

LOS DESAFÍOS DE CAMBIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ARGENTINA

Lic. Mario Krieger

Introducción

La sucesión de cambios, operados en la sociedad Argentina durante los últimos años y particularmente tras la crisis del modelo neoliberal de la década de los 90 que hizo eclosión en la crisis de los años 2001-2002 lleva a la necesidad de redefinir el rol del Estado y la relación Estado-sociedad, y Estado –administración- reivindicando el rol de la administración pública como herramienta al servicio del desarrollo de la Nación.

La construcción de un nuevo tipo de Estado y el desarrollo de un modelo de administración pública más apta para instrumentar las políticas de un Estado activo en la formulación de políticas de desarrollo económico e inclusión social, es también parte del desafío existente para la construcción de la Nación.

Se trata de **recrear un Estado** para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

La construcción de un nuevo tipo de Estado implica, restaurar la confianza de la sociedad en sus instituciones:

- El pueblo y sus organizaciones sociales deben poder volver a confiar en las instituciones gubernamentales, y quienes las representan.
- Los gobernantes deben confiar en que la administración les permitirá instrumentar su programa de gobierno y satisfacer las aspiraciones de los votantes
- Los funcionarios públicos deben representar el pensamiento solidario del Estado, y confiar en que su trabajo sea útil para la sociedad. Deben volver a sentir el orgullo de ser servidores públicos.

Esto implica un ejercicio cruzado de responsabilidad y delegación. Lograr este objetivo en el contexto actual significa conocer, las limitaciones presupuestarias de la hora.

La reforma del Estado

Desde la Revolución Industrial se produjeron dos reformas administrativas fundamentales: la Reforma Burocrática o Reforma del Servicio Civil y la Reforma del modelo de gestión pública. La primera representa un momento fundamental del proceso histórico de racionalización burocrática.

Mediante ella se instala una administración profesional y se crean una serie de instituciones que constituyen la administración pública burocrática, basada en normas claras que protegieran a la ciudadanía y al servidor público de la arbitrariedad del gobernante del modelo tradicional o feudal. Este es el gran aporte Weberiano. La segunda, por su parte, partiendo de la existencia de un Servicio Civil, busca superar el modelo de gestión por normas y actividades del modelo anterior y desarrolla la concepción de la administración pública orientada por planes estratégicos y gerenciada por objetivos y resultados. Las otras llamadas “reformas administrativas”, son meros cambios de estructuras o acciones de racionalización buscando disminuir costos o acciones parciales sobre algunas de las variables del quehacer administrativo del Estado: organización y métodos, reingenierías, capacitación de los recursos humanos, cambios tecnológicos-informatización etc.

La Reforma del modelo de gestión pública, se inscribe en un movimiento más amplio que es el de la reforma del Estado que busca **incrementar la capacidad de gestión de lo público.**

La construcción de un nuevo tipo de Estado es también el gran desafío para superar la crisis actual: En primer lugar, en lo que tiene que ver con la situación inicial de nuestra crisis del Estado, cuya gravedad era mucho mayor que la que existía en el mundo desarrollado. Nuestro país entró en una seria crisis fiscal, y se enfrentó al agotamiento del modelo anterior de desarrollo económico (modelo de sustitución de importaciones). Por otra parte, el problema de la deuda externa se hizo crónico. Ante este escenario económico, la primera generación de reformas priorizó la dimensión financiera de la crisis del Estado. Estas reformas orientadas a resolver el problema del déficit fiscal, las privatizaciones y concesiones y la descentralización en provincias de los servicios de salud y educación fueron el signo más importante de esa primera ronda de reformas.

Un balance de estas primeras reformas analizadas muestra que el ajuste estructural, no resolvió una serie de problemas básicos:

- No resolvió el problema del déficit, que debe ser atacado por otro lado (compromiso de déficit cero- reformas impositivas, reformas de las instituciones de recaudación y modernización de su gestión etc.)
- No producía el desarrollo y por ende, agravaba en vez de resolver el problema del desfinanciamiento del Estado y excluía y marginaba a grandes sectores de la sociedad.
- No resolvió el problema de la gestión y la gobernabilidad que son el trasfondo y lo que otorga sentido a la reforma del Estado.

Ya en los años noventa, cuando se percibe que ese ajuste no basta para contar con un Estado eficiente, se propone la “segunda ola” de reformas, con la finalidad de reconstruir un aparato estatal eficiente y modernamente gestionado, que pueda dar respuesta a los problemas que plantea la globalización y el universalismo. Pero estas reformas por falta de voluntad y liderazgo político, nunca son llevadas plenamente a cabo.

El diagnóstico actual reafirma al Estado como un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social del país, aún cuando hoy deba funcionar en una forma diferente al modelo de Estado de bienestar que prevaleció en la posguerra o al burocrático previo a 1989 o al neoliberal privatizador y capturado por los lobbies de la década del 90.

En el proceso de reconstrucción del Estado, el mayor desafío está en prepararse para enfrentar la competencia económica internacional que trajo consigo el mundo globalizado.

En este caso, el Estado debe modificar sus antiguas políticas proteccionistas, sustituyéndolas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico mundial. Para alcanzar esta meta, es preciso contar con una sólida Articulación Nacional donde, los recursos públicos y privados deben ser canalizados estratégicamente para programas en las áreas de infraestructuras, educación y de ciencia y tecnología y capacitación de la mano de obra laboral que permita incrementar la competitividad país.

El Estado debe resguardar que en este proceso ascendente impere la solidaridad, el cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales debe responder con más participación y políticas de inclusión frente a los desafíos de exclusión y marginación de la globalización. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico. Para lograrlo el Estado debe efficientizar su gestión, desburocratizarse, desregular y disminuir el costo argentino, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en materia de desarrollo regional, promoviendo clusters donde se produzca sinergia entre el sector privado y público, invirtiendo éste en infraestructura, educación, recalificación de la mano de obra laboral, ciencia y tecnología y desarrollo del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político.

En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor de bienes y servicios, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en el control y las regulaciones, en especial en las áreas de las actividades privatizadas y concesionadas y en la promoción del desarrollo y la creación de clusters productivos así como el fomento a las pymes que permitan generar empleo o a la ciencia y la tecnología vinculada a la producción para desarrollar nuevos productos con que el país pueda competir a nivel internacional con valor agregado. Promover las cadenas de valor y remover sus obstáculos que permitan un mayor desarrollo de la industria nacional competitiva regional y globalmente.

El Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para estimular al sector privado y a la universidad, y al sector científico-tecnológico a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica, a la distribución de la renta, y una adecuada política anticíclica que permita adoptar políticas activas para compensar los ciclos recesivos.

En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador y ejecutor de las políticas públicas y catalizador en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Sector de bien público no estatal, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación y de asistencia social.

Estos cambios estructurales, sólo pueden ser viabilizados en la medida que el proyecto de reformulación estatal tome en consideración tres grandes problemas específicos a saber:

- ▶ la consolidación de la democracia a través de transparentar la política,

- ▶ la necesidad de retomar el crecimiento económico, y
- ▶ La reducción de la desigualdad social y de las expectativas a través de una reducción del “Power distance”¹ entre los que más y menos tienen en la sociedad.

Son estas tres especificidades que, en gran medida, plantean nuevos horizontes a la reforma del Estado, para constituir una perspectiva diferente de la anterior, meramente financiera y tecnocrática.

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relación entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de participación y responsabilidad de parte de los actores del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad. La herramienta telemática como vehículo contribuye a facilitar el acceso a los múltiples contenidos de la información estatal democratizando acciones que de otro modo serían privilegio de pocos.

Las reformas deberán además estar centradas a resolver los problemas específicos de la sociedad, para ganar legitimidad social, para todo el proceso de reforma del Estado (Este tipo de reformas suelen ser llamadas también de tercera generación). Por ello se debería comenzar por hacer más transparente eficiente y justa la seguridad social y el acceso a todas las prestaciones básicas, que hacen a proporcionar al conjunto de la sociedad una vida digna.

Transparentar la política y muy especialmente el financiamiento de los partidos, sus fundaciones, su burocracia, sus líneas internas, lo que no sólo hace a la democratización de los mismos, sino también y fundamentalmente a eliminar el financiamiento espurio, el clientelismo político en el Estado y la corrupción con la pérdida de recursos y malas decisiones que conlleva. Esto servirá de freno a la desconfianza y a los desencuentros entre los funcionarios políticos y los profesionales "de línea" y limitará la tradicional tentación de utilizar el aparato gubernamental con fines electorales. Este proceso permitirá una efectiva profesionalización de la administración pública.

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de accountability (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Las reformas deberán además estar centradas a resolver estos problemas específicos de la sociedad, para ganar legitimidad social. (Este tipo de reformas suelen ser llamadas también de tercera generación). Por ello ha sido correcto comenzar por hacer más transparente eficiente y justa la seguridad social y el PAMI, potenciar los servicios de educación y salud mejorar los servicios de recaudación de la AFIP.

Crisis del Estado y respuestas

La reforma del Estado, además de la reforma administrativa, incluye también, en el plano directamente fiscal, la reconstitución del ahorro público, y la reforma de la previsión social, y en el plano político, las reformas políticas que apuntan a dar más gobernabilidad a los gobiernos a través de la constitución de mayorías políticas más sólidas.

¹ Geert Hofstede “Culturas y Organizaciones” –El software mental- Ciencias sociales- Alianza Editorial 1999.

Las sociedades democráticas contemporáneas, aún conociendo las fallas de la acción de los gobiernos, no están dispuestas a aceptar los desequilibrios económicos y sociales que provocan las fallas del mercado. Saben que el Estado y los gobiernos que lo dirigen no están exentos de fallas que les son propias, pero no aceptan la tesis neoconservadora de que las fallas del mercado, aunque existentes, son siempre menos graves que las fallas del Estado, y prefieren correr el riesgo antes que quedar en una situación de total dependencia y desamparo en manos de las fuerzas del mercado. Este último es un excelente mecanismo de asignación de recursos, pero distribuye mal la renta. El Estado debe acudir a ellos igualando las oportunidades a través de la educación, la capacitación y recalcificación laboral y la certificación de competencias procurando volver a incluir lo que el mercado ha excluido. Además, sin las transferencias que el Estado realiza hacia los sectores sociales más pobres, a través de gastos en educación, salud, previsión y asistencia social, la concentración de la renta sería aún mayor de lo que es actualmente. Dada la existencia de bienes públicos, de economías externas, de rendimientos decrecientes, de mercados incompletos y de monopolios naturales y contruados, el mercado no asegura la asignación óptima de los recursos, no garantiza el desarrollo económico, y sujeta la economía a fluctuaciones cíclicas destructivas.² Tampoco compensa las desigualdades regionales, por el contrario, tiende a concentrarse en las áreas más desarrolladas. El Estado a través de inversiones en infraestructura, educación, ciencia y tecnología, accesibilidad a nuevos mercados y creando las condiciones para el desarrollo de clusters en forma conjunta con el sector privado debe compensar estas diferencias, para que la inversión fluya libremente a dichas regiones. Las fallas del mercado, por lo tanto, comprometen su propia efectividad en el área en que es más fuerte: la coordinación de la economía por medio de la ubicación eficiente de factores y del estímulo a la creatividad y a la innovación³.

Así, se torna esencial brindar al Estado las condiciones para que sus gobiernos enfrenten con éxito las fallas del mercado. Para ello, es necesario dotar al Estado de mayor gobernabilidad y capacidad de gestión; es preciso, además de garantizar condiciones cada vez más democráticas para gobernarlo, hacerlo más eficiente, de modo que pueda atender las demandas de los ciudadanos con más calidad y a un costo menor. En otras palabras, la reforma del Estado tiene como objetivos hacer al Estado más gobernable y con mayor capacidad para gobernar, de manera de garantizar no sólo la propiedad y los contratos, como quieren los neoliberales, sino también de complementar el mercado en la tarea de coordinar la economía y promover una distribución más justa de la renta.

Las reformas neoliberales buscan conformar un Estado mínimo poco inteligente e inepto para suplir las deficiencias del mercado, y adicionalmente son conservadoras cuando llevan- como el caso argentino de los 90 a una mayor concentración de la renta. Las reformas, serán por el contrario progresistas, si reconstruyen el Estado, recuperando su capacidad de realizar ahorro público y de gestión de gobierno, de modo de viabilizar la implementación de políticas económicas y principalmente sociales, orientadas hacia la afirmación de los derechos de la ciudadanía. Si estas reformas se acompañasen de reformas políticas de carácter democrático, que aumentasen la transparencia de los actos de gobierno y la participación social, el Estado estaría ganando gobernabilidad, vale decir, mayor capacidad política para gobernar. También aumentaría su capacidad de intermediación de intereses y su legitimidad ante la sociedad.

² Hay países como Australia y Nueva Zelanda que han logrado instaurar adecuadas políticas estatales anticíclicas mediante fondos que se constituyen en la fase expansiva del ciclo para morigerar la depresiva.

³ Recientemente, diferentes autores como Stiglitz y Przeworski han venido desarrollando una crítica moderna a la visión neoliberal del papel del mercado como eficiente asignador de recursos, haciendo uso de los propios instrumentos neoclásicos.

La crisis del Estado impone la necesidad de reconstruirlo; la globalización, el imperativo de redefinir sus funciones. Antes de la integración mundial de los mercados y de los sistemas productivos, los Estados podían tener como uno de sus objetivos fundamentales la protección de sus respectivas economías de la competencia internacional. Después de la globalización, las posibilidades - y la conveniencia - de que el Estado continúe ejerciendo ese papel, disminuyeron grandemente por las reglas de la OMC.⁴ Su nuevo papel es el de garantizar la universalidad de los servicios de educación básica y de salud, financiando la formación de capital humano, y promover la competitividad internacional de las empresas. La regulación y la intervención siguen siendo necesarias en la educación, en la salud, en la cultura, en el desarrollo tecnológico, en los servicios públicos monopólicos, en las inversiones en infraestructura, en el desarrollo regional, impulsando el desarrollo del 70 % de las regiones del país excluidas de sus beneficios - una intervención que no sólo compense los desequilibrios distributivos provocados por el mercado globalizado, sino y fundamentalmente, que capacite a los agentes económicos para competir a escala mundial certificando la competencia de la mano de obra laboral.

La diferencia entre una propuesta de reforma neoliberal y una que busca recuperar la estatalidad, está en el hecho de que el objetivo de la primera, está en la búsqueda de un ilusorio Estado mínimo, quitándole al Estado el papel de coordinador, complementario del mercado, de lo económico y de lo social, mientras que el objetivo de la segunda es aumentar la capacidad de gobierno del Estado de diseñar e instrumentar políticas de carácter estratégico; Garantizar los derechos de la ciudadanía a promover el desarrollo económico con equidad.

Para poder lograr esto, el Estado, en tanto patrimonio público, en tanto *res publica*, deberá ser defendido de los permanentes intentos de captura por grupos y sectores de interés privados. De esta situación no podrá estar ajena el conjunto de la sociedad.

El desafío

La estabilidad macroeconómica y el déficit cero o el superávit primario, son meros instrumentos de política que adquieren pleno significado si el crecimiento es sostenido y, a la par, se produce un claro mejoramiento de la situación social en sus aspectos de salud, educación, acción social y empleo. Ello encarna el desafío al cual nos enfrentamos. Ahora bien, los propósitos son interdependientes y requieren para su consecución un escenario de profundas transformaciones en los fines, organización y funcionamiento del Estado, en sus diferentes niveles institucionales: Nación, Provincias y Municipios.

La experiencia demuestra claramente que sólo con un Estado fuerte, sin déficit, eficiente y predecible es posible desarrollar un sector privado eficiente. Por otra parte, sólo un sector privado eficiente, competitivo y en permanente desarrollo, permite garantizar directamente mayores niveles de empleo y de actividad e, indirectamente, a través de la mayor capacidad contributiva, que el Estado se financie genuinamente y atienda los problemas de tipo social.

En la visión que aquí se ha planteado, el Estado tiene un importante papel a desempeñar, y por lo tanto deben fortalecerse las áreas públicas que se vinculan con la economía real en el marco del nuevo orden económico, como parte de un desafío no resuelto hasta ahora y que, además, no ha sido

⁴ De todos modos se debe usar al máximo lo que las reglas de la OMC permiten.

adecuadamente dimensionado, produciendo resistencias y demoras costosas en el proceso de modernización, en el marco de la globalización económica.

Debe darse respuesta al desafío de cómo generar un marco adecuado que:

- Permita generar bienes para exportar con alto valor agregado, y promueva nuevamente las inversiones;
- Que garantice el consumo y distribuya adecuadamente la riqueza asegurando la justicia social, el bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

El Estado debe recrear un contrato social, un sentido de pertenencia a la comunidad nacional, recrear una concepción de lo público, del patrimonio colectivo de los argentinos y regenerar los lazos de solidaridad y responsabilidad que se han perdido. Garantizar nuevamente el trabajo, la seguridad, la salud, la educación y la vivienda son algunas de los deberes insoslayables.

Esto sólo puede lograrse con un proyecto consensuado de País, y con la fuerza y el liderazgo político que lo respalde, por lo cual, la presente es una gran oportunidad para realizar estas transformaciones.

El escenario

El desafío de recrear el Estado se plantea en el escenario mencionado de la globalización. La respuesta a lo global es lo local y plantea nuevos desafíos a la integración regional, la Nación, las Provincias y los Municipios, incluso la discusión, en algunos casos de su viabilidad. El propio capitalismo difiere en la globalización, tal como lo planteara Michel Albert en “Capitalismo contra capitalismo”. La diferencia estriba, precisamente en marcos regulatorios estatales diferentes entre uno y otro. En diversas formas de concebir la dialéctica entre lo público y lo privado. He allí la esencia de lo político del decir de Julien Freund y de distintas concepciones acerca del rol del Estado, aceptando como premisa este mundo globalizado. Pero, si precisamente algo le da sentido a lo estatal es guiar a la comunidad en su integración global, orientarla en la provisión de bienes y servicios apetecibles al mundo y protegerla o morigerar el impacto negativo que la globalización puede ejercer sobre la comunidad.

Esta concepción de recrear el Estado trasciende meras cuestiones técnicas o de eficiencia y eficacia en la gestión como plantea la reforma o la modernización del Estado, pues estas concepciones presuponen un Estado concebido correctamente en cuanto a los roles a asumir, con consenso en la población acerca de ellos y dificultades instrumentales producto del burocratismo o de un modelo de gestión obsoleto. Actualmente, sin desconocer la existencia de estos fenómenos el problema es mucho más grave que la tensión entre costos y modernidad. Es un problema del rol a asumir y de la legitimidad para desempeñarlo.

Acordar criterios acerca del nuevo rol del estado y de la necesidad de recrear al mismo resulta fundamental para evitar la decadencia y la anomia actual.

El nuevo rol del estado

En nuestra concepción la reforma del Estado sólo se entiende si se corporiza en la dimensión de un **nuevo rol del Estado**. De tal modo, constituye un reto y una necesidad en los tiempos actuales, toda vez que se requiere que los gobiernos respondan tanto a las **demandas crecientes y justificadas** de la sociedad con eficiencia, eficacia y oportunidad como a las exigencias que plantea la estabilidad macroeconómica, y la globalización de los mercados. Que medie, concerte laude y regule y cree igualdad de oportunidades según las exigencias del bien común.

El **nuevo rol del Estado** requiere desarrollar una visión distinta sobre la comprensión y la regulación de las relaciones entre Administración y Sociedad; entre Administración y Estado; entre Administración y Gobierno y dentro de la Administración en sí.

Para ello se requiere **Recrear el Estado**, pues el país no puede ser gobernado ni la vida, y los bienes y necesidades básicas de la población garantizadas sin la existencia del mismo **desempeñando un rol rector de la comunidad**.

Dada esta concepción, acerca del **Nuevo Rol del Estado es necesario** definir una nueva política de Estado que implica visualizar de un modo diferente:

- a) El Estado orientador e integrador: Orientador: a través de la formulación de políticas, e integrador de los diversos sectores, sociales al desarrollo, a la justicia social y a los procesos de integración regional, continental y mundial.
- b) Las reglas básicas que regulan las relaciones sociales y la gestión de lo público (de los bienes comunes de apropiación colectiva). En especial, la seguridad, la justicia social, la solidaridad, y la igualación de las oportunidades.
- c) En función de lo anterior la definición de la gestión de los recursos públicos -ingresos y asignación- en función de reglas establecidas y legitimadas en el marco de un nuevo rol del Estado, y
- d) La gestión pública, esto es, la modalidad operativa de la gerencia pública en busca de la eficiencia en materia de los objetivos planteados por las políticas públicas y los resultados obtenidos en la satisfacción de las demandas sociales.
- e) El control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán dicha gestión (Accountability) de los servicios públicos mediante la participación, auditorías y audiencias públicas.

Ello conlleva a una serie de acciones que, en el marco de la modificación de reglas de juego en el campo económico, actúan sobre los conceptos de gestión de la administración pública en procura de nuevos y positivos impactos sobre los sectores productivo y social.

En cuanto a las funciones a desarrollar institucionalmente en esta nueva visión, el Estado debe procurar el fortalecimiento de su capacidad de producción en condiciones de eficiencia y eficacia, externalización, intervención y/o regulación, según corresponda, en aquellos resortes que le son fundamentales, a saber:

1. El ser garante de las libertades individuales, sosteniendo el “Estado de derecho”, proveyendo el bien común, garantizando los derechos humanos y los derechos sociales, transformando y enriqueciendo educativa, cívica y culturalmente al ciudadano, incrementando su participación inclusión y capacidad de autorrealización en una comunidad organizada.⁵
2. La provisión de los servicios colectivos -seguridad, justicia, educación, salud, seguridad social, acción social, vivienda, protección del medio ambiente; etc.
3. Garantizar la defensa nacional y la política internacional y la gestión de los derechos y deberes que constituyen el sistema multilateral que regula las relaciones entre Estados.

⁵ En oposición a las tendencias de disgregación y desintegración y exclusión social predominantes.

4. El desempeño eficiente de sus funciones aduaneras y de recaudación, por sí o con apoyo privado mediante la tercerización de ciertos aspectos que excluyan el poder de policía y sancionatorio.
5. La promoción del desarrollo, el empleo. El fomento del desarrollo regional. La integración, los corredores productivos y los clusters.
6. La provisión y mantenimiento de la infraestructura económica y social;
7. La promoción de la creación científica y la innovación tecnológica, y la vinculación de estas con el sistema educativo y productivo.
8. La protección del medio ambiente;
9. La regulación de los servicios privatizados o concesionados.
10. Defensa de la competencia, del consumidor, control de dumping, monopolios y oligopolios en el país y en sus relaciones con el exterior.
11. Aquellas intervenciones consensuadas según los requerimientos particulares de las distintas áreas de política pública.

Criterios Centrales para la asunción del nuevo rol del Estado

La propuesta se asienta en criterios centrales que conformen condiciones sine qua non para la recreación del Estado.

Dichos criterios son:

Primero: Discutir el rol de regiones provincias y municipios y la necesaria descentralización en la ejecución de políticas públicas, la coordinación entre los diferentes ámbitos y jurisdicciones interestatales propias del modelo federal y en función de ello, acordar con las provincias la nueva ley de coparticipación federal tal como lo prevé la constitución reformada de 1994. Para que ello sea viable, provincias y municipios deben encarar en unos casos y completar en otros, la reorganización y eficientizar la gestión de las funciones del Estado a más de rediscutir su rol.⁶ Dimensionar adecuadamente el plantel de los recursos humanos en calidad y cantidad, la desburocratización, la supresión de prebendas y clientelismo político profesionalizando la función pública, buscando el equilibrio en la transición de modo de no introducir fuertes niveles de conflictividad social y política. Paralelamente, hacer muy eficiente la regulación de los servicios públicos privatizados y /o concesionados con un marco regulatorio adecuado, fijado por ley y que contemple el interés de los consumidores, renegociando aquellas cláusulas que les son desfavorables, especialmente en cuanto a mecanismos de ajuste de tarifas.⁷

Segundo: La organización y gestión de las funciones del Estado deben estar asentadas en sistemas administrativos regidos por pautas, reglas y procedimientos sencillos, ágiles y transparentes, que hagan uso eficiente de las tecnologías disponibles. La gestión por objetivos y resultados, los presupuestos programa, los contratos programa con los organismos públicos, la gestión de los recursos humanos por competencias, objetivos y resultados aumentando así la eficiencia y la productividad del gasto público.

⁶ Por ejemplo, si se avanza en la coparticipación inversa, se deben fortalecer las oficinas de rentas provinciales y municipales.

⁷ No pueden ajustarse las tarifas con la inflación de EEUU, habiendo sido la de la Argentina menor en los últimos años.

Tercero: Desarrollar la gestión pública no estatal, y fortalecer las ONG, en especial en materia de política social, para una mejor canalización y administración de dichos recursos, reservándose para sí la auditoría y el control de gestión.

Uno de los propósitos subyacentes en las reformas del Estado derivadas de cambios en órdenes económicos, es que se quiebre la dicotomía existente entre sector público y sector privado, para que ambos pasen a ser complementarios y cooperativos.

Se contempla al nuevo Estado como motor e incentivador de la competitividad empresaria a partir del cambio del orden económico y de su propia transformación, asumiendo, sobre todo en los primeros tiempos, un rol de proponente del proyecto, ordenador de esfuerzos y armonizador de conductas.

Algunas de las condiciones para el eficaz cumplimiento de dicho rol son las de recuperar su capacidad para evaluar situaciones y formular correctamente políticas y estrategias, para ello se requiere:

Que el Estado esté capacitado para interpretar las transformaciones de la economía, los procesos de integración, el rol empresario y las vías de acceso al mercado de capitales, entre otras cosas.

Que el Estado asuma el rol de ordenador, al servicio de un proyecto de modernización basado en la integración regional y subregional, el desarrollo de la sinergia entre Estado nacional, Provincial, Municipal, Sistema Educativo, Sistema de Investigación y Desarrollo, Industria, Servicios, materias primas, Infraestructuras (Rutas, FFCC, telecomunicaciones, Puertos, aeropuertos, etc.) (lo que Porter denominó “clusters”) promoviendo así la industrialización; la agroindustria, los servicios y la modernización del agro y la pequeña y mediana minería y la promoción de nuevos mercados y exportaciones.

- Que la reforma estructural se base en que el Estado asuma el rol de fijador de políticas en estos aspectos.
- Que el Estado facilite la difusión de la tecnología a los sectores productivos.
- Que promueva la integración vertical entre las Pyme y las medianas y grandes empresas.
- Que se establezcan mecanismos adecuados de complementación con el sector privado, el cual en el tiempo deberá asumir muchos de las tareas que en esta etapa recaerán protagónicamente en manos del Estado.
- Que el concepto de eficiencia para el sector público no sea meramente contable, sino también sea referente a la prestación de servicios.
- Que la determinación de prioridades y la consecuente asignación de recursos se visualice en forma global, y no como compartimentos estancos que pugnan entre sí por una mayor participación en el gasto público.

Estado- gobierno y administración pública:

El rol del Estado:

Tal como se viera anteriormente es el de garantizar los derechos deberes y libertades expresados en la Constitución Nacional y proveer al bien común a través del funcionamiento de las instituciones. La división de poderes y el pluralismo social que garantiza el funcionamiento de las instituciones

democráticas hacen que éste no se encuentre al arbitrio de un solo sector, ideología o corporación, sino al servicio de toda la comunidad.

La definición de cuáles son las actividades exclusivas del Estado se deriva de la propia definición de lo que es esta institución. Políticamente, el Estado es la organización burocrática que detenta el “poder extroverso” sobre la sociedad civil, existente en un territorio. Las organizaciones privadas y las públicas no estatales tienen poder sólo sobre sus funcionarios, en tanto que el Estado tiene poder hacia fuera de él mismo, detenta el “poder de Estado”: el poder de legislar y castigar, de imponer tributos y transferencias de recursos a fondos no recuperables. El Estado detenta este poder para poder asegurar el orden interno - vale decir, garantizar la propiedad y los contratos - defender el país contra el enemigo externo, y promover el desarrollo económico y social en aras del bien común. En este último papel, podemos pensar el Estado en términos económicos: es la organización burocrática que, a través de transferencias, complementa el mercado en la coordinación de la economía: en tanto el mercado opera a través de intercambios de equivalentes, el Estado lo hace a través de transferencias financiadas por los impuestos.

El Estado es una entidad monopólica por definición. No fue por ninguna otra razón que Weber lo definió como la organización que detenta el monopolio legítimo de la violencia. Actividades exclusivas del Estado son, entonces, actividades monopólicas en las que el poder del Estado es ejercido: poder de definir las leyes del país, poder de impartir la justicia, poder de mantener el orden, de defender el país, de representarlo en el exterior, de cumplir funciones de policía, de recaudar impuestos, de reglamentar las actividades económicas y de fiscalizar el cumplimiento de las leyes. Son actividades monopólicas porque no admiten la competencia. Por otra parte, además de esas actividades que caracterizan el Estado clásico, liberal, tenemos una serie de otras actividades que le son exclusivas, correspondientes al Estado Social. En lo esencial, son las actividades relacionadas con la formulación de políticas en el área económica y social, y en consecuencia, con la realización de transferencias para la educación, la salud, la asistencia social, la previsión social, la garantía de una renta mínima, el seguro de desempleo, la defensa del medio ambiente, la protección del patrimonio cultural, el estímulo a las artes. Estas actividades no son todas intrínsecamente monopólicas o exclusivas, pero en la práctica, dado el volumen de las transferencias de recursos presupuestarios que involucran son, de hecho, actividades preponderantes del Estado. Para que el Estado subsidie estas actividades, existe toda una serie de razones. El principal argumento económico que las justifica es que éstas son actividades que involucran externalidades positivas importantes, que sin embargo no son debidamente remuneradas por el mercado. El argumento ético es que son actividades que abarcan derechos humanos fundamentales que cualquier sociedad debe garantizar a sus ciudadanos.

Finalmente, tenemos las actividades económicas que son exclusivas del Estado. La primera y principal de ellas es la de garantizar la estabilidad de la moneda. Para ello, en este siglo, fue fundamental la creación de los bancos centrales. La garantía de estabilidad del sistema financiero, también ejecutada por los bancos centrales, es otra actividad estratégica exclusiva del Estado. Las inversiones en infraestructura y en los servicios públicos no son, en sentido estricto, una actividad exclusiva del Estado, en la medida en que pueden ser objeto de concesión, aunque la responsabilidad por dichas inversiones en este sector sea del Estado.

En la reforma del Estado, las actividades exclusivas del Estado deben, naturalmente, permanecer dentro del Estado. En el interior del mismo, podemos distinguir, verticalmente, en su

cima, un núcleo estratégico, y horizontalmente, las secretarías formuladoras de políticas públicas, las agencias ejecutivas y las agencias reguladoras. Discutiremos estas instituciones en la sección relativa al aumento de la capacidad de gobierno a través de una administración pública gerencial.

En el siglo XX, el Estado intervino fuertemente en esta área, principalmente en el área monopólica de los servicios públicos objeto de concesión, pero también en sectores de infraestructura y en sectores industriales y de minería con altas economías de escala. El motivo fundamental por el cual el Estado intervino en esta área no fue ideológico, sino práctico. Y este motivo práctico tuvo un doble carácter: por una parte, el Estado invirtió en sectores en que las inversiones eran demasiado grandes como para que el sector privado pudiese hacerlas; por otra parte, invirtió en sectores monopólicos que podrían autofinanciarse a partir de las elevadas ganancias que podían obtenerse. De manera recíproca, el motivo principal que llevó a la estatización de ciertas actividades económicas - la falta de recursos en el sector privado - impuso, a partir de los años ochenta su privatización. Ahora era el Estado el que se encontraba en medio de una crisis fiscal, carente de condiciones para invertir, y que por el contrario, necesitaba de los recursos de la privatización para reducir sus deudas que habían aumentado exageradamente. Por otra parte, quedó claro que la actividad empresarial no es propia del Estado. Aparte de que el control por parte del Estado es ineficiente cuando se lo compara con el del mercado, el control estatal tiene además el problema de someter la operación de las empresas a criterios políticos muchas veces inaceptables, y confundir la función de la empresa, que es ser competitiva y obtener ganancias, con la del Estado, que en el área económica puede ser la de distribuir la renta e igualar las oportunidades. En un área intermedia, entre las actividades exclusivas del Estado y la producción de bienes y servicios para el mercado, tenemos actualmente, dentro del Estado, una serie de actividades en el área social y científica que no le son exclusivas, que no implican poder de Estado. Se incluyen en esta categoría las escuelas, las universidades, los centros de investigación científica y tecnológica, las guarderías, los ambulatorios, los hospitales, entidades de asistencia a los indigentes, principalmente a los menores y a los ancianos, los museos, las orquestas sinfónicas, las oficinas de arte, las emisoras de radio y televisión educativa o cultural, etc. Si su financiamiento, en grandes proporciones, es una actividad exclusiva del Estado - sería difícil garantizar la educación básica gratuita o la salud gratuita en forma universal, contando sólo con la caridad pública - su ejecución definitivamente no lo es. Por el contrario, estas son actividades competitivas, que pueden ser controladas no sólo a través de la administración pública gerencial, sino también y principalmente a través del control social y de la conformación de cuasi-mercados.

Estado y gobierno:

El gobierno, es aquel que la ciudadanía instituye a través de las elecciones, más específicamente los poderes ejecutivo y legislativo.

Es deber del primero gobernar, es decir pensar estratégicamente el destino de la Nación, conducirla y ejercer la administración. El segundo ejecuta las prerrogativas no delegadas, sanciona las leyes y ejerce el control sobre el primero según el mandato constitucional.

El Poder Judicial, con independencia, controla. Los estados federales: las Provincias ejercen en igual sentido sus competencias no delegadas a la Nación y de semejante manera funcionan los municipios, con la particularidad y ventaja de su cercanía a la comunidad.

Gobierno y administración:

El gobierno se diferencia de la administración. El primero es esencialmente político y electivo. La segunda es profesional, técnica y de carrera. Como la administración pública es el brazo ejecutor de

las políticas diseñadas por el gobierno, el canalizador de las demandas sociales y el proveedor de los servicios públicos es de vital interés para los partidos políticos, independientemente de su signo o ideología el contar con una administración idónea, pues en ello le va muchas veces el éxito o fracaso de una gestión. Las políticas correctas, pero mal implementadas llevan al fracaso. La mala gestión o implementación de políticas públicas conlleva la pérdida de elecciones, por consiguiente del gobierno. La consolidación de la democracia hace que, hoy la política se evalúe como gestión, y esta última como satisfacción de la ciudadanía.

La administración pública debe ser eficaz y eficiente y profesional. Encontrarse libre de presiones políticas y clientelismos partidarios. Para que ello sea posible debe financiarse correctamente a los partidos políticos, sus líneas y agrupaciones internas, sus fundaciones y su burocracia.

La administración pública burocrática, no puede ser un modelo organizacional auto-referido. Si el modelo burocrático weberiano fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las democracias modernas, a partir de 1870 y de la democracia social, luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de fines de la década de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las que surgieron en el nivel local. La administración pública se orientaba entonces por reglas y normas pretendidamente universales, y no de acuerdo con las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, esta estructura burocrática auto-referida se tornó más rígida, perdiendo la capacidad de acompañar las profundas modificaciones ambientales que estaban aconteciendo desde el inicio de la Tercera Revolución Industrial.

La Modernización de la gestión

La Reforma Gerencial del Estado, por lo tanto, necesita inicialmente completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

1. Por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos;
2. Por el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores;
3. Por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.
4. La idea básica es suplantarse el modelo de gestión burocrático por normas y actividades donde importa más **cómo** se hacen las cosas que **qué** es lo que se hace. Desarrollar en la Administración Pública un nuevo modelo de gestión, orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados, que privilegie la satisfacción total de los usuarios. En el nuevo modelo, se habrá de acordar con cada organización pública, sus objetivos y metas y se medirá su cumplimiento. Cada organización pública se constituirá así en una Unidad de

Objetivos y Resultados con la que se establecerán contratos programa para la asignación de su presupuesto.

La Reforma de gestión de la administración pública abarca tres dimensiones:

- Una dimensión institucional-legal: Leyes de ministerios- estructuras orgánicas, y demás normas que rigen el quehacer de la burocracia.
- Una dimensión cultural, basada en el cambio de los valores burocráticos hacia los gerenciales, de autorresponsabilidad y de trabajo en equipo.
- Poner en práctica esas ideas gerenciales nuevas, y ofrecer a la sociedad un servicio público de mejor calidad, en el que el criterio de éxito sea siempre el de la mejor atención al ciudadano-cliente y obtener esto al menor costo, posible para el resto de los miembros de la sociedad.

El éxito de los cambios institucionales orientados hacia el modelo gerencial dependerá, en primer término, de la formulación de reglas generales y claras, que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, lo que, en suma, se constituiría en un nuevo contrato entre los políticos, los funcionarios públicos y la sociedad.

Es preciso, además, una aplicación continua de las reformas, monitorizándolas y estableciendo, respecto a la burocracia, una nueva cultura administrativa.

De esta manera, la transformación de las reglas y de la cultura administrativa formarán parte de un mismo proceso.

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo de gestión, sustentado por un núcleo estratégico formado por una administración técnicamente capaz y motivada.

El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública.

En este sentido, la Reforma Gerencial es una reforma para la democracia.

El nuevo modelo de gestión pública

En primer lugar, y de manera más directa, apunta a aumentar la eficiencia y la efectividad de los organismos del Estado, y concretar la efectiva descentralización de las funciones del mismo hacia niveles de administración más ligados al territorio y a los usuarios, para desplegar acciones de mayor eficiencia y eficacia para la satisfacción de las necesidades del nivel local y del sistema de clientes, beneficiarios e interesados.

El modelo propuesto se basa en:

a) La separación de los órganos formuladores de políticas, situados en el núcleo estratégico del Estado, de las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios;

b) Combinar el planeamiento estratégico de las organizaciones públicas, la programación presupuestaria, los contratos programa con las reparticiones, el contrato de gestión con cada una de

las unidades de objetivos y resultados y los incentivos a los recursos humanos serán la clave en el cambio del modelo de gestión propuesto.

c) La modernización de la gestión presupuestaria, haciéndola efectivamente por programas y objetivos, coherentizando la gestión macroeconómica y su racionalidad con la gestión microeconómica y administrativa, complementando el sistema de administración financiera con un sistema de administración gerencial que eficiente la gestión de cada organismo y que posibilite construir un tablero de comando a nivel de la Jefatura de Gabinete por el cual a través de la ejecución de gasto se pueda monitorear el grado de ejecución de los programas públicos. Asignar recursos, y realizar economías en etapas de ajuste fijando prioridades de políticas y programas será mucho más eficiente que los recortes globales y horizontales que las épocas de escasez nos tienen acostumbrados. La macroeconomía y su lógica no tiene por qué estar en las antípodas de la microeconomía pública y la suya. Esto efficientizará el gasto público y el logro de metas.

d) El control gerencial de los organismos públicos, que dejan de ser principalmente un control burocrático, de procedimientos, realizado por los propios administradores y por instituciones de control interno y externo para ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- a. El control de resultados, evaluados partir del cumplimiento de metas, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión;
- b. El control contable de costos, que puede ser también pensado como un elemento central de control de resultados;
- c. El control externo del legislativo;
- d. El control social, a través del cual los ciudadanos ejercen formas de control directo;(audiencias públicas, control por parte de clientes, control por parte de la comunidad y otras formas de control previstas en el ejercicio de la democracia directa.

La Reforma de la gestión pública, apunta a:

Mejorar la calidad de las decisiones estratégicas del gobierno y de la administración, fortaleciendo así la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social, creando las condiciones para la inversión privada. Esto se logra a través de una autonomía y de una capacitación cada vez mayor de los administradores públicos y de los funcionarios políticos, permitiéndoles tomar las decisiones necesarias para aumentar la competitividad internacional. Para lograr esto se requiere, el respeto de la carrera pública, del personal de planta permanente limitando cada vez mas a los funcionarios políticos, a las áreas estratégicas de decisión, debiendo los mismos además reunir una serie de requisitos de idoneidad, de cercana definición a la establecida al personal de carrera, evaluando y monitorizando el control de los resultados, de cada gestión, alejando los nombramientos de funcionarios públicos del favoritismos, políticos o familiares.

Implica el fortalecimiento de la carrera del empleo público profesionalizándolo cada vez más y capacitándolo para desarrollar las competencias adecuadas a las tareas que deba desempeñar acordes con la misión de la organización y los objetivos particulares de las actividades que debe desempeñar. El nuevo modelo de gestión, obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y de evaluación y no como procesos administrativos.

De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño sirve también como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos.

De allí que se busque su eficaz combinación con la gestión por competencias, lo que reevalúa sus recursos humanos en sus capacidades, aptitudes, habilidades, experiencia, desempeño; y que simultáneamente, se privilegie el trabajo en equipo como célula fundamental de la productividad, el entrenamiento y el aprendizaje organizacional. Con ello se lograrán aumentar los estándares de calidad de la administración pública en todos sus niveles.

Pero la definición de los objetivos no basta, debiendo existir también un contrato programa, que tiene como base, metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato programa se comporta como un compromiso de gestión y debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. Constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, y el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

Este contrato de gestión desciende a través de la estructura organizacional a las unidades de gestión y resultados -al equipo de trabajo- objeto de incentivos y premios por el cumplimiento de metas o su no-otorgamiento por el incumplimiento.

Mientras se produce la transformación del modelo de gestión, es necesario desarrollar mejoras en los organismos con impacto inmediato y visible en la ciudadanía a los efectos de lograr legitimidad y consenso para las reformas de fondo de mediano plazo (estrategias de reforma de tercera generación).

El modelo de gestión es integral: Lo que se plantea es que se debe alinear la visión y misión de la organización, su inserción contextual, su estrategia (planeamiento estratégico); con los procesos (reingeniería parcial); con el planeamiento de la producción de servicios (contratos programas por unidades de objetivos y resultados); con el equipo como célula productiva (entrenamiento de trabajo en equipo); con la gestión de los recursos humanos (gestión de los recursos humanos por competencias, objetivos y resultados; capacitación para alcanzar la calificación en las competencias deseadas), remunerando las competencias individuales y el cumplimiento de metas por parte de los equipos y personas tal como se expresan en los contratos programa. La acción debe ser global, completa y sistémica, las acciones parciales son ineficaces en términos de resultados y costo-beneficio

La buena definición de los objetivos organizacionales depende de la capacidad de la dirección de desarrollar una visión estratégica y lograr imbuir de ella a toda la organización, formular alternativas de políticas a los problemas planteados vinculándola con el nivel político a través de los denominados **Contrato –programa**. A nivel medio se debe fortalecer la gerencia pública modificando la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment) y autonomía de gestión a los gerentes, mediante el **contrato de gestión**. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público.

LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS POR COMPETENCIAS, OBJETIVOS Y RESULTADOS.

Para que el Programa de Modernización resulte viable y factible, debe inducir una auténtica ruptura de las reglas de juego imperantes en toda la Administración Pública y en cada una de sus organizaciones y actores. La ruptura del modelo burocrático implica invertir el sentido del control sociológico. Que el equipo sea el garante último del logro de las metas y por lo tanto el control de desempeño grupal, ya que el incumplimiento llevaría a todo el equipo a la pérdida del incentivo.

La experiencia local en procesos de reforma muestra claramente que la problemática central de los recursos humanos de la Administración Pública no reside en una cuestión de escalafones, de jerarquías ni de estructuras, sino fundamentalmente de valores y de las consecuentes actitudes y conductas: ¿Qué es lo que se valora en la Administración Pública?, ¿Cuáles son las reglas de juego?, ¿Qué es lo que se controla y se evalúa?, ¿Qué se incentiva y qué se sanciona?, ¿Qué factores movilizan a los políticos, a los funcionarios y a los agentes?, ¿Con qué criterios se asignan los recursos a las organizaciones y a cada uno de sus componentes?.

Debido a los valores predominantes, frecuentemente se visualiza al componente humano de la Administración Pública como un rubro crítico e inevitable del gasto público, como una carga o un “lastre” que no puede ya continuar reduciéndose, como una partida disponible para retribuir lealtades partidarias y compromisos políticos, o bien como una mera cuestión de cumplimiento de normas, estatutos y reglamentos.

En el presente enfoque, por el contrario, se concibe al componente humano como el único elemento *vivo* de la Administración Pública, como el motor y el medio indispensable para que la Administración pueda transformarse, innovar y satisfacer las demandas, necesidades y expectativas de la Sociedad.

La clave de la transformación reside en erigir a los resultados -en términos de satisfacción de necesidades de la Sociedad- como el valor central de la Administración.

Ello puede lograrse a través de claras reglas de juego, haciendo que cada organización y cada actor de la Administración Pública:

- a) Contraiga el compromiso de lograr resultados concretos y verificables, con una calidad satisfactoria para la ciudadanía
- b) Rinda cuentas sobre los resultados logrados y la eficiencia-calidad de su desempeño en términos de costo-beneficio.
- c) Obtenga los recursos en función de la calidad de su desempeño.
- d) Sea premiado o no, en función de los resultados logrados, y que una parte de la remuneración de los agentes esté directamente relacionada con los logros obtenidos en función de las metas asignadas a la Unidad de objetivos y resultados (Equipo).

- e) Esté sometido a una permanente revalidación de su cargo.
- f) Se vea motivado a participar en equipos de trabajo y en redes interorganizacionales para el logro de mejores resultados.

A través de estas normas, determinantes de una ruptura sustancial en las reglas del juego político-burocrático-laboral, decaerán simultáneamente los disvalores que hoy desencadenan la mayor parte de los dilemas relativos a las organizaciones públicas, mediante la emergencia de una nueva cultura orientada hacia el logro de resultados para la ciudadanía.

Del modelo burocrático al modelo gerencial de la gestión pública

El pasaje de uno a otro modelo no habrá de resolver todos los males. Mucho dependerá de cómo se implemente. La profesionalización administrativa – el SINAPA- fueron buenas ideas, los desvíos se dieron en su implementación.

El nuevo modelo gerencial supera algunos problemas de la concepción burocrática Weberiana de gestión por normas, pero no es la panacea de todos los males. Su implementación generará nuevos problemas, algunos ya los podemos visualizar desde ahora y deben ser tenidos muy en cuenta para ser evitados en la instrumentación del modelo:

- La medición de resultados hace que la organización trabaje sólo en función de los aspectos mensurados y deje de lado los demás. (Ver el caso de la evaluación de la educación en Chile). Esto lleva a que hay que ser muy cuidadoso en fijar objetivos. Incluir en ellos todo aquello que se considera estratégico. Elegir indicadores confiables a la hora de medir resultados. Cuidarse que en los contratos programa y en los contratos de gestión no-se subdimensionen las metas a los efectos de lograr un cumplimiento fácil de las mismas. Los logros de un año deberían ser el piso en el siguiente a los efectos de incrementar constantemente la productividad y la calidad del servicio.
- Los cambios en el modelo de gestión deben ir acompañados de cambios en el sistema normativo público, sino la cultura burocrática se recreará vía las normas, que en definitiva habrán de pautar los comportamientos.
- Los cambios deben darse en forma integral fortaleciendo la capacidad de decisión y de gerenciamiento y capacitando a las personas en función de las competencias requeridas por el rol que habrán de desempeñar.
- Los niveles políticos y superiores de la alta dirección pública deben estar imbuidos y liderar este proceso.
- La gestión por resultados y el desarrollo de las competencias no debe ser visto o instrumentado simplemente como un mecanismo de la burocracia por recuperar salario, si esto es así se desvirtuará por completo el objetivo de la reforma.
- El modelo gerencial y el de administración financiera deben estar completamente integrados, caso contrario el modelo implícito dominante es el que se encuentre expresado por el segundo.

- El gobierno electrónico, en cuanto al expediente virtual, al máximo acceso de los usuarios vía Internet a efectuar los trámites, la transparencia que la Web puede dar a todos ellos (trámites, compras, licitaciones, ejecución de gastos) y la facilidad que otorga al control por parte del ciudadano son parte del nuevo modelo de gestión.

Estrategia materia de modernización del Estado

- 1) Desarrollar planes estratégicos en todas las áreas centralizadas y descentralizadas del Estado
- 2) Promover la Celebración de Contratos Programa con las entidades de la Administración Pública Central y descentralizada
 - La Jefatura de Gabinete de Ministros, a través de la Subsecretaría de modernización del Estado- en coordinación con el Ministerio de Economía y Producción, a través de la Secretaría de Hacienda, habrá de suscribir Contratos Programa con el objeto de lograr y realizar los fines del Plan Operativo Anual que significa el Presupuesto de Recursos y Gastos
 - Mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional, se dictarán las normas de gestión, de contrataciones y adquisiciones y del manejo presupuestario de las entidades que suscriban Contratos Programa a los efectos de flexibilizar su accionar y hacerlo más eficiente. Para ello, los Contratos Programa podrán establecer excepciones o dejar en suspenso determinados requerimientos, trámites o procedimientos administrativos establecidos en las normas sobre contrataciones y adquisiciones. Los Contratos Programa tendrán una duración máxima de un año.⁸ En ningún caso regirán más de un período presupuestario y podrán no ser renovados y se volverá al régimen de administración anterior si por dos años consecutivos se incumplieran las metas planteadas.
 - Al mismo tiempo, con el contrato programa se le aprueba en el mismo acto al organismo la estructura orgánica o las modificaciones a la misma y la dotación de personal, si el contrato-programa aprobado así lo requiere para su implementación. Esto convertiría la estructura de la administración pública en mucho más flexible y directamente orientada a resultados. No podría haber modificaciones en la estructura y la dotación de personal, que no se encuentren fundadas en el contrato programa.

Estrategia gradual - Implementación de programas piloto

El proceso de Modernización debería de iniciarse a través de los “Programas Piloto de Modernización” en los sectores sociales, de desarrollo económico y de servicios públicos y de atención de la comunidad.

Un buen ejemplo de esta estrategia es la experiencia que se está llevando a cabo entre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la Secretaría de Hacienda y la Sub-Secretaría de

⁸ Es conveniente aprobar simultáneamente el Plan estratégico del organismo en cuestión y éste deberá tener una duración quinquenal para ensamblar con el nuevo período constitucional, así se vincula el corto con el mediano plazo.

Modernización del Estado, consistente en la gestión por programas del INDEC y el desarrollo del soporte informático conjunto con la Secretaría de Hacienda de un Sistema de administración financiera- SLU con aperturas descentralizadas.

Mario Krieger, Buenos Aires, - Febrero 2005.