas AGN [Sólo lectura] [Modo de compatibilidad] - Microsoft PowerPoint

Archivo Inicio Insertar Diseño Transiciones Animaciones Presentación con diapositivas Revisar Vista

Cortar Copiar Pegar Copiar formato Nueva diapositiva Sección Portapapeles Diapositivas Fuente Párrafo Dirección del texto Alinear texto Convertir a SmartArt Organizar Estilos rápidos Rellenar de forma Contorno de forma Efectos de formas Buscar Reemplazar Seleccionar Edición

Diapositivas Esquema

10 30

11

12

13

14

TIPOS E INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACION Y CONTROL

TIPOS DE CONTROL	INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACION	TIPO DE RESPONSABILIZACION				
		BURO-CRAT	LEGAL	PROFES.	POLÍTICA	SOCIAL
POR RESULTADOS	PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO			✓		
	FIJACIÓN DE METAS E INDICADORES ANUALES Y PLURIANUALES			✓	✓	
	EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO				✓	
	EVALUACIÓN DE PROGRAMAS				✓	
	GERENCIAMIENTO POR OBJETIVOS				✓	
	PRESUPUESTO POR PROGRAMAS				✓	
	TABLEROS DE CONTROL		✓			
COMPETENCIA ADMINISTRADA	PREMIOS A LA CALIDAD		✓			
	CONTRATOS DE GESTIÓN		✓			
	COMPETENCIA ENTRE UNIDADES Y AGENCIAS QUE BRINDAN IGUALES SERVICIOS		✓			

2

Haga clic para agregar notas

Diapositiva 12 de 14 "Diseño predeterminado" Español (Argentina)

ES 87% 94:25 p.m. 14/08/2013

Transporte y políticas públicas AGN [Solo lectura] [Modo de compatibilidad] - Microsoft PowerPoint

Archivo Inicio Insertar Diseño Transiciones Animaciones Presentación con diapositivas Revisar Vista

Portapapeles Copiar Copiar formato Pegar Nueva diapositiva Sección

Fuente Párrafo Dibujar

Diapositivas Esquema

11 TIPOS E INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACIÓN Y CONTROL

12

13

14 MUCHAS GRACIAS

Haga clic para agregar notas

Diapositiva 13 de 14 "Diseño predeterminado" Español (Argentina)

87%

ES 94:25 p.m. 14/08/2012

TIPOS E INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACIÓN Y CONTROL

TIPOS DE CONTROL	INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIZACIÓN	TIPO DE RESPONSABILIZACIÓN				
		BUROCRAT.	LEGAL	PROFES.	POLÍTICA	SOCIAL
SOCIAL	CARTA COMPROMISO CIUDADANO					✓
	ELECCIÓN POPULAR					✓
	PLEBISCITO					✓
	RECURSOS ADMINISTRATIVOS					✓
	ENCUESTA DE OPINIÓN DE USUARIOS					✓
	INICIATIVA POPULAR					✓
	AUDIENCIAS PÚBLICAS					✓
	REVOCATORIA DE MANDATO					✓
	VEEDURIA CIUDADANA, COMITÉ DE VIGILANCIA, DEFENSORÍA DEL PUEBLO					Según Cond

3

En estos cuadros he intentado hacer una caracterización de los mecanismos de rendición de cuentas por tipo de responsabilización.

¿Quién va a rendir cuentas por el accidente de ayer? ¿Servirá alguno de los mecanismos que hemos ideado para deslindar responsabilidades?

En esta presentación un tanto desarticulada, traté de repasar algunos elementos históricos, políticos e institucionales que rodean el campo de las políticas públicas y los mecanismos de gestión del estado. Espero que sirvan para un fructífero debate.