

ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO

Lic. Mario Krieger

Estamos a tres años del Bicentenario de la Nación Argentina. Es un buen momento para detenerse y reflexionar acerca de qué Estado, para qué Nación, para qué sociedad y para qué calidad de vida de los habitantes de Argentina queremos.

En nuestra corta historia como Nación han habido muchas concepciones acerca del rol del Estado. Han habido épocas más liberales y otras donde el Estado ha asumido un rol más activo. Hubo etapas de mayor preocupación por la institucionalidad republicana, de menor respeto y otras de violación flagrante. Hubo momentos de gran preocupación por parte del Estado de los problemas sociales de la población y otros que no. Lo importante es definir qué Estado deseamos los argentinos para los próximos años y qué habremos de requerir de él.

¿Le vamos a pedir sólo salud, educación, justicia, defensa y seguridad o le habremos de requerir además derechos como los que consagra el Art. 14 bis de nuestra Constitución Nacional?

La transformación del Estado y la modernización de la gestión pública es una asignatura aún pendiente de cara a las aspiraciones políticas y sociales del siglo XXI. Su realización requiere de un fuerte liderazgo, y consenso en su tratamiento como política de Estado entre los principales actores políticos y sociales. Por ello es un desafío a encarar al inicio de la nueva centuria de esta joven nación.

El correlato al rol del Estado es una administración pública que pueda ejecutar las políticas públicas diseñadas y canalizar correctamente las demandas sociales para la calidad de vida de la población que habita nuestro territorio.

Los principales desafíos en materia de gestión pública al momento del bicentenario, a mi juicio, son:

1. Transformar el Estado asumiendo un rol activo en la calidad institucional, el desarrollo, la justicia y la inclusión social.
2. Dar una mejor canalización y respuesta con equidad a las necesidades de la población;
3. Dotar de calidad y consenso al proceso de formulación de políticas públicas, garantizando la gobernabilidad.
4. Implementar adecuadamente las políticas públicas diseñadas, en una nueva síntesis entre los modelos por directivas, por objetivos y por valores.
5. Gestionar por objetivos, vinculando la programación presupuestaria con políticas y planes.
6. Motivar y entrenar al personal en los objetivos, procesos y sistemas, acreditando sus competencias.
7. Desarrollar un ambiente de auditoria, transparencia y calidad en la información y control que permita evaluar tanto las políticas como la calidad de la gestión.
8. Desarrollar la gestión pública, mejorando el vínculo y la cooperación entre los niveles políticos y administrativos.
9. Desarrollar un mejor vínculo con la ciudadanía a través de mecanismos participativos y gobierno electrónico.
10. El desafío del siglo XXI de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina requiere de consenso y liderazgo político

1) Transformar el Estado asumiendo un rol activo en la calidad institucional, el desarrollo, la justicia y la inclusión social.

Se trata de transformar el Estado para el siglo XXI. El proyecto de reformulación debe, en mi concepción, tomar en consideración cuatro grandes aspectos a saber:

- ▶ fortalecer la institucionalidad política
- ▶ robustecer el proceso de desarrollo alcanzado a partir de la superación de la crisis
- ▶ promover la justicia social a través de políticas económicas y sociales redistributivas e inclusivas
- ▶ dar respuesta a las nuevas demandas de la sociedad.

La calidad de la institucionalidad política, la democratización, el proceso de desarrollo y la justicia e inclusión social interactúan sistémicamente entre sí y tienen efectos sinérgicos mutuos.

La gobernabilidad significa, un Estado con una efectiva división de poderes, dotado de calidad institucional y legitimidad en los procesos a través de los cuales la sociedad se gobierna, se regula, sanciona sus leyes, formula e implementa las políticas públicas. Presupone acuerdos de cómo elige a los gobernantes, cuales son las reglas de sucesión, cuál la relación con la oposición, como considera el pluralismo y el disenso, cómo construye el consenso, cómo trata las minorías. Significa también, cuál es el rol del Estado, cuál la esfera de lo público y lo privado, cuál es el grado de desarrollo y fortaleza alcanzado por las organizaciones comunitarias. Estas últimas, organizaciones libres del pueblo deberían servir al control sociológico del poder.

Esta claro que ni el Estado ni el gobierno son instituciones que se volverán obsoletas, tuvieron un rol en el surgimiento de la Nación, tienen un rol a cumplir en la integración y en la globalización Su rol es proteger y encauzar la comunidad. Es por ello que Estado y gobierno deben mantenerse innovativos y dinámicos. De ahí que deban transformarse y recrearse.

La construcción de institucionalidad, requiere, entre otros aspectos:

- Diferenciar mejor los órganos formuladores de políticas públicas (Jefe de Gabinete, Ministerios y Secretarías de Estado y demás órganos de la administración central de los de ejecución de la administración descentralizada (agencias, FF.AA, de seguridad, empresas públicas, banca pública, etc.) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales.
- Responsabilidad política de las autoridades ejecutivas gubernamentales sobre los resultados de las políticas públicas a través del control jerárquico, órganos fiscalizadores (SIGEN¹, y AGN²), parlamentario y social (audiencias públicas, plesbicitos y otras formas de participación social).
- Otorgamiento de mayor responsabilidad administrativa, de gestión y de responsabilidad patrimonial para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos del servicio civil a cargo de órganos (direcciones, programas, gerencias) de ejecución descentralizada. Esto debe ir acompañado de Responsabilidad fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

¹ Sindicatura General de la Nación.

² Auditoría General de la Nación.

- La institucionalización de modelos de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de la formulación estratégica de políticas, de la programación operativa eficaz, eficiente y económica de asignación de recursos y logro de metas, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública.
- El funcionamiento institucionalizado del rol del legislativo en la aprobación de presupuestos del sector público, por programas claramente diferenciados, con metas de producción institucional, resultados e impactos preestablecidos y evaluables, así como mecanismos permanentes de control parlamentario del gasto³.
- El fortalecimiento de la participación federal en la formulación de políticas públicas como los Consejos Federales de Educación, Salud, Obra pública etc.

Construir institucionalidad, significa autolimitarse en materia de poderes y facultades mediante reglas claras, consensuadas, legitimadas y respetadas. Esta es una asignatura pendiente de toda la sociedad argentina, no sólo de los detentadores de los roles máximos de poder. La personalidad social básica argentina cree que la ley y las reglas no están para ser cumplidas y respetadas y ello ha generado gravísimos problemas en el pasado. Un ejemplo puede ser visualizado durante la crisis del 2001 de la cual no se ha hecho un aprendizaje social e institucional de la misma y las conductas públicas y sociales siguen siendo las mismas respecto a la sujeción a normas. Se requiere de toma de conciencia y un cambio cultural de toda la comunidad. De lo contrario, estas crisis, seguramente, volverán a repetirse en la nueva centuria.

Es necesario mejorar la calidad institucional, para lo cual se hace necesario cimentar instituciones fuertes, consensuadas, que no se encuentren al garete del libre albedrío de alquimias políticas circunstanciales o aventuras electoralistas cortoplacistas. La experiencia de gobierno, el rol de oposición responsable y con propuestas alternativas y la formación de dirigencias políticas son un factores clave para el logro de estos objetivos de una democracia madura.

Otro de los roles básicos del Estado es fortalecer el proceso de desarrollo del país post crisis, cimentando un empresariado emprendedor e innovador, que sea la base del crecimiento autosustentable y dinámico basado en factores competitivos. Para ello, el marco institucional, una justicia eficiente, el apoyo público a la innovación tecnológica y a la educación son fundamentales, así como el desarrollo de clusters en las economías regionales. La promoción de la vinculación entre los sistemas educativos, tecnológico y productivo es fundamental. Todo lo mencionado, para ser realizable, requiere incrementar la capacidad y alcance de la administración pública de resolver problemas económicos y sociales y fortalecer la administración local vía la descentralización.

Un tercero, es la promoción de la justicia social a través de políticas económicas y sociales redistributivas e inclusivas que garanticen una disminución creciente de los niveles de pobreza e indigencia. Requieren, entre otras cosas, utilizar el sistema impositivo tanto para redistribuir la riqueza con justicia como para promover el desarrollo, la inversión y el crecimiento con equidad e inclusión social; son algunos de los caminos a recorrer para hacer frente a estos desafíos.

La función principal e inalienable del Estado es brindar bienes públicos (derechos humanos, libertad, igualdad y no discriminación, seguridad, justicia, educación, salud, infraestructura y

• ³ Esto significa crear una oficina presupuestaria del congreso, como existe en EEUU y fortalecer el rol de la AGN.

cuidado del medio ambiente, derechos sociales) en función de las demandas de los ciudadanos y de los desafíos estratégicos de un mundo incierto y en permanente transformación.

Existen otras demandas que en momentos histórico-determinados son incorporadas a la agenda pública por la sociedad, o son temas inalienables, pero que cobran una gran dimensión, como por ejemplo la seguridad, en un contexto creciente de delincuencia, narcotráfico, contrabando y amenaza potencial de actos terroristas.⁴

Existen demandas aún no satisfechas como por ejemplo el acceso a empleo decoroso, a la vivienda, a un salario digno y demás derechos establecidos en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional.

La agenda social actual introduce otros temas en la agenda política: políticas poblacionales, desarrollo regional e integración territorial, la promoción de la innovación y la competitividad, las Pymes, el desarrollo productivo y las exportaciones.

Cada Función en la que se asigne un rol al Estado deberá, para poder implementarse, contar con una organización pública que sea responsable primaria de su materialización.

2) Dar una mejor canalización a las demandas y responder con equidad a las necesidades de la población.

Una administración pública transparente, evaluable en sus actividades, descentralizada, cercana de las personas en sus comunidades, proveedora de los servicios y regulaciones esenciales, comunicada con los ciudadanos a través del uso de las nuevas tecnologías, también hace a la gobernabilidad.

Hoy en día, la acción de gobierno es cada vez más evaluada no sólo por la correcta orientación de las políticas, si no también por la gestión, que significa una adecuada implementación de las mismas. Esta evaluación se traduce en las elecciones en voto aprobatorio o correctivo, según los casos.

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 informática contribuye a facilitar el acceso a los múltiples contenidos de la información estatal democratizando acciones y conocimientos que de otro modo serían privilegio de pocos.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática, de procesos participativos, inclusivos y de justicia social deberían ser la preocupación principal de la gobernabilidad y estar al tope de la agenda de reforma del Estado. Su instrumentación, no puede permanecer ajena a la cultura y modalidad de accionar del Estado, de la acción de gobierno y de la administración pública.

Resulta importante promover la participación institucional de consejos económicos y sociales que ayuden a buscar consenso y a concertar políticas. El fomento a la participación de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

El tratamiento con equidad de las necesidades de la población requiere de la equidad contributiva promotora de niveles adecuados de inversión privada y generadora de empleo pero al mismo

⁴ Como los atentados en 1992 a la Embajada de Israel y en 1994 a la AMIA.

tiempo favorecedora del mercado interno de consumo ciudadano de bienes y servicios (incluidos bienes públicos de carácter social) en cantidad y calidad adecuados en un marco de igualdad de oportunidades y que solvante el gasto público con equilibrio y solvencia fiscal.

La descentralización y el acercamiento del nivel de decisiones de las agencias y servicios públicos a los sitios de localización de los usuarios, facilitará detección de necesidades, la adecuada canalización de demandas, la participación ciudadana y una mejor toma de decisiones. La resolución local de problemas evita el exceso de demandas y el estrés político de los niveles de gobierno provincial y nacional. Una correcta canalización y articulación de demandas hace a la salud democrática y a la buena gobernabilidad.

Las reformas deberán además estar centradas a resolver los problemas específicos de la sociedad, para ganar legitimidad social, que se transfiera a todo el proceso de reforma del Estado. Por ello han sido correctas las iniciativas del actual gobierno de comenzar por hacer más transparente eficiente y justa la seguridad social y el PAMI, potenciar los servicios de educación y salud y mejorar los servicios de recaudación de la AFIP.

3) Dotar de calidad y consenso al proceso de formulación de políticas públicas, garantizando la gobernabilidad

La reforma del Estado no tiene sólo que ver con un gobierno más eficiente y eficaz. Sino, que también tiene que ser más democrático, que se encuentre legitimado por su origen de legalidad y consenso, pero también por su accionar: Democracia de origen y de ejercicio. Políticas públicas efectivas en cuanto a la resolución de los problemas de la comunidad y firme garante de la justicia y la inclusión social.

En el siglo XXI los gobiernos a más de legitimidad y consenso deben demostrar su capacidad en resolver los problemas de la población. La modernización del Estado implica que el mismo sea capaz de garantizar la justicia social, solucionando problemas de indigencia, pobreza, salud, educación, que garanticen mejores oportunidades de inclusión social. Este es uno de los objetivos del milenio aprobado por Naciones Unidas.⁵

Una administración pública efectiva y eficiente hace a la gobernabilidad, logrando instrumentar eficazmente las políticas públicas diseñadas. Se complementa con claros procesos de formulación y evaluación de políticas, presupuestación, programación, implementación y evaluación de resultados, tanto del impacto de las políticas, como de los programas que las plasman.

La legitimidad y el consenso se acrecientan a través de los logros de una administración pública que instrumente correctamente las políticas diseñadas por los gobernantes electos a la vez que articule y canalice las demandas de la población.

⁵ Los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, abarcan desde la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial: Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; Objetivo 5. Mejorar la salud materna; Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente; Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Por todo ello, una administración pública moderna y eficiente, es un prerequisite de buen gobierno y todos los partidos políticos debieran acordar como política de Estado el tipo y calidad de administración que desean ante la eventualidad de acceder mediante elecciones a los roles máximos de poder dentro del Estado. Si no se cuenta con una administración pública eficaz para llevar a cabo dichas políticas, un período constitucional de gobierno es muy corto para implementar las políticas que han determinado su elección.

En materia de formulación e implementación de políticas públicas, es de buen criterio de gestión separar el diseño y la formulación de la ejecución de las mismas. Las primeras, se encuentran en el nivel político y en el ámbito centralizado, de un ministerio y de sus secretarías de estado. Las segundas se encuentran generalmente, aunque no exclusivamente, en el ámbito descentralizado. Los mecanismos de vinculación, coordinación y articulación aparecen como importantes para el éxito en la formulación y en la implementación de las políticas públicas cuando las temáticas son complejas como lo son las políticas sociales, las económicas, las laborales, las educativas, las de salud de la población, la atención de la niñez, la juventud, la tercera edad, la seguridad, etc. En muchos países de la región se han creado instancias de coordinación interinstitucional, pero muchas de ellas no han sido aún puestas en vigencia o su rol ha sido aún menor.

Resulta necesario que las administraciones públicas puedan ir superando los modelos burocráticos de compartimentación sectorial para poder ir desarrollando mecanismos organizacionales sistémicos y de trabajo en red, propios de una administración moderna.

Es oportuno desarrollar e implementar los mecanismos políticos de articulación, como instancias normativas de vinculación y soportes informáticos.

Las decisiones básicas de gobierno se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción destinadas a dar respuesta a cuestiones y problemas actuales o potenciales en materias o problemáticas de la agenda social o política.

Para poder cumplir con sus funciones, es necesario que los sistemas de formulación de políticas cuenten con capacidades para prever, identificar y definir problemas, y para establecer consensos que permitan gestar e implementar políticas eficaces.

Las instituciones de gobierno reconocen, procesan y operan sobre las cuestiones incluidas en sus agendas a través de un modelo central, constituido por la propia estructura organizativa. Pero dicha estructura está basada en una división del trabajo que sectoriza el tratamiento de los diversos aspectos de las cuestiones y problemas, con una virtual ausencia de perspectivas integradoras.

Como consecuencia, la formulación de políticas se ve afectada por un proceso dual. Por un lado, la diversidad de intervenciones del Estado en materia de políticas públicas, requiere de la participación de múltiples jurisdicciones. Por el otro, la interacción de factores a tomar simultáneamente en consideración, requiere una coordinación que sea capaz de operar las síntesis necesarias para la adopción de decisiones.

En el proceso de formulación de políticas públicas, se advierte frecuentemente la carencia de marcos de referencia y modelos precisos y compartidos, la insuficiencia de información con validez concertada y la ineficiente gestión del recurso informativo disponible.

La decisión de política pública, requiere una captación sistemática y concertada de la realidad, en la que los participantes aporten sus diversas perspectivas e interpretaciones, junto con los valores para transformarla. Para actuar con sentido de realidad se requiere contar con adecuados análisis de escenarios, estudios, y estadísticas que permitan diagnosticar situaciones político-sociales

diversas y evaluar el impacto de las políticas aplicadas sobre las mismas. La mala información, (sesgada, insuficiente, distorsionada) lleva al diseño de políticas erradas.

Cuando no se cuenta con modelos y datos empíricos de validez aceptada, cada actor puede diagnosticar, proponer o rebatir prácticamente todo con relación a la presunta realidad, esgrimiendo cosmovisiones, posiciones y argumentos con insuficiente rigor para sustentar políticas públicas aparentemente eficaces o defender demandas sectoriales supuestamente legítimas.

Frente a las divergencias básicas sobre los distintos aspectos de la realidad, la naturaleza de sus problemas, sus alcances y su magnitud, no es posible siquiera acordar un conjunto de ejes de política que permitan garantizar la gobernabilidad o el diseño de políticas de estado.

Si bien los organismos formuladores de políticas no constituyen cuantitativamente la parte más significativa de la totalidad del sector público, sí lo son en términos de la sustantividad de la gestión de gobierno. Se recomienda que tengan un nivel jerárquico adecuado en la pirámide de toma de decisiones, (Secretaría de Estado o equivalentes) pues de no ser así le resulta imposible dictar políticas y controlar su aplicación a entes descentralizados de ejecución y administración poderosos en presupuesto y dotaciones de personal. El nivel político, entonces, se encuentra muchas veces prisionero del nivel de ejecución. Para que no sea así, se deben fortalecer los niveles de formulación de políticas, dotándolos de recursos adecuados para analizar la información, evaluar escenarios, proponer alternativas frente a los problemas que se le plantea a cada área o sector.

Es recomendable que los organismos de formulación de políticas diseñen e implementen planes estratégicos, establezcan contratos programa con los organismos de ejecución de la política e intervengan en la supervisión de la asignación de recursos presupuestarios y en el control de la ejecución de actividades y recursos.

Una de las características a tener en cuenta en la formulación de los planes es que en el ámbito de la formulación de políticas, resulta difícil dimensionar objetivos y resultados tal como ocurre en organismos que prestan servicios o tienen productos más mensurables.

Pero esto no significa que no puedan medirse metas intermedias, el impacto de las políticas y la calidad del diseño de las mismas.⁶

Se distinguen dos clases de mecanismos de evaluación: la primera el “policy analysis” de dimensión prospectiva y anticipatoria, dirigida a evaluar el impacto de decisiones que se están por tomar, en tanto que la segunda se orienta a programas en ejecución o finalizados con el objeto de evaluar sus resultados y rediseñar políticas futuras.

En el primer caso se evalúa el impacto que tendría la política propuesta entre futuros beneficiarios, interesados, afectados, grupos de presión y factores de poder. En el modelo es importante poder establecer a priori los apoyos y los rechazos que generará la política a implementar, con el objeto de incorporar esta información al análisis de viabilidad de la misma. Con estos datos, se realizarán las modificaciones de los eventuales cursos de acción, para su implementación o abandono, dependiendo de los rechazos o apoyos y de la voluntad política de llevarla a cabo.

⁶ Si se quiere medir la política de recuperación de Malvinas, no puede verificarse en un año de gestión, pero sí pueden evaluarse metas intermedias en temas como petróleo, pesca, comunicaciones, votaciones en Naciones Unidas; etc.

Esto, que parece de una lógica elemental, no siempre se lleva a cabo antes de establecer una política o un nuevo programa. Requiere de técnicas como: análisis de opinión, de contenido, indagación de grupos de opinión, encuestas, reunión con informantes clave, etc.

En el segundo caso, el preguntarse sobre la eficacia de una determinada política implica, además de medir el impacto que la misma ha tenido, evaluar la implementación, en cuanto a metas logradas respecto de los objetivos originalmente propuestos. Es decir, el grado de eficiencia de la organización encargada de llevarla a cabo y la medición de sus resultados. Esta evaluación puede tener distintas finalidades; por ejemplo: a) detectar las debilidades, o los espacios problema de un determinado programa para mejorarlo en el futuro; b) estudios de implementación, que pretenden evaluar el funcionamiento real del programa, de las acciones conectadas al mismo, sus dificultades y sus puntos críticos con el objeto de mejorarlo y c) la evaluación final del programa, con el fin de compararlo con programas alternativos para la decisión sobre su continuidad.

Ambas clases de evaluación ayudan a formular alternativas de políticas públicas y cualifican el proceso de toma de decisiones por un mayor conocimiento de las relaciones causa-efecto.

Dotar de calidad y consenso al proceso de formulación de políticas públicas, buscando garantizar la gobernabilidad significa:

- Identificar y procesar eficazmente problemáticas claves para la calidad de vida y el desarrollo de la Sociedad.
- Convocar y concitar la participación de los distintos actores relevantes en la política.
- Concertar y establecer los estados deseados.
- Obtener y procesar la información para el análisis de escenarios relevantes.
- Generar e instrumentar opciones de políticas públicas.
- Evaluar la viabilidad de las alternativas de política entre los impactados por la misma, grupos de presión y factores de poder.
- Implantar las opciones seleccionadas con eficaces mecanismos de coordinación interorganizacional.
- Monitorear el desempeño de las políticas, así como evaluar sus resultados e impactos, a fin de realimentar el ciclo de formulación y proceder oportunamente a los ajustes, modificaciones y replanteos pertinentes.
- Lograr acuerdos relativos a los ejes centrales de las políticas públicas.
- Lograr una adecuada asunción de responsabilidades por parte de la gerencia pública en la implementación de las políticas diseñadas.
- Lograr que las políticas comprometan a la estructura de los organismos encargados de su implementación, hasta alcanzar a los equipos y al último agente público, a los efectos de garantizar su correcta implementación con responsabilidad, eficiencia y eficacia.

Las políticas públicas requieren de la construcción de consenso y legitimidad social que las torne viables y de una organización pública que convierta a los enunciados de políticas en actos de gobierno y mecanismos de administración moderna que las pongan en práctica. Para ello requieren de organizaciones públicas efectivas que las implementen con eficiencia y eficacia.

De aquí surgen varios problemas sobre los que ya llamáramos la atención anteriormente⁷ y que siguen siendo asignaturas pendientes en materia de gestión pública.

1. **El de construir consenso y hallar legitimidad política en la formulación e implementación de políticas públicas.** Obligación a cargo de gobernantes, opositores, actores sociales y gobernados.
2. **Aumentar los estudios previos y los diagnósticos que lleven a una mejor calidad en el diseño de políticas públicas.** La política más viable es la que combina eficazmente racionalidad técnica con consenso político.
3. **Lograr una adecuada implementación de las políticas diseñadas:** Ver el punto siguiente.
4. **Medir el impacto de las políticas públicas:** para evaluar si se han alcanzado los objetivos propuestos.

4) Implementar adecuadamente las políticas públicas diseñadas en una nueva síntesis entre los modelos por directivas, por objetivos y por valores

Cómo implementar mejor las políticas públicas y servir mejor al ciudadano ha sido temas de reflexión constante desde los orígenes de la disciplina de la administración pública. Distintos contextos sociales y momentos históricos han dado diferentes respuestas a esta problemática permanente.

La administración pública, debería ser la organización encargada de canalizar las demandas sociales y ejecutar las políticas públicas. La ineficiencia, practicada durante décadas, denominada peyorativamente "burocracia", desvirtuó a la administración pública, al Estado y a la política. Se desarrolla en un medio con valores administrativos tradicionales. Las decisiones exitosas, son castigadas si no se toman dentro de los cánones establecidos por una normatividad rígida y obsoleta.

El modelo burocrático clásico weberiano, por directivas y normas, surge como modo de darle garantías al ciudadano frente a la arbitrariedad de la autoridad del gobernante. La sujeción a reglas de la administración son una garantía para los derechos del ciudadano, cualidad ésta que no debe abandonarse.

Cuando se habla de "burocracia" en el sentido- peyorativo del término significa una administración pública autoreferida, autista, lenta, farragosa, con grandes oportunidades de corrupción, donde las políticas no se instrumentan bien y los ciudadanos no encuentran adecuado cauce a sus demandas, ni resultan satisfechos con los servicios prestados.

¿Qué es lo que lleva a la administración pública a esta cultura y comportamientos burocráticos?

Es la sujeción a normas, por sobre los comportamientos orientados a cumplir con los objetivos de las políticas públicas y articular, canalizar procesar y resolver demandas sociales. Es

⁷ Mario Krieger, Formulación y administración de políticas públicas en "Los desafíos de transformar el Estado y la gestión pública Argentina, Fundación Unión 2005.

decir, la burocracia privilegia el cumplimiento y la sujeción a normas rígidas o ritos, por encima de los objetivos y la búsqueda de resultados.

¿Es el agente público culpable de ésta situación? Evidentemente no.

Las normas le son impuestas y al no cumplirlas se hace pasible de sanciones. Lo que se cuestiona es el modelo de administración por normas, donde es más importante el **cómo (formalismos)** se hacen las cosas y no **qué es lo que se hace (objetivos-metas)**. Se puede ser sancionado si no hace algo de determinada manera, (cómo se hace) pero no se evalúan los resultados (qué es lo que hace).

Esta es la dicotomía entre la administración por normas y la administración por resultados: se sobrevaloran los procedimientos normativos en lugar de enfatizar los de resultados. Tampoco se presta atención a los contextos valorativos necesarios para obtener determinados logros (cultura organizacional).

Obviamente, al afirmarse esto no se pretende reinstaurar una administración que no esté sujeta a leyes y reglas. La norma es creada, primariamente para preservar al ciudadano de las arbitrariedades del funcionario o del autoritarismo del gobernante. Pero, el exceso, farragosidad o complejidad de las mismas, que la población suele desconocer o no entender, no hace más que facilitar la discrecionalidad del administrador, o del gobernante posibilitando la arbitrariedad.

La tendencia al exceso de normas, genera una hipertrofia del orden jurídico, complejidad y superposición de reglas, lo que se traduce en un efecto contrario al originariamente buscado. Se avasallan los derechos del ciudadano, a través de una compleja e impersonal maraña jurídica que éste desconoce o no comprende.

Otro tanto, ocurre entre el nivel político y la administración pública, donde la burocracia, valiéndose de normas y procedimientos se transforma en una máquina de impedir y trabar decisiones, según intereses personales, sistémicos, corporativos y a veces simplemente absurdos.

En todos los casos, el burócrata, desarrolla su poder propio basado en interpretar, conocer, aplicar normas, reglamentos y facilitar trámites.

La experiencia acumulada en la materia muestra una gran crisis de valores:

- a) El sistema revela desconfianza en el criterio del funcionario público.
- b) Ninguna legalidad vigente, ha impedido el dolo por parte de los funcionarios y agentes públicos cuando estos tienen intención de cometerlo.
- c) El mejor control es la transparencia de la administración mediante la publicidad de sus actos, el control social y la verificación posterior de la licitud de los mismos por parte de los órganos internos y/o externos de la administración.
- d) El sistema, en lugar de otorgarle al funcionario la responsabilidad de su buen comportamiento, incentivarlo y premiarlo por su buen desempeño, sustituye su razonamiento y conocimiento por reglamentaciones.
- e) Un funcionario probo puede ser considerado un trasgresor a las normas, por querer hacer , obtener mejores resultados y satisfacer al usuario.

La racionalidad general del modelo de gestión por normas, genera paralelamente, una serie de fenómenos derivados que desvirtúan la lógica organizacional.

La compleja red de normas, reglan hasta lo inimaginable. A esto subyace un concepto peyorativo del hombre, donde uno piensa y muchos ejecutan. De nada vale la sensibilización, la capacitación,

la educación en servicio y la motivación, si no se remueve la filosofía normativa, que reproducirá la misma estructura burocrática. Debe entenderse que los comportamientos son consecuencia de los sistemas normativos que los modelan o estimulan y de los modelos de autoridad que los aplican.

Existen diferentes normas (leyes, decretos, disposiciones, reglamentos; etc.) de diverso origen ideológico, conceptual y temporal, superpuestas, sin vinculaciones entre sí, farragosas y enciclopédicas, obsoletas. Otras incongruentes, por anulaciones parciales o interpretaciones.

La paradoja es que pese al “hipernormativismo” no se cuenta con pautas claras de funcionamiento. Los funcionarios, pueden violar normas por desconocimiento de las mismas.

La normatización fija límites al “como” (los procedimientos) y no pauta el “qué” (los objetivos a lograr).

Las metas trascendentes no están explicitadas y no existe evaluación y control sobre ellas.

Este modelo de administración pública no cuenta con un sistema de decisiones programadas.

El sistema normativo del Estado debe ser reformulado, simplificado, con objetivos de racionalidad global, orientado hacia :

- Facilitar el sistema de toma de decisiones para la implementación de políticas públicas.
- Canalizar las demandas de la sociedad para satisfacer los servicios requeridos, con calidad total y a entera satisfacción de los usuarios.
- Cumplir los objetivos de las políticas
- Generar una cultura con valores NO burocráticos
- Constituirse en una efectiva garantía para el ciudadano

Para pasar a un sistema de gestión por objetivos y si es que verdaderamente se desea transformarlo, este plexo normativo debe ser revisado íntegramente y no debe sancionarse ninguna norma (Ley, decreto, resolución o disposición) que convalide el anterior modelo de gestión pública. Las normas que surjan deben reflejar los nuevos valores de los que se quiere dotar a la administración pública.

Los procesos administrativos cobran racionalidad si son instrumentos para la consecución de los mandatos organizacionales, de los objetivos de los planes y programas estratégicos y en última instancia de los macro-objetivos de las políticas públicas.

Los procesos y sistemas administrativos y normativos deben estar documentados y ser transparentes. Ello hace a la garantía del ciudadano, a evitar potenciales nichos de corrupción y que los actos emanados de la administración pública sean objetivos y evaluables.

La documentación de procesos y sistemas, permite una mejor calidad de servicio, ya que pueden ser evaluados, certificados y mejorados.

La complementariedad necesaria entre los modelos de gestión por directivas, objetivos y valores:

El interrogante actual, no es si es viable o no un modelo gerencial donde se asimile la administración pública a la privada, al estilo consenso de Washington, ya fracasado en los 90; sino cómo hacer que las decisiones de políticas públicas que los gobiernos toman como mandantes a término del pueblo soberano sean correctamente ejecutadas, con eficiencia, eficacia, fidelidad a las políticas diseñadas y garantías y satisfacción del ciudadano. La gestión por objetivos, con el establecimiento de metas claras, indicadores de cumplimiento y medición de los resultados es un camino necesario de transitar. Mucho se ha discurrecido sobre él, pero pocos han sido los resultados por su insuficiente implementación. Algunas de las falencias de implementación han sido porque no se lo ha podido integrar adecuadamente al modelo de gestión por directivas que habrá de persistir en la administración pública. Otras porque no ha

logrado penetrar la cultura burocrática logrando transformarla. De allí que resulte conveniente intentar complementarlo con la concepción más moderna de la dirección por valores.

El modelo burocrático institucional de gestión por normas y directivas fue diseñado como una garantía del ciudadano, de la objetividad de la norma por toda conocida, frente a la arbitrariedad del gobernante. En sus aspectos organizacionales, su diseño era para una sociedad poco compleja, de contextos poco turbulentos, de comunicaciones lentas que daban por estructura un Estado organizado con una administración pública vertical, piramidal, burocrática y profesionalizada (Objetivo éste último que no siempre se cumplió).

Resulta eficaz para tratar situaciones burocráticas repetitivas de baja complejidad, cuyas situaciones pueden ser perfectamente previstas y normadas. La coordinación puede estar prevista también en las normas. Según el decir de Herbert Simon son situaciones de toma de decisiones programables y por lo tanto pasibles de ser estructuradas en un manual de procesos y procedimientos. El agente público, en esta situación, no tiene más que hacer cumplir lo normado.

En situaciones de turbulencia e incertidumbre, las normas deben limitarse a ser garantes de los derechos del ciudadano, (derechos humanos, medio ambiente, derechos sociales, derechos de equidad, igualdad de trato y no discriminación, de la transparencia, del recto proceder, etc.) y de los procesos y procedimientos públicos necesarios para resguardar los derechos sostenidos.

El buen gobierno, para garantía y seguridad de los ciudadanos requiere de normas objetivas, de competencias que limiten las funciones, regulen el poder, establezcan los mecanismos y reglas a los que gobernantes y gobernados deben ajustarse, a los mecanismos de sucesión y demás pautas de institucionalidad democrática. Pero el buen gobierno requiere también que sean complementadas con la gestión por objetivos y la por valores.

La gestión por objetivos implica la definición societal de los objetivos a alcanzar; en éste caso nos encontramos frente a las políticas públicas que en cada momento histórico alcanzan cierto nivel de consenso que las vuelve viables. Supone una relación de esos objetivos con las demandas, necesidades, intereses y valores predominantes en ese momento en la sociedad.

Los objetivos son el estado de cosas deseado que la organización pública intenta alcanzar. En algunos, gestor y subordinado discuten los objetivos y tratan de llegar a un acuerdo sobre el alcance, dimensionamiento y operacionalización de los mismos.

Otras de las prácticas de gestión que gozan de gran popularidad y se basan en el método de objetivos son la de elaboración de presupuestos por programas y la de confección de presupuestos de base cero, el análisis de costos y beneficios, y los sistemas de incentivos salariales. Todas parten de la premisa de que personas, equipos y la organización pública tienen objetivos y metas que los gestores pueden identificar y evaluar. Privilegia los resultados por sobre un enfoque demasiado orientado a los procesos, normas o actividades. Los contratos programa y los convenios de gestión se presentan como un buen método de introducir las preferencias sociales votadas en el parlamento a través del Presupuesto anual por programas y las Políticas de Gobierno expresadas en orientaciones, prioridades y asignaciones presupuestarias para cada organización pública para cumplir determinadas finalidades y metas que serían expresadas y formalizadas en los referidos contratos.

Lo peor que le puede pasar al modelo de gestión por objetivos es que se convierta en un modelo burocratizado de control, que aumente aún más el papeleo burocrático y que la gente lo perciba como una exigencia administrativa más, que no se sienta involucrado y participe del proceso.

Es por ello que, cuando se habla de planes y programas, más importante que lo que se escribe, es lo que se hace colectiva y participativamente para elaborarlos. El grado de involucramiento que se logra por parte de cada agente y equipo de trabajo.

La dirección por objetivos suele ser rechazada porque no se la aplica de una manera suficientemente participativa. El modelo burocrático institucional de gestión por normas y directivas sigue siendo el culturalmente predominante y lo opaca. La necesidad de asignar tiempo suficiente al diálogo y a la participación debe estar específicamente legitimada en la administración pública, y esto supone un cambio de cultura, de valores y el paradigma vigente.

La Dirección participativa por objetivos (entre ella los planes estratégicos) suele referirse básicamente a lo que deben hacer los directivos y mandos medios, pero no implicar al resto de los empleados para los que sigue vigente el modelo de directivas e instrucciones del superior propia del modelo burocrático.

Otro problema es que se lo limita al área de planeamiento, olvidándose del resto de la organización y de la línea. Otras es opacado por los objetivos implícitos de un presupuesto no vinculado a los programas y proyectos.

Pero la principal limitación del modelo de gestión por objetivos en el marco de una cultura burocrática pública muy enraizada es que los mismos carecen de sentido en el marco de esa creencia arraigada. Cuando se pretende aplicar la Dirección por objetivos en un contexto cultural de orientación al control jerárquico, como es la administración pública, su potencial motivador por el trabajo bien hecho queda anulado.

Para lograr el éxito en el modelo de gestión por objetivos hay que repensar los valores y la cultura organizacional pública. Los objetivos convierten los valores en conductas operativas para cambiar la realidad. Si los valores sirven para atribuir sentido a la acción, los objetivos sirven para traducir la acción en logros y recompensas.

Hablar de valores no implica que los objetivos deban olvidarse. La dirección por valores no anula la dirección por objetivos, sino que la complementa.

La dirección por valores busca rediseñar la cultura burocrática y encauzar los cambios hacia la visión estratégica de implementar mejor las políticas públicas y servir mejor a la sociedad.

Para ello debe fomentar la creatividad, la participación, la profesionalización, la buena comunicación, el trabajo en equipo, el aprendizaje continuo, la estructuración de redes, fomentar la auto responsabilidad. Establecer auditorias de riesgo de los sistemas y desarrollar mejora continua de los procesos.

En resumen: El modelo burocrático institucional de gestión por directivas y normas, debe complementarse e integrarse con los modelos de gestión pública por objetivos, metas y resultados y la gestión pública por valores. Los tres son complementarios, en la medida en que los dos últimos logren transformar y adaptar al primero a las nuevas condiciones del contexto nacional y global.

5) Gestionar por objetivos, vinculando la programación presupuestaria con políticas y planes.

Una administración pública estructurada por normas y actividades, con una división horizontal y vertical del trabajo, departamentalizada por funciones, y con una presupuestación tradicional, gestionada por funcionarios con objetivos genéricos, sin metas ni indicadores de resultado con una cultura y valores burocráticos, no garantiza que las políticas que implementa un gobierno

sean correctamente ejecutadas, menos aún que las nuevas visiones que se anhelan introducir logren penetrar y motivar al conjunto de la administración.

Se hace necesario contar con una instancia (espacio) y un momento en el año (tiempo) en que puedan fijarse prioridades y vincular objetivos de política, planes y programas y con prioridades en las asignaciones presupuestarias.

Anualmente, la referida instancia, debería considerar el plan operativo de cada organismo, así como su proyecto de presupuesto en forma conjunta con la Secretaría de Hacienda. Resultaría conveniente en ese mismo acto discutir las eventuales modificaciones estructura del organismo y su dotación de personal⁸. Dicha instancia, siguiendo lo dispuesto por la Constitución Nacional, se encontrara en la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esta instancia, de programación y concertación, es previa a la aprobación del proyecto de presupuesto que el Poder Ejecutivo eleva anualmente al Congreso de la Nación.

En ese paso, deberían participar representantes de la propia Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerios o Secretarías involucrados en los programas a ser evaluados y una representación de la Secretaría de Hacienda-Oficina Nacional de Presupuesto y también podría incluirse la Secretaría de política y programación económica a los efectos de incorporar a la discusión una visión de más largo plazo.

Los contratos programa

De esta manera se lograría una coordinación intersectorial en programas que abarcan muchas jurisdicciones como pobreza, indigencia, empleo, formación de las personas; etc. y un efectivo control en que la programación presupuestaria refleje las prioridades políticas debería estar contenido en un *contrato programa* con cada Organismo público de la administración central o descentralizada, que estableciera las metas operativas anuales para el mismo y los indicadores de medición de resultados. En los casos de organismos centralizados, este proceso debe hacerse con la participación de los diferentes ministerios y establecerse con las secretarías de Estado encargadas de implementar la política, o con las Direcciones Nacionales o Generales, según el caso en cuestión. En el caso de los organismos descentralizados, deben participar en la elaboración del contrato programa, los mismos actores más la autoridad máxima responsable del ente descentralizado.

El *contrato programa* tendría dos dimensiones, una personal, que es la responsabilidad que le cabe al funcionario de máximo nivel del organismo signatario, sea este centralizado o descentralizado por el cumplimiento del programa; y otra institucional que le cabe a todo el organismo como metas a cumplir. Si se producen desvíos por falta de asignación de recursos durante el año fiscal-contractual, las metas deberán ser renegociadas, de igual manera si se cambian las políticas.

El contrato programa, no debe ser tan ambicioso que resulte imposible de cumplir, ni tan elemental que no motive ni establezca parámetros. Los logros de un año, deben establecer un punto de partida para el siguiente hasta alcanzar los niveles deseados.

Los contratos programa entre entidades de Formulación de políticas públicas y entidades de ejecución y administración de las mismas deberían:

- Establecer objetivos estratégicos, metas plurianuales y metas anuales en el Plan operativo anual.

⁸ Sólo las necesidades de planes y programas justifican los recursos humanos a signar

- Aprobar programas y dotarlos de los recursos presupuestarios necesarios para su funcionamiento.
- Asignar dotaciones.
- Adecuar estructuras a los eventuales requerimientos de los programas
- Formular indicadores de medición de resultados
- Eventualmente, presentar un programa de incentivos en función del cumplimiento de las metas y sanciones por no-conformidad.

Los contratos programa deben desarrollarse al interno de la organización pública bajando en cascada por la estructura organizacional hasta los equipos de trabajo, tomando la forma de *convenios de gestión*.

La administración de los convenios de gestión al interior de los organismos signatarios de contratos programa.

En los *convenios de gestión* establecen que la Alta Dirección determina el desempeño esperado de la dirección de área y de la unidad a partir del Plan Estratégico del organismo, de los planes operativos, de los resultados esperados y la asignación de recursos a través del proceso de formulación presupuestaria. Las direcciones operativas, por su parte, se comprometen a cumplir las metas y a dar cuenta de los resultados obtenidos.

El instrumento se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y corrija los incumplimientos.

La gestión por resultados incentiva una fuerte descentralización en la toma de decisiones de gestión para que la Administración Pública pueda responder a las demandas sociales eficazmente, sin renunciar a la transparencia de la gestión.

La experiencia internacional demuestra, que es recomendable un mayor grado de flexibilidad en la administración de los recursos disponibles (materiales, financieros y humanos) a medida que se profundiza la implantación de la gestión por resultados, dado que se fijan metas y se controla su cumplimiento, siendo los controles formales ex post y de legalidad, contables, y de gestión. Para evitar desvíos, incomprensiones, toma de decisiones erráticas, esta mayor flexibilidad y discrecionalidad a los niveles inferiores, debe ir acompañada por una incorporación e internalización de los valores deseados.

Algunos pasos a tener en cuenta para la instrumentación de la transformación de la administración pública:

1. Allí donde estuvieren sancionadas, es conveniente valerse de las leyes y normas de modernización del Estado. Donde no lo estuvieran y, si la normativa vigente resulta un obstáculo para ello, es necesario contar con un marco legal que permita avanzar en el proceso de modernización.
2. Es necesario partir de las políticas y formular acorde con estas un plan estratégico para los organismos responsables de la gestión y administración sectorial. En la formulación de dicho Plan para lograr consenso y viabilidad, es necesario otorgar participación a los diferentes actores sociales interesados en cada temática.
3. La participación de los agentes de la administración en la elaboración de estrategias y en las acciones de implementación del mismo es fundamental, pues ello permitirá lograr una mayor eficacia toda vez que estarán motivados e imbuidos de los objetivos estratégicos.

Esto les permitirá pensar y actuar estratégicamente. Mediante su participación se contemplarán y anticiparán en el plan los escollos que pudieran presentarse en la faz de ejecución del mismo. Para facilitar esta participación deben estar imbuidos y haber internalizado los valores organizacionales, así como ser concientes de los disvalores.

4. Se debe otorgar el necesario poder delegado (*Empowerment*) y capacidad de organización a cada una de las áreas, para que los equipos organicen su trabajo en función de las metas, de acuerdo con sus jefaturas.
5. Mediante contratos programa se deben establecer los objetivos organizacionales, fijar los objetivos particulares de las áreas en los convenios de gestión .
6. Luego se realizará el control de resultados. Mediante él se evaluará, en los plazos establecidos el cumplimiento de las metas acordadas con cada UOR o equipo. En virtud de ello, se otorgarán o no los incentivos acordados.
7. Para cumplir los objetivos, será necesario que la institución los capacite y desarrolle las competencias requeridas para efectivizar las metas contempladas en el Plan.
8. La capacitación buscará que los agentes migren a competencias deseadas en función de los procesos y las metas del Plan⁹.
9. La evaluación de la gestión estará basada en el control de los resultados.

La gestión por resultados puede definirse como un instrumento que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de acciones estratégicas definidas, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Dado que el instrumento propuesto pone en el centro de la discusión la medición del desempeño de la gestión pública, adquiere relevancia una distinción conceptual que hace a la naturaleza de la producción pública: productos y resultados.

Los organismos públicos, responsables de una determinada producción pública utilizan insumos financieros, humanos, tecnológicos y materiales – asignados a través del presupuesto, para la producción de bienes y servicios destinados a la consecución de objetivos de política pública. Los sistemas de evaluación de productos y de resultados, consecuentemente, tienen distintas connotaciones: mientras la medición de los primeros puede asociarse a un proceso continuo, al interior de las organizaciones, el segundo tiene consecuencias que trascienden el ámbito de la agencia.

Algunos desafíos que plantea el modelo de gestión por objetivos:

1. Un primer desafío está dado por cómo se establece la política pública. Es decir cómo se la ha formulado, los criterios racionales y técnicos, el análisis comparado, el de antecedentes históricos; las fuerzas y actores políticos, la visión e intereses de cada uno, la negociación para construir consenso. Todo ello llevará a la posibilidad técnica y la

⁹ Al estructurar la capacitación de ésta manera, en función de los requerimientos del directorio de competencias de la organización se gana en efectividad en el proceso de instrucción y se disminuyen los costos, ya que se realiza la capacitación estrictamente necesaria para la organización.

viabilidad política de la política planteada. El modelo de gestión por objetivos, por ser más eficiente, pondrá en forma más inmediata en evidencia la baja calidad de una política.

2. Otro reside en cómo se establecen los objetivos y cómo se los operacionaliza. Este factor es clave, pues de ello dependerá su medición posterior y hacia ellos estarán dirigidos los esfuerzos y las acciones organizacionales. Cuando se establecen metas y luego se evalúa su cumplimiento y se pagan premios por su consecución, las personas, los equipos y las jefaturas habrán de dirigir todos sus esfuerzos a alcanzarlas. Si se establecen prioridades, metas o parámetros de medición incorrectos, los esfuerzos estarán mal encaminados.
3. Directamente relacionado con el anterior está el establecimiento de indicadores de medición de resultado. Deben ser confiables en la medición de las metas, económicos y representativos. Debe tenerse en cuenta que las personas y los equipos habrán de orientar sus conductas al cumplimiento de los valores máximos de estos parámetros.
4. Se debe tener en claro que todo lo que no sea expresado como un objetivo y no sea mensurable habrá de ser dejado de lado en el esfuerzo de la organización y de sus integrantes. Esto lleva a desarrollar un muy ajustado proceso en el establecimiento de metas. Metas incorrectas significan una organización orientada hacia objetivos estratégicos errados.
5. Otro desafío que se le plantea a la gestión por objetivos es ser flexible y rápida en adecuar su sistema de objetivos a los cambios producidos en el contexto. Reformular y adecuar los objetivos-metas-contratos programa- convenios de gestión, indicadores de resultado a los cambios producidos en el medio ambiente de la organización pública, los efectos de no perder eficiencia, innovación y competitividad.
6. Cuando no existe un horizonte-tiempo-de planificación suficiente, porque los contextos son turbulentos, se debe conducir por valores, fijando los parámetros en virtud de los cuales los decisores deben actuar, a más de las normativas.

El modelo de gestión por objetivos supone la necesidad de definir por parte del Estado y del Gobierno el cómo arribar a ellos

Un modelo de gestión por objetivos no puede instrumentarse con éxito en un contexto de valores burocráticos. Para hacerlo viable, se debe simultáneamente desarrollar una estrategia de cambio organizacional sobre el campo de la cultura organizacional, sus normas, las formas de ejercer la autoridad y la manera en que las personas interactúan entre sí. Éste es el desafío más importante y más difícil de lograr en la transformación de la administración pública.

El proceso de cambio comienza en las personas, desde los niveles directivos y de mayor responsabilidad, pues con sus actos y acciones u omisiones son fuertes generadores de cultura, hasta el último participante del proceso administrativo. Para ello es imprescindible actuar sobre su motivación y sus competencias.

6) Motivar y entrenar al personal en los objetivos, procesos y sistemas, acreditando sus competencias.

Se requiere un servicio civil profesional, basado en el mérito, la carrera y la acreditación y el reconocimiento de las competencias de los agentes.

La gestión por competencias se complementa perfectamente con la gestión por objetivos y resultados. Por la primera se asignan las dotaciones y se capacita y entrena al personal en

función de los objetivos y procesos organizacionales y de las competencias requeridas para alcanzar los logros. Por la segunda se evalúa el grado de cumplimiento de las metas que se han fijado a un equipo o unidad de gestión y resultados.

El modelo de gestión es integral: Debe alinear con las políticas públicas los objetivos de la organización pública (mandato, visión, misión, plan estratégico) con los procesos y con las necesarias competencias de los recursos humanos para alcanzar el cumplimiento de objetivos y metas tal como se expresan en los convenios de resultados de gestión.

- Implica que la visión estratégica y los objetivos, expresados en metas se hagan operativos en el nivel de equipos de trabajo o responsables individuales, según el caso.
- El logro de las metas comprometidas debe significar algún tipo de reconocimiento (material o de otro tipo) por parte de la organización a equipos o individuos.
- Si bien los compromisos de resultados de gestión se firman con el nivel directivo, éste para poder cumplirlo, debe hacer operativas las metas en los niveles organizacionales que le reportan. Ello significa que las deberá bajar a través de unidades de gestión y resultados (departamentos, divisiones) hasta llegar a su menor expresión: Equipos y/o individuos. El desarrollo del trabajo en equipo, del liderazgo efectivo y de las competencias, son primordiales, en cuanto a recursos humanos se refiere.
- Los salarios variables: Resulta conveniente sincerar las escalas salariales y gradualmente construir las bases de un nuevo sistema, funcional al modelo de gestión por resultados, y a un desarrollo de los recursos humanos en función de las competencias.
- El modelo de competencias, objetivos y resultados plantea alinear la visión y misión de la organización pública (Planeamiento estratégico), sus objetivos, sus metas de planeamiento de la producción de bienes y servicios y sus equipos, con las capacidades de los recursos humanos.
- Dentro de este esquema, es conveniente desarrollar el directorio de ocupaciones y de competencias del organismo¹⁰, para una mejor y más flexible gestión de los recursos humanos, garantizar su empleabilidad haciendo certificar las competencias adquiridas.
- La capacitación, entonces se encontrará centrada en aquellos aspectos que permitan migrar al agente de las competencias actuales a las requeridas por los procesos y objetivos organizacionales
- Resulta conveniente entrenar al personal en actitudes y habilidades de trabajo en equipo y luego evaluar a los equipos por sus resultados.
- Reservar la evaluación individual sólo para aquellas tareas que así lo requieran (Ej. inspectores)

De acuerdo a los principios de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar

¹⁰ Los directorios de competencias agrupan el conjunto de saberes y capacidades de hacer requeridos para el desempeño organizacional.

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. La evaluación del desempeño sirve también como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones públicas aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.

De allí que se busque su eficaz combinación con la gestión por competencias, lo que revalúa 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.

7) Desarrollar un ambiente de auditoria, transparencia y calidad en la información y control que permita evaluar tanto las políticas como la calidad de la gestión.

Es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de responsabilidad “*accountability*” por parte del sistema. Por esta vía, se procura también desarrollar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad.

Los gobiernos y las administraciones públicas son más eficientes si sus procesos y procedimientos son evaluables y controlables. De allí que sean convenientes las múltiples instancias de evaluación y control. Control jerárquico, la Sindicatura General de la Nación en el ámbito del Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación, en el Legislativo, control parlamentario, social, audiencias públicas, etc.

Existen y son necesarias un conjunto de reglas y regulaciones complejas, que conspiran contra la agilidad y flexibilidad, pero son necesarias pues se trata de bienes públicos, donde la ciudadanía es la soberana y el funcionariado el responsable. De allí el desafío de encontrar mecanismos, procesos y procedimientos que al mismo tiempo sean flexibles, ágiles y auditables.

Guillermo Schweinheim, en un trabajo anterior¹¹ señala que la suma de experiencias desde los 90 “no necesariamente ha determinado la implantación de sistemas de evaluación, control y auditoria coherentes que hayan contribuido a mejorar los resultados, la eficacia y la eficiencia de los procesos y el *accountability* de los gobernantes. Por lo general, muchas de estas experiencias han sido parcialmente implementadas, lo cual ha generado vacíos muy importantes en los procesos democráticos de retroalimentación de las decisiones. En otros casos, la cultura política y organizacional burocrática ha variado escasamente, derivando en una aplicación formalista tanto de las técnicas de planeamiento, programación y presupuestación como de los sistemas de control de resultados. Muchas veces los núcleos responsables de los sistemas transversales (planeamiento, inversión públicas, administración financiera, gestión) responsables de la implantación de los sistemas de evaluación y control ligados a las reformas de la administración financiera, el control de la hacienda y de las administraciones públicas en general, no lograron integrar estas técnicas estándar con aquellas propias de los sectores social, educativo, ambiental, tecnológico, etc., determinando una superposición de esfuerzos y un desaprovechamiento de la información de resultados. Como consecuencia, se ha optado por el desarrollo de nuevos sistemas de evaluación de resultados o de evaluación de metas a nivel de oficinas de planeamiento o presidenciales que poco han mejorado el desempeño de los sistemas de evaluación y control .

En el caso argentino, por ejemplo, esto ha sido evidente, tal como puede observarse del siguiente conjunto de experiencias:

¹¹ Guillermo Schweinheim, op cit.

1. Los sistemas de control interno responsabilidad de las autoridades jurisdiccionales a partir de la Ley 24.156 nunca lograron un adecuado desarrollo, ni las actividades de la Sindicatura General de la Nación lograron corregirlo.
2. El sistema de evaluación presupuestaria no logró corregir los problemas de calidad del gasto público.
3. La ley de inversión pública fue formalmente adoptada aunque el sistema de inversión pública no logró funcionar como un sistema de evaluación para la asignación de prioridades o control de resultados.
4. Los sistemas de evaluación de metas macro fiscales aprobadas por los distintos instrumentos de responsabilidad fiscal no lograron evitar la crisis fiscal y económica del año 2001.
5. Los entes de regulación y control de servicios públicos o la Defensoría del Pueblo de la Nación no lograron corregir los déficit de calidad de servicio (en términos de calidad, cobertura y precio) de los servicios públicos privatizados, derivando en una insatisfacción de usuarios y consumidores con el modelo general de prestación privada de servicios públicos y con el funcionamiento e independencia de los entes reguladores.
6. El Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano ha alcanzado escasa cobertura y resultados en materia de mejora de servicios.
7. Los mecanismos de auditoría social de programas sociales que se intentaron poner en práctica a mediados de la década del 90 por la SIGEN no superaron la modalidad de sistema de quejas y no proveyó de instrumentos a los grupos de beneficiarios para la realización de auditorías sociales.
8. Los sistemas de auditoría de la calidad de la atención médica no superaron el estadio de formulación en las políticas públicas.
9. Los resultados del sistema de evaluación de la calidad educativa no condujeron a políticas de mejoramiento de los programas compensatorios o de incrementos del gasto público en educación como consecuencia de la medición de objetivos de aprendizaje no alcanzados por las distintas cohortes de estudiantes.
10. Las prácticas de evaluación amplia de políticas y programas para reorientar las políticas públicas han sido virtualmente inexistentes. Cuando los programas con financiamiento externo proveían evaluaciones de resultados e impactos (en general a un alto costo), estas no mejoraron ni las operaciones ni la asignación de recursos.
11. Las auditorías operacionales y de resultados implementadas o coordinadas por la SIGEN han sido escasas y en la Auditoría General de la Nación virtualmente inexistentes. El reemplazo (impulsado por organismos internacionales) de sistemas tradicionales de rendición de cuentas documental (ante un órgano jurisdiccional administrativo como el Tribunal de Cuentas) por balances de cuenta de inversión auditables integralmente (ante un órgano como la Auditoría General de la Nación), se realizó exceptuando no sólo el cargo patrimonial tradicional sino también la responsabilización de los funcionarios políticos. Estas reglas, sumadas a la eliminación de controles externos y previos y la debilidad del sistema de control interno permitieron un aumento significativo de situaciones de corrupción política.
12. La curva de creación de fondos fiduciarios se aceleró con a partir de la crisis de solvencia fiscal desde 1999 y a partir de la devaluación del 2002 y del nuevo período presidencial inaugurado en el año 2003. A la utilización de la figura de la fiducia para la constitución lisa y llana de cuentas especiales, se le ha agregado a partir de 2004 la no-sujeción de los fondos fiduciarios a los controles internos y a la auditoría interna y externa establecidos por la ley de administración financiera.”

Todo esto lleva a la necesidad de desarrollar un ambiente de auditoría, transparencia y calidad en la información y control que permita evaluar tanto las políticas como la calidad de la gestión.

Cuando existe una débil institucionalidad política, los mecanismos de evaluación y control se tornan inciertos, endebles, funcionan mal o existen verdaderos agujeros negros fuera de todo ámbito de control.

La regulación y el control no sólo deben abarcar a los entes públicos, sino también y muy especialmente, a aquellos privados que explotan concesiones públicas y brindan servicios

públicos a la comunidad y donde es necesario proteger al usuario de los excesos del mercado o de la arbitrariedad de monopolios u oligopolios.

8) Desarrollar la gestión pública, mejorando el vínculo y la cooperación entre los niveles políticos y administrativos

La formulación e implementación de políticas públicas y la gestión pública requieren la necesaria colaboración entre dos ámbitos netamente diferenciados, pero que deben cooperar necesariamente entre sí con vistas a resultados: El estamento político del gobierno y su staff de asesores y la alta gerencia pública y los principales niveles técnicos de la administración pública. La gestión es una sola con dos componentes, uno electivo y otro profesional y de carrera. Si entre ambos no hay acuerdo, las políticas diseñadas por el estamento electo, por mejor que estas sean, difícilmente alcancen los logros esperados si los procesos, sistemas, normas y competencias y motivación del personal de gestión no los acompañan.

Avanzar en materia de institucionalidad pública, de gestión pública, significa resolver el tema de la vinculación entre las autoridades políticas y la línea gerencial de la administración pública.

Se hace necesario desarrollar una planta transitoria para los cargos que surgen de la política, y se dan de baja con el alejamiento de la autoridad política. Esta planta debería tener un escalafón propio con requisitos de experiencia en el área de desempeño (parlamentaria, partidaria, universitaria u de otra índole) Eso hace a una mejor calificación del proceso de elaboración de políticas públicas y obligaría a los partidos políticos a potenciar sus cuadros técnicos, en aras de mejores propuestas de gobierno. Las personas de éste nivel, también deberían poder ocupar el cargo de director en áreas consideradas claves para la gestión de gobierno. En la actualidad que sólo pueden serlo personas concursadas.¹² Por lo tanto, es conveniente que sujeto a reglamentación según las áreas y casos convivan ambos principios. Los que surgen del escalafón político, para dirección de programas de interés del gobierno y programas nuevos, y los que devienen de la carrera administrativa, para programas permanentes, continuos y rutinarios, (Direcciones de administración, recursos humanos, asuntos jurídicos o programas sustantivos permanentes)

También se hace necesario reformular y potenciar la carrera administrativa del SINAPA, reconociendo y acreditando las competencias de los agentes, desarrollando los concursos para cubrir los cargos jerárquicos a través de ellos. Deberán haber dos plantas, una permanente para las tareas permanentes y otra transitoria para los proyectos y tareas a término, terminándose con otras modalidades precarias de contratación como 1184, resolución 48 o tercerizaciones varias.

9) Desarrollar un mejor vínculo con la ciudadanía a través de mecanismos participativos y gobierno electrónico.

La ciudadanía tiende cada vez más a evaluar la gestión de gobierno por los resultados, dado el escenario nacional que la estabilidad política y económica brinda. Para evaluar los logros, no sólo

¹² En la práctica se dejan los concursos vencidos y los cargos son designados por decreto, transitoriamente por 180 días o hasta que se efectivice el concurso, es decir renovados permanentemente por decreto. Por otra parte las ternas de los concursos no tienen orden de mérito y es designada la persona que selecciona el Ministro del ramo, el que además aprueba los miembros del jurado. En la práctica es un mecanismo convalidatorio para llegar al mismo resultado. Lo único distintivo es que una vez concursado el cargo tiene una estabilidad relativa de 5 años y si media buen desempeño prorrogable por dos más.

se juzgan las grandes orientaciones de gobierno, sino los hechos de administración que hacen a la problemática concreta y cotidiana del ciudadano.

Esta tendencia se viene corroborando en los últimos procesos electorales en Argentina, donde ya no se discute la estabilidad política como valor, o la estabilidad económica como un componente fundamental. Hoy cada vez más se juzga qué es lo que se hace o no se hace, la dimensión ética de la gestión y el grado de transparencia de la misma.

Estos hechos, plantean nuevos desafíos a la gestión pública y a cómo la administración pública va a satisfacer a los usuarios.

Los medios de comunicación, por otra parte, se encuentran volcados a exponer este tipo de problemática, lo que refuerza este proceso de desafío para el sector público.

La naturaleza de las demandas al Estado se van transformando. Hoy la calidad de servicio, la atención al usuario y la transparencia de los actos administrativos son elementos importantes, mediante los cuales se evalúa la gestión de los funcionarios de todo nivel.

Los derechos del consumidor tienen rango y amparo constitucional (art°42 y 43). Cualquier ciudadano, si se ve lesionado, puede ejercer este derecho mediante una acción de amparo ante la justicia.

La consolidación de la democracia hace que hoy, la política incorpore la evaluación de la gestión y esta última como satisfacción de la ciudadanía. El público expresará su satisfacción o no con las políticas y la gestión en cada elección.

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 distintos actores del sistema. Por esta vía, se debe capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de mejor calidad. Las TIC's contribuyen a facilitar el acceso a los múltiples contenidos de la información estatal democratizando acciones que de otro modo serían privilegio de pocos. Se está avanzando en el buen camino en esta materia. Algunos buenos ejemplos son:

El portal del Estado Argentino, La Guía de Trámites, La firma digital, la aplicación de nuevas tecnologías al proceso de contrataciones públicas (qué bienes y servicios, a qué proveedores y a qué precios compra cada área del Estado argentino). El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, que permite gestionar las contrataciones por compra directa hasta cierto monto completamente por Internet, desde la solicitud de gasto hasta la orden de compra. Con éste sistema, gana el Estado, que agiliza sus transacciones, ganan las pymes, que pueden competir en un marco de plena igualdad de condiciones y gana la sociedad, que cuenta con toda la información sobre cómo se utilizan los recursos públicos.

Otra buena iniciativa es la de Carta Compromiso: Hoy se tienen más de 40 organismos adheridos al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, por el cual éstos definen y explicitan los estándares de calidad de atención que los ciudadanos pueden recibir de ellos. Las encuestas realizadas a quienes concurren a estos organismos muestran en algunos de ellos altos niveles de satisfacción con la atención brindada, que en varios casos superan a entidades privadas proveedoras de similares servicios.

Debería fortalecerse el proceso de cartas compromiso con sanciones auto-impuestas al propio Estado por incumplimiento. Por ejemplo, en el caso de la emisión de documentos personales, el

no cumplimiento de los plazos establecidos para la entrega debería ser penado el Estado y bonificado el ciudadano con una reducción o el no cobro del arancel, en función de resarcir al ciudadano por el perjuicio ocasionado. Debería procederse de manera similar a este ejemplo con todos los servicios.

Mientras se produce la transformación del modelo de gestión público, es necesario desarrollar mejoras en los organismos con impacto inmediato y visible en la ciudadanía, en especial en materia de atención al usuario y a la agilización y facilitación de trámites, a los efectos de lograr visibilidad, legitimidad y consenso para el proceso de transformación que requiere de tiempo.

10) El desafío del siglo XXI de transformar el Estado y la gestión pública en Argentina requiere de consenso y liderazgo político

Como síntesis se puede consignar que el Estado Nacional requiere construir una nueva legitimidad ciudadana en cuanto a su rol, orientación y a los servicios que la sociedad espera de él en el siglo XXI.

La construcción de una institucionalidad que garantice la convivencia, el progreso y la equidad para los argentinos está directamente vinculada a la construcción de reglas de juego que definan nuevos roles para el Estado Nacional y unos nuevos principios para organizar la institucionalidad estatal y administrativa.

Para ello, es necesario construir:

Un nuevo consenso nacional sobre el rol del Estado Nacional para garantizar la resolución de las cuestiones sociales y estratégicas de orden nacional que permitan alcanzar el objetivo de desarrollo económico y social con equidad al que aspira el conjunto de los argentinos. La definición de políticas, programas, instituciones y presupuesto nacional que lo garanticen constituye un importante desafío cuya resolución permitirá recuperar el sentido del Estado.

Debe construirse un consenso sobre el modelo organizativo y de gestión de la administración pública, que incluya todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria a los efectos de quien constituya gobierno encuentre una administración eficaz y eficiente para implementar las políticas propuestas y electoralmente legitimadas.

Las reformas deberán hacerse construyendo consenso. Deberán atender prioritariamente los reclamos de la ciudadanía, pues una vez satisfechos estos, se logra consenso para las transformaciones posteriores, porque la mejora de la gestión pública es algo valorado por la ciudadanía.

La transformación del Estado y el consenso del que se ha hablado, no se obtiene sin el adecuado liderazgo político. Años de inacción y reformas frustradas hacen que perviva el modelo tradicional de gestión pública y la cultura burocrática. Esta situación, sólo podrá ser superada con un fuerte liderazgo transformador del Estado y la administración pública, de una autoridad política que haga suya esta bandera y obtenga el reconocimiento de la ciudadanía por estos logros.

[VOLVER AL INICIO](#)

