

## “Reforma y reconstrucción del Estado”

Carmen Caballero - Alicia Fernández - Hilda Narrillos - Leticia Ramírez

### 1.- Modelos de gestión del Estado

Es a partir de los procesos de Reforma del Estado que en América Latina en general, y en nuestro país en particular, surgió una controversia entre los autores acerca del modelo de Estado que requiere la nueva realidad: algunos sostienen que es necesario mantener el modelo actual de Estado y las capacidades que se le adjudican tal como está; otros afirman que es necesario profundizar el modelo burocrático y que es menester corregir sus disfunciones (fundamentalmente las relacionadas con la profesionalización de los funcionarios públicos); otros pretenden pasar al modelo de gerencia pública. Es conveniente señalar cuáles son las características de los distintos modelos de gestión:

**a)- Modelo burocrático:** como tipo ideal se configura en base a: formalidad (regido por normas escritas y exhaustivas); racionalidad (coherente con los fines que persigue); división sistemática del trabajo (establece las atribuciones de los participantes de la organización, su capacidad de mando y los límites de su accionar); continuidad y previsibilidad en el comportamiento de sus miembros; delimitación de poderes a través de reglamentaciones impersonales; sistema de jerarquías y controles; determinación de medios coercitivos admisibles; separación entre la función y la vida privada; supresión en la herencia en el sistema de funciones; código interno de procedimientos y fundamentalmente, el énfasis en el personal de la organización (especialistas, asalariados, el cargo es su única profesión, nombrados por un superior jerárquico, sujetos a una estricta disciplina, mandato por tiempo indefinido, fieles a su cargo, evaluados en su desempeño en forma individual, incorporados y ascendidos por mérito y capacidad, con carrera dentro de la organización)

**b)- Modelo patrimonialista:** aparece como una desviación del modelo burocrático y consiste en la dominación del Estado por un solo hombre (el presidente o su equivalente), que ejerce un cuasi-monopolio en la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios y se rodea de las instituciones formales de una democracia; exhibe un bajo grado de organización y activación de la sociedad civil; la capacidad de

respuesta de la sociedad a los programas y políticas estatales resulta muy reducida, por lo que el régimen recurre a la coerción y el control personalista; es común el “enroque” de funcionarios que refuerza lealtades personales y evita la incertidumbre que podría derivar de una marcada heterogeneidad del elenco; al desvirtuarse el sistema de autoridad, crece el nivel de incertidumbre en las relaciones intra-burocráticas, se pulveriza el liderazgo y disminuye la capacidad de negociación de las diferentes unidades, ya que paralelamente se refuerza el sistema de lealtades personales y contraprestaciones prebendales; la intención de estos mecanismos, así como la de otros tendientes al mismo objeto, es diluir presiones y evitar la formación de frentes internos; esto genera falencias conocidas como indicadores de “atraso técnico” en el funcionamiento de estas organizaciones públicas, tales como la ausencia de carrera administrativa, la existencia de heterogéneos regímenes salariales, la falta de organización sindical del funcionariado o la inexistencia de un régimen automático de retiro para el personal; este tipo de organización otorga al presidente gran “flexibilidad”, tanto en términos de gestión como de control; los mecanismos utilizados para limitar las atribuciones de los diferentes entes estatales en materia de uso y disposición de recursos permiten al Presidente canalizarlos hacia las áreas, funciones o actividades que en cada momento resultan críticas de acuerdo con los lineamientos del programa de gobierno, evitando trabas burocráticas y reivindicaciones sectoriales u organizacionales quizá incompatibles con dichos lineamientos.

**c)- Modelo de gerencia pública:** profesionalización de la alta burocracia, debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad, descentralización en la ejecución de los servicios públicos, debe basarse en la desconcentración organizacional en las actividades exclusivas del Estado que aún permanezcan a cargo del Gobierno Central, establecer control por resultados (control contable de costos, por competencia administrada, control social, reforzamiento del control judicial), la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano – usuario y democratización del Poder Público. El especialista Bernardo Kliksberg sugiere que en todo caso se debería tener en cuenta las siguientes:

- Visión multidimensional del cambio administrativo.
- Rescate pleno de la especificidad del fenómeno administrativo público.
- Priorización de los problemas estratégicos.

- Tendencia a la innovación.
- Racionalización del rol del factor humano.
- Desarrollo de la participación ciudadana.
- Establecimiento de una política tecnológica nacional.
- Aprovechamiento de las posibilidades de integración latinoamericana.

## **2.- Plan Nacional de Modernización del Estado**

En Argentina, en el año 2000, la Subsecretaría de la Gestión Pública elabora un proyecto de Plan Nacional de Modernización del Estado, cuyos autores son Leandro Popik y Marcos Makón, “para transformar el tamaño y el papel del Estado Nacional apuntando a constituir un Estado *amigable* y *comprometido* en su relación con los ciudadanos, capaz de prestar servicios de calidad con eficacia y eficiencia, que asuma el rol de promotor del desarrollo económico y social, con atención a los sectores desprotegidos y carenciados, financiado con un sistema tributario equitativo y de base amplia, con niveles de gasto que no signifiquen una carga para la sociedad, y fundamentalmente con transparencia en su gestión.” Dicho Plan fue aprobado por Decreto Nacional N° 103/01.

El Plan responde a la necesidad de modernizar el Estado y tiene como sustentación los siguientes elementos:

- la política de modernización del Estado está ya instalada en la agenda estratégica del gobierno;
- la modernización del Estado es vital para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos;
- el Plan es el instrumento en el cual se definen las directrices centrales, las prioridades y los fundamentos para convertir al Estado en el principal garante del bien común;

- su visión-objetivo es constituir una Administración Pública al servicio del ciudadano a partir del diseño de organizaciones flexibles orientadas a la gestión por resultados, articulando la acción del sector público con el sector privado y las O.N.Gs.
- la modernización del Estado es un proceso continuo en el tiempo;
- requiere de la concurrencia de diversos actores de la sociedad civil: partidos políticos, asociaciones empresariales y sindicales, O.N.Gs., sector académico y todos los demás actores relevantes del sistema democrático.

Los ejes rectores de dicho Plan son:

- modelo de gestión orientado a los resultados;
- eliminación de superposición de funciones, responsabilidades y recursos;
- fortalecimiento de las políticas indelegables del Estado (legislación, justicia, educación, salud, seguridad, defensa, previsión social, promoción social y empleo)
- fortalecimiento de la capacidad regulatoria del Estado
- optimización de los organismos de recaudación
- fortalecimiento de los canales de diálogo y participación

Todo ello bajo un triple enfoque de abordaje:

- proyecto de modernización macroestructural
- transparencia y política anticorrupción
- cambio del modelo de gestión

En el presente trabajo nos centraremos en el abordaje de este último punto, es decir, en el cambio del modelo de gestión pasando del modelo actual a un modelo de administración orientada a resultados.

### **3.- Modelo de Gestión por resultados**

Un resultado es un cambio describable o medible producido por una relación de causa y efecto. Un resultado puede ser un producto, un efecto, un impacto, de una actividad que ha obtenido un objetivo propuesto en un programa o proyecto; en definitiva, un resultado es una consecuencia inmediata, visible y concreta de un programa o proyecto.

Algunos autores diferencian entre producto, efecto e impacto, considerando al primero como la consecuencia más inmediata, al efecto como el resultado sobre un beneficiario o usuario, en tanto al impacto como la consecuencia o efecto a largo plazo, más amplio, más importante, siempre relacionado con el objetivo o visión propuesta.

Junto con la consideración del concepto de resultado se hace indispensable la identificación de medidas de rendimiento. Los resultados serán medidos y evaluados en función de informaciones básicas que deben producir las direcciones o unidades de programas. Esta información formará parte de los informes anuales, de los informes finales, de estudios especiales, o bien de evaluaciones institucionales. En general, podemos hablar de indicadores de rendimiento como aquellas medidas específicas que permiten obtener informaciones válidas, útiles, prácticas y comparables sobre los resultados esperados. Podrá tratarse de indicadores tanto cuantitativos (medidas de cantidad, datos estadísticos), como de indicadores cualitativos (juicios y percepciones derivadas del análisis subjetivo)

En el Plan de Modernización del Estado Nacional Argentino, se parte de la concepción de la gestión por resultados entendiendo por tal:

- la definición de resultados esperados realistas, basados en los análisis apropiados;
- la identificación clara de beneficiarios de programas y la elaboración de programas que respondan a sus necesidades;
- el seguimiento del progreso, a partir de los indicadores apropiados en función de los resultados y recursos utilizados;

- la identificación y la gestión de los riesgos, teniendo en cuenta los resultados y los recursos necesarios;
- el aumento de los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas y la integración de ellos en las decisiones;
- la producción de informes sobre los resultados obtenidos y los recursos usados.

Del análisis del Plan de Modernización surge que contempla dos tipos de transformaciones: verticales y horizontales. Las primeras apuntan a la optimización de gestión de las distintas organizaciones estatales considerando sus características particulares, a fin de lograr el mejoramiento integral de su gestión y, necesariamente, llevadas a cabo por los más altos niveles de decisión en forma conjunta con empleados públicos y ciudadanos. Esto permitirá obtener un aumento en su productividad y un mejoramiento en la calidad de los servicios que prestan con el objeto de generar efectos demostrativos hacia el resto de las organizaciones estatales a fin de poder generalizar las experiencias.

Las herramientas a implementar en este tipo de transformaciones son la *Carta de Compromiso al Ciudadano* y la *Planificación Estratégica-Reingeniería de Procesos-Acuerdo/Programa*.

Las transformaciones horizontales se refieren a aquellos sistemas que atraviesan a toda la Administración Pública en sus modalidades de gestión, que constituyen el apoyo y sostén administrativo para todas aquellas actividades consideradas de carácter sustantivo. Estas transformaciones requerirán modificaciones en los marcos normativos respectivos con el objeto de dar viabilidad legal a las mismas. Apuntan a optimizar los siguientes sistemas horizontales: recursos humanos, compras y contrataciones, capacitación y entrenamiento del personal, administración financiera, gobierno digital, transparencia en la gestión pública.

## **CONCLUSIONES**

El citado Plan de Modernización del Estado Nacional conlleva una orientación hacia el modelo de gerencia pública descrito en la primera parte de este trabajo, toda vez que pone el acento en transformaciones que llevarían -de implementarse- más hacia una organización con características similares a una perteneciente al sector privado que hacia una organización de gestión estatal.

Consideramos, coincidiendo con Prat y Catalá, que en lugar de cambiar el actual modelo de gestión -que obviamente presenta disfuncionalidades notorias en relación al tipo ideal weberiano-, debería pensarse en avanzar en el modelo burocrático y corregir sus desvíos y no en un modelo gerencial.

Por otra parte, si bien el Plan incluye entre sus objetivos “transformar el tamaño y el papel del Estado Nacional apuntando a constituir un Estado *amigable y comprometido* en su relación con los ciudadanos, capaz de prestar servicios de calidad con eficacia y eficiencia, que asuma el rol de promotor del desarrollo económico y social, con atención a los sectores desprotegidos y carenciados, financiado con un sistema tributario equitativo y de base amplia, con niveles de gasto que no signifiquen una carga para la sociedad, con transparencia en su gestión”, de su texto no surge una redefinición del rol del Estado acorde a las nuevas demandas y problemáticas que debe abordar. La transferencia al sector privado de funciones que anteriormente cumplía el Estado, exige de éste, fundamentalmente, la incorporación de organismos competentes que atiendan a las funciones de normatización y regulación de los sectores estratégicos privatizados a fin de resguardar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Hasta ahora, las sucesivas reformas y ajustes implementados han apuntado fundamentalmente a reducir la cantidad de personal y las remuneraciones de los agentes públicos, con la consiguiente desmotivación que ello trae aparejado, y sin que el nivel del gasto público haya disminuido ni que el Estado haya logrado mayor eficacia, eficiencia y calidad en sus prestaciones.

**Mendoza, 17 de agosto de 2.001**