

# X CONGRESO INTERNACIONAL DE ADMINISTRACIÓN

LA GESTIÓN EN TRANSFORMACIÓN - Los retos de una nueva época



REALIZADO EN EL CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

## La gestión en la Administración Pública y en el Tercer Sector. Las demandas de una ciudadanía en cambio

Master María Teresita Ithurburu  
Titular de la Unidad de Desarrollo Estratégico y  
Gestión para la Calidad del PAMI

Lic. en RR.II. Guillermo Schweinheim  
Presidente de la Asociación Argentina de  
Estudios en Administración Pública

### LAS IDEAS PRINCIPALES

- El estigma del PAMI es la falta de gestión de tantos años, durante los cuales no se recabaron datos.
- Los servicios tienen que ser integrales y equitativos. Nos tenemos que enfocar en atender la salud, no solo la enfermedad.
- Hoy por hoy, las competencias, obligaciones y derechos, que establecen que el PAMI brinda un servicio de interés público, están en la base de nuestro trabajo.
- La Argentina logró implantar la Asignación Universal Por Hijo en el transcurso de un mes. Esto el ANSES lo hizo gracias a la existencia de su base de datos.
- En América, los procesos de segmentación social fueron más fuertes que en Europa.

María Teresita Ithurburu : Abogada. MASTER en Dirección y Gestión de Bienestar Social y Servicios Sociales, de la Universidad de Alcalá. Libre ejercicio profesional orientada al Derecho Público. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Jefa de la Secretaría del Directorio. Coordinadora de la Secretaría del Directorio. Jefe de Gabinete de Asesores de la Dirección Ejecutiva. Titular de la Unidad Desarrollo Estratégico y Gestión para la Calidad.

Guillermo Schweinheim: Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Ha sido miembro de su comisión directiva desde su creación en 2001.

Ha sido Secretario General de la Universidad Nacional de General San Martín. Actualmente, ejerce la docencia universitaria de posgrado en la Universidad Nacional de Buenos Aires, FLACSO Argentina y la Universidad Nacional de General San Martín donde dirige la Maestría en Auditoría Gubernamental. Coordinador del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado y responsable de la Mesa del Diálogo sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública.

“El PAMI tiene una pirámide poblacional que ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Hoy en día tenemos 4.5 millones de afiliados.”

María Teresita Ithurburu

“De tres millones de afiliados pasamos a 4.5 millones. Hubo un 40% de aumento en el padrón, con una alta tasa de utilización del servicio.”

María Teresita Ithurburu

### MARÍA TERESITA ITHURBURU

Primero, quiero agradecerle a la organización del consejo por darme este espacio. También les agradezco a ustedes por recibirme y darle un lugar al PAMI, que es la obra social más grande de Latinoamérica y que tiene un gran estigma con el que luchamos día a día.

Hoy quiero hablarles de los cambios que se han producido en el PAMI. Voy a explicarles, en primer lugar, este nombre tan largo que tiene la unidad: “Unidad de desarrollo estratégico y gestión para la calidad”, que es la gerencia piloto del PAMI y se encarga de la operativa; nuestro trabajo es la gestión.

El PAMI tiene una pirámide poblacional que ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Hoy en día tenemos 4.5 millones de afiliados. El estigma del PAMI es la falta de gestión de tantos años, durante los cuales no se recabaron datos. Pero hoy sí los tenemos.

A partir de nuestra información vemos que hay un quiebre desde el año 2005, que se concreta más en el 2007. De tres millones de afiliados pasamos a 4.5 millones. Hubo un 40% de aumento en el padrón, con una alta tasa de utilización del servicio. Por suerte, esto pasó desapercibido.

Por otro lado, no podemos valorar el crecimiento sin tener en cuenta la tasa de utilización de los servicios. A partir de 2008, hemos comenzado a relevar las prestaciones para establecer este índice. Ese año, el 81% del padrón había utilizado por lo menos uno de nuestros servicios. Actualmente hemos llegado al 95%. La ley que nos rige es diferencial, no es como la de las prepagas. El PAMI brinda servicios sanitarios y sociales en igualdad de condiciones.

Antes se pensaba que los servicios eran dádivas del estado. Pero los servicios tienen que ser integrales y equitativos. Nos tenemos que enfocar en atender la salud, no solo la enfermedad. Esto implica la instancia de prevención, la integración de los mayores, entre otros.

Uno de los prejuicios con los que tuvimos que romper fue el de la corrupción. Esto lo hicimos con transparencia, licitando todas nuestras compras. También luchamos contra la idea de un organismo obsoleto, donde no existe la prevención. Actualmente podemos establecer ciertos objetivos estratégicos. Entre ellos tenemos la inteligencia institucional, la calidad y la ya mencionada gestión por la salud.

El concepto de legalidad solo no alcanza. Nuestro socio es el sistema de salud. Nosotros solíamos ser víctimas de la oferta. A veces podíamos contratar mejores prestadores, otras veces no, como sucedía en Capital Federal, donde teníamos problemas. En algunos lugares no había alternativa prestacional. En ese caso, el PAMI tenía que contratar lo que estaba a su limitada disposición.

No obstante, en los últimos años hemos becado a nuestros enfermeros mediante convenios con las Universidades. De esta forma, ellos estudian y luego trabajan para el PAMI. Por poner algunos ejemplos, en los últimos dos años hemos logrado becar a 300 enfermeros y además hay otros que están aún estudiando.

Hoy en día, nuestros médicos de cabecera están ganando entre 12, 16 y 20 mil pesos mensuales. Sumado a esto, hemos formado a 300 de nuestros 600 médicos y tenemos una maestría de desarrollo y seguridad social por convenio, que le ofrecemos a alumnos que son profesionales de PAMI.

También estamos financiando un hospital en Tucumán. Este nos devuelve la cuota con un porcentaje de la cápita que le pagamos. Tenemos allí y en La Pampa inversiones estratégicas. A esto le agregamos que estamos construyendo un hospital en Esteban Echeverría. Se acaba de adjudicar uno en Ituzaingó. Tenemos uno en Escobar y en Paraná, donde ya se abrieron las ofertas. Paralelamente,

trabajamos en el hogar para ancianos. El concepto de nuestro hogar no tiene comparación con lo que hoy es cualquier otro geriátrico en la Argentina. Esto nos llena de satisfacción.

Hoy por hoy, las competencias, obligaciones y derechos, que establecen que el PAMI brinda un servicio de interés público, están en la base de nuestro trabajo. Nuestros objetivos son considerar la sustentabilidad y los públicos de interés del PAMI. En lo que respecta a este segundo punto, tenemos que pensar que los activos representan el 75% de los ingresos del PAMI.

Por otro lado, también nos importa mucho la sustentabilidad. Sabemos, por ejemplo, que el poder de compra del PAMI no lo tiene ninguna otra obra social. Por lo tanto, nos preocupamos de ver el impacto que producen nuestras acciones. En este sentido, el programa de médicos de cabecera nos ha ayudado. Muchos médicos se han sumado a nuestras iniciativas, se han inscripto a los cursos y nosotros premiamos esta participación. También hay que destacar la asociación con los sectores estratégicos. Por ejemplo, tenemos varios acuerdos con las universidades.

Otro aspecto de la sustentabilidad es el fondo anti cíclico, que nos permitiría seguir brindando nuestros servicios durante bastante tiempo aún sin ingresos. El PAMI compra letras del tesoro y se dice que es un desvío de fondos, pero en realidad es una de las tantas inversiones que hacemos. De las restante no se habla.

En cuanto al desarrollo de la calidad, estamos implementando indicadores que nos permiten establecer pagos a nuestros proveedores según esta base. Otro punto en el que hemos avanzado mucho es la transición a un modelo de atención personalizada. Este aspecto era uno de los más estigmatizados de la organización. Lo interesante es que empezamos por el mostrador, pero los cambios abarcaron no solo el trato, sino también los espacios y los procesos y al final se extendieron a toda la organización.

#### GUILLERMO SCHWEINHEIM

Hoy vamos a hablar de un cambio en la relación de la ciudadanía con ciertas instituciones. Por tanto, la primera pregunta debe ser: ¿De qué cambios estamos hablando? Para responder quiero plantear dos grandes momentos, el primero en los años 70 y el segundo en la década del 2000.

Se considera que a finales de los años 60 y principios de los años 70 es cuando aparece marcadamente el concepto de satisfacción del cliente. Esto sucede porque la demanda de calidad y un mejor trato aumentan y al mismo tiempo la fidelidad a las marcas disminuye. Por otro lado, la ciudadanía que hasta entonces se había mantenido conforme con los gobiernos, empieza a sentir cierta insatisfacción.

El segundo fenómeno que percibimos en los años 70 está vinculado con las transformaciones económicas que se desarrollan a partir de esta década. Con esto me refiero al abandono del modelo fordista y el pasaje al modelo toyotista, que consiste básicamente en la deslocalización de las empresas, la aparición de tecnologías para maximizar el rendimiento, y un fuerte retroceso en el mercado de trabajo. Todo esto se da como consecuencia de la crisis que sufre en este período el modelo capitalista.

El resultado de las crecientes masas de población desocupadas fue principalmente una fuerte segmentación social. Se quiebra la movilidad social y por lo tanto, en los últimos 40 años asistimos a crecientes procesos de desigualdad. En otras palabras, los ricos cada vez son más ricos. Paralelamente, en Europa la seguridad social también se vio afectada. Las restricciones con las que se enfrentaron los gobernantes del periodo democrático posteriores a la

“Estamos financiando un hospital en Tucumán. Este nos devuelve la cuota con un porcentaje de la cápita que le pagamos.”  
María Teresita Ithurburu

“El PAMI compra letras del tesoro y se dice que es un desvío de fondos, pero en realidad es una de las tantas inversiones que hacemos. De las restante no se habla.”  
María Teresita Ithurburu

“Se considera que a finales de los años 60 y principios de los años 70 es cuando aparece marcadamente el concepto de satisfacción del cliente. Esto sucede porque la demanda de calidad y un mejor trato aumentan y al mismo tiempo la fidelidad a las marcas disminuye”.

Guillermo Schweinheim

“La administración pública acusó el impacto: las viejas burocracias maquinales y las profesionales fueron sometidas a un fuerte proceso de cambio”.

Guillermo Schweinheim

década del 70 los llevaron a fuertes ajustes y esto derivó en crecientes niveles de exclusión social.

En países como Argentina, Uruguay, Chile y México, esto supuso retrocesos en la integración social. Aquí, en América, los procesos de segmentación social fueron más fuertes que en Europa. En nuestro caso, estamos además ante situaciones donde la segmentación sufre complementariamente la falta de protección social. Como resultado de esto, tenemos grandes masas de población excluidas.

Ante este fenómeno, desde la gestión pública surge un intento de respuesta a partir de la cual el ciudadano pasa a ser muy similar a un cliente, ya que abandona las demandas propias del Estado de bienestar y se individualiza mucho en sus exigencias.

Se pasó de políticas universales a políticas focalizadas y se dio la transición de una universalización del servicio a una universalización de la satisfacción. La crítica señalaba que este cambio contribuía a un círculo vicioso de segmentación social. El estado en Latinoamérica se focalizó en lo social, alcanzando esta área el 60% de su presupuesto. Además, el destino de estos fondos pasó de los sectores medios a los bajos.

Otro aspecto significativo es la aparición del concepto de accountability, el rendir cuentas por los resultados, no solo por la inversión. Una consecuencia de este movimiento ha sido la auditoría de gestión, y a este concepto se liga la noción de transparencia. También aparece, por otro lado, la planificación estratégica situacional.

La administración pública acusó el impacto: las viejas burocracias maquinales y las profesionales fueron sometidas a un fuerte proceso de cambio. Uno de los efectos perversos fue la incorporación masiva de una gestión por programas y proyectos.

Frente a esto, el enfoque de la Gobernancia, parte de la base de que las administraciones públicas no pueden gobernar solas. Tiene que existir un complemento y trabajar con la ciudadanía. Estamos frente a una ciudadanía insatisfecha, muy participativa, pero crecientemente inculta. La participación ciudadana es un principio democrático y en la organización ciudadana el pensamiento de la ciudadanía tiene que tener más valor que la de los expertos. Esto genera problemas de gobernabilidad. El trabajo con la sociedad civil y el mercado puede presentar un problema. Sumado a esto, los medios de comunicación influyentes complejizan la cuestión cuando no tratan con claridad los problemas públicos, que tienen un alto grado de complejidad.

Por otro lado, hoy en día existe una creciente conciencia de que legitimación de políticas públicas por parte de la ciudadanía activa es fundamental. En el campo latinoamericano empieza a aparecer una nueva demanda, ya no de segmentación, sino de igualdad. Durante los años 90 hubo políticas desfavorables para una gran parte de la población. En este contexto surgieron movimientos ecológicos, movimientos de los pueblos originarios, organizaciones sociales, entre otros. Todo esto, naturalmente, da como resultado una situación distinta.

En la Argentina percibimos, a partir de esto, la aparición de políticas neodesarrollistas que, a diferencia del modelo desarrollista de los años 60, cuidan el superávit y pretenden llegar a todos. Se fundan en una idea de universalidad y parten de la idea de que el estado tiene que garantizar un ingreso mínimo a todos los ciudadanos. Estas ideas son muy masivas y están basadas en nuestra capacidad tecnológica, la cual, a diferencia de lo que sucedía en los años 60, nos permite hoy llevar adelante políticas fuertemente ancladas en datos sobre los ciudadanos. Es así que la Argentina logró implantar la Asignación Universal Por Hijo en el transcurso de un mes. Esto el ANSES lo hizo gracias a la existencia de su base de datos.

Hemos reconstruido la idea de una ciudadanía que busca la igualdad, y tenemos los sistemas informativos para lograr este fin. Entonces, debemos destruir el “proyectismo” y debemos reconstruir la capacidad de ofrecer servicios universales y los sistemas nacionales de planificación. Si queremos lograr una administración

pública basada en los derechos universales del ciudadano, necesitamos un acuerdo social, no solo político, sobre cómo implementar los cambios. Un caso paradigmático es el de la Asignación Universal Por Hijo, que tiene un 80% de consenso en la población. Vemos así que la ciudadanía es consciente de la necesidad de asegurar estos derechos universales.

Por supuesto, todos estos cambios han tenido que ver con los ciclos económicos del capitalismo. No sabemos por cuánto tiempo se va a sostener la situación actual y cuánto vamos a tener el impulso del contexto, de la situación macroeconómica.

Pregunta del Auditorio:- ¿El problema es el esquema de proyectos y programas o la falta de coordinación?

GS:- Es lo que pensábamos en los 90. Pero lo que hemos visto es que hay ciertos programas que impiden cualquier intento de coordinación. Es común encontrar el mismo programa en varias instancias y diferentes instituciones del estado. Esto no quiere decir que la gestión por proyectos no tenga su lugar. El problema es cuando esta lógica se transforma en cultura y no tiene en cuenta los factores de contingencia.

Pregunta del Auditorio:- ¿Cómo se vio afectada la educación por todos los cambios descriptos?

GS:-La educación también fue afectada. Primero teníamos la idea de que había que financiar a las escuelas con peor desempeño. Luego se pasó a la idea más neoliberal: démosles el dinero al padre y que el ponga a su hijo en la mejor escuela. Las políticas fueron mal aplicadas y nunca tuvieron la suficiente continuidad. La educación era para formar ciudadanos, luego para obtener recursos, a partir de los 90 perdimos el rumbo, el para qué. Tenemos que ayudar a los docentes para evitar el deterioro que sufrimos hoy día.

Pregunta del Auditorio sobre la contratación de terceros.

MT:- Hoy en día, a diferencia de lo que sucedía con la gestión anterior, el gerenciamiento de nuestro modelo prestacional no está terciarizado. En la actualidad, a la hora de contratar efectores existen distintos niveles de control. El PAMI está inmerso en convenios y realiza un control sobre la actividad de los médicos, la incompatibilidad e inadecuación de la medicación, entre otros. Es un control colaborativo. También se lleva adelante un control mediante el pago por resultados.

“En el campo latinoamericano empieza a aparecer una nueva demanda, ya no de segmentación, sino de igualdad”.  
Guillermo Schweinheim