

La Recreación del Estado y la transformación de la gestión pública

Lic. Mario Krieger

La Situación

El Estado Argentino se encuentra en Cesación de prestaciones (Default interno). No puede hacer frente a sus deberes básicos: Está imposibilitado de afrontar la remuneración de sus agentes. No atiende la Salud, la Educación y la Justicia. No provee de seguridad a sus habitantes. Desatiende a sus Jubilados y la seguridad social. No puede contener las crisis regionales de sus provincias. No promueve el crecimiento y el empleo. Los capitales y los jóvenes se fugan. La desesperanza reina. Se carece del liderazgo y de proyecto político para superar esta situación. Hay crisis de gobernabilidad.

El desafío

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

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

En la visión que aquí se intenta plantear, el Estado tiene un importante papel a desempeñar, y por lo tanto deben fortalecerse las áreas públicas que se vinculan con la economía real en el marco del nuevo orden económico, como parte de un desafío no resuelto hasta ahora y que, además, no ha sido adecuadamente dimensionado, produciendo resistencias y demoras costosas en el proceso de modernización, en el marco de la globalización económica.

Debe darse respuesta al desafío de cómo generar un marco adecuado que: permita generar bienes para exportar con alto valor agregado, y promueva nuevamente las inversiones, que garantice el consumo y distribuya adecuadamente la riqueza asegurando la justicia social, el bienestar y la calidad de vida de los habitantes.

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

Esto sólo puede lograrse con un proyecto estratégico de País, y con la fuerza y el liderazgo político que lo respalde.

El escenario

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

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

tensión entre costos y modernidad. Es un problema del rol a asumir y de la legitimidad para desempeñarlo.

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

Definir un nuevo rol del Estado no es quedarse meramente en reformas de primera o segunda generación, ni es una dicotomía entre reforma y modernización. Pero primero aclaremos los términos y veamos donde estamos parados.

Es muy común que se identifique un proceso de reforma del Estado con determinado tipo de acciones. En particular con las referidas a privatizaciones de empresas, concesiones de servicios o reestructuraciones y descentralizaciones administrativas. Al proceso de modernización se lo suele vincular con el cambio del modelo burocrático de gestión por normas y actividades al modelo gerencial de gestión por resultados. Pero últimamente, hasta estas distinciones se han confundido porque se desvirtuó el significado de las palabras y se las asimiló al llamado “ajuste” en pos del déficit cero, que podrá tener alguna lógica (muy discutida) desde el punto de vista macroeconómico, pero desde el punto de vista micro de la gestión organizacional de los entes públicos la racionalidad se iguala a un carnicero no profesional faenando ganado. Con estas medidas se han destruido los tenues avances en el modelo gerencial de gestión, se desmotiva al agente y al funcionario, se conflictúan las relaciones gremiales que apoyaban el proceso de modernización y hace cada vez más difícil conseguir el consenso y la legitimidad necesaria dentro de la administración pública y en la sociedad para encara la transformación del Estado.

En nuestra concepción la reforma y modernización del Estado no sólo se entiende sino que, además, se corporiza en la dimensión de un **nuevo rol del Estado**. De tal modo, constituye un reto y una necesidad en los tiempos actuales, toda vez que se requiere que los gobiernos respondan tanto a las **demandas crecientes y justificadas** de la sociedad con eficiencia, eficacia y oportunidad como a las exigencias que plantea la estabilidad macroeconómica, y la globalización de los mercados. Que medie, concerte laude y regule y cree igualdad de oportunidades según las exigencias del bien común.

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

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

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

a- las reglas básicas que regulan las relaciones sociales y la gestión de lo público (de los bienes comunes de apropiación colectiva). En especial, la seguridad, la justicia social, la solidaridad, y la igualación de las oportunidades.

b- En función de lo anterior la definición de la gestión de los recursos públicos - ingresos y asignación- en función de reglas establecidas y legitimadas en el marco de un nuevo rol del Estado, y

c- la gestión pública, esto es, la modalidad operativa de la gerencia pública en busca de la eficiencia en materia de los objetivos planteados por las políticas públicas y los resultados obtenidos en la satisfacción de las demandas sociales.

d- el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán dicha gestión (Accountability) de los servicios públicos mediante la participación, auditorías y audiencias públicas.

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

Funciones cuestionadas y funciones a fortalecer

Queda claro que, a partir de los objetivos de cualquier programa de esta naturaleza, resulta decisiva la consideración de la eficiencia, los costos y la transparencia de los mecanismos de financiamiento de las actividades públicas, con el fin de optimizar la asignación de los recursos. Dicho criterio conduce a cuestionar algunas de las funciones y condiciones en que se ha venido desempeñando la administración nacional, provincial y municipal.

Entre ellas cabe destacar las siguientes:

a- El exagerado déficit y endeudamiento público, sobre todo para sostener actividades no rentables (Burocracia-costos de la política- corrupción).

b- El otorgamiento de subsidios al consumo y actividades productivas, sin atender a su costo fiscal, endeudamiento, ni a la transparencia de las correspondientes partidas presupuestarias;

c- La prestación de bienes y servicios no públicos e incluso, bienes y servicios públicos que admiten la participación privada o pública no estatal u ONG -excluidos los que requieren del monopolio público como seguridad, defensa y justicia o los que requieren de una necesaria presencia pública como educación, salud, ciencia y tecnología, protección del medio ambiente, vivienda social; etc.

d- La regulación de los mercados, interfiriendo en el sistema de formación de precios; o formando monopolios u oligopolios.

e- El reglamentarismo burocrático;

f- El deficiente ejercicio de su rol como empleador (supliendo la carencia de un seguro de desempleo, cubriendo cargos para financiar la actividad política-ñoquis [\[1\]](#)) que ha derivado en organismos sobredimensionados o mal conformados en términos de la cantidad y calidad de sus recursos humanos y de muy escasa productividad;

g- El deficiente nivel de las prestaciones, ligado a una inadecuada estructura del gasto e ineficiente utilización de los recursos e inadecuados y poco transparentes mecanismos de compras y contrataciones.

En cuanto a las funciones no cuestionadas el Estado debe procurar el fortalecimiento de su capacidad de producción en condiciones de eficiencia y eficacia, externalización, intervención y/o regulación, según corresponda, en aquellos resortes que le son fundamentales, a saber:

a- El desempeño eficiente de sus funciones aduaneras y de recaudación, por sí o con apoyo privado mediante la tercerización de ciertos aspectos que excluyan el poder de policía y sancionatorio.

b- La provisión de los servicios colectivos -seguridad, justicia, educación, salud, seguridad social acción social, vivienda, defensa, etc.

c- La promoción del desarrollo, el empleo. El fomento del desarrollo regional. La integración, los corredores productivos y los clusters.

d- La provisión y mantenimiento de la infraestructura económica y social;

e- La promoción de la creación científica y la innovación tecnológica, y la vinculación de estas con el sistema educativo y productivo.

f- La protección del medio ambiente;

g- La regulación de los servicios privatizados o concesionados. Control de dumping, monopolios y oligopolios.

Criterios Centrales para la asunción del nuevo rol del estado

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

Dichos criterios son: Primero Discutir el rol de regiones provincia y municipios, la necesaria descentralización en la ejecución de políticas públicas, la coordinación entre los diferentes ámbitos y jurisdicciones interestatales propias del modelo federal y en función

de ello, acordar con las provincias la nueva ley de coparticipación federal tal como lo prevé la constitución reformada de 1994. Para que ello sea viable, provincias y municipios deben encarar en unos casos y completar en otros, la reorganización y eficientizar la gestión de las funciones del Estado a más de rediscutir su rol. Dimensionar adecuadamente el plantel de los recursos humanos en calidad y cantidad, la desburocratización, la supresión de prebendas y clientelismo político profesionalizando la función pública, buscando el equilibrio en la transición de modo de no introducir fuertes niveles de conflictividad social y política. Paralelamente, hacer muy eficiente la regulación de los servicios públicos privatizados y /o concesionados con un marco regulatorio adecuado, fijado por ley y que contemple el interés de los consumidores, renegociando aquellas cláusulas que les son desfavorables, especialmente en cuanto a mecanismos de ajuste de (no pueden ajustarse las tarifas con la inflación de EEUU, habiendo sido la de la Argentina menor en los últimos años)

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

El tercero, requiere desarrollar la gestión pública no estatal, y fortalecer las ONG, en especial en materia de política social, para una mejor administración de dichos recursos.

El cuarto, deben prevalecer criterios sociales y de resguardo del empleo cuando sea necesaria la pre conversión laboral del personal excedente de provincias y municipios. El programa implica una readecuación que puede llegar a desafectar trabajadores introduciendo factores de conflictividad social y gremial. Son inevitables cuando el Estado debe someterse a fuertes reestructuraciones como las que se avecinan. Si son inevitables, es necesario elaborar políticas para hacer frente a estas situaciones. Entre ellas:

A. Vinculado a Actividades Externalizables o Privatizables

Se plantea la identificación de los servicios periféricos y de apoyo generando microempresas con el personal reconvertido y con contratos a largo plazo con el municipio o la provincia, posibilitando compatibilizar la transformación del Sector Público con la apertura de opciones ocupacionales de los funcionarios afectados por dicho proceso.

B. Vinculado al Redimensionamiento del Personal y a la promoción del desarrollo y la generación de empleo local.

Existen distintos mecanismos a aplicar en el caso de redimensionamiento de personal. Algunos operan en forma directa como regímenes de retiro voluntario de personal, jubilaciones anticipadas y retiros temporarios. Estos han demostrado su fracaso y la contribución al desempleo una vez gastada la indemnización en un kiosco u otro comercio fracasado por falta de capacitación, estímulo, análisis de mercado etc. Otros procuran una salida laboral, en esta línea se podría considerar, en general, a los planes de capacitación y apoyo para reconversión al sector privado, pero con apoyo de capacitación, crédito mercado, tamaño mínimo, etc.

El plan específico debe comprender dos áreas programáticas principales, a saber:

a) la inserción laboral en el sector privado, basada en el desarrollo de incentivos a las empresas que tomen personal proveniente del sector público por efecto de la reforma;

b) la generación de empleos alternativos, concebida fundamentalmente como el otorgamiento de subsidios y asistencia técnica para la conformación de Pymes o microemprendimientos productivos o de servicio.

c) El Estado debe abonar el sueldo íntegro del agente en el microemprendimiento por dos años, luego hacerlo en forma decreciente hasta cumplir los cinco años. Si fracasara el emprendimiento o la Pyme donde estuviera colocado el Estado le garantizará un seguro de desempleo o su reubicación en otro emprendimiento.

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

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

Algunas de las condiciones para el eficaz cumplimiento de dicho rol son:

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

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

§ Que la reforma estructural se base en que el Estado asuma el rol de fijador de políticas en estos aspectos.

§ Que el Estado facilite la difusión de la tecnología a los sectores productivos.

§ Que promueva la integración vertical entre las Pyme y las medianas y grandes empresas.

§ Que se establezcan mecanismos adecuados de complementación con el sector privado, el cual en el tiempo deberá asumir muchos de las tareas que en esta etapa recaerán protagónicamente en manos del Estado.

§ Que el concepto de eficiencia para el sector público no sea meramente contable, sino también sea referente a la prestación de servicios.

§ Que la determinación de prioridades y la consecuente asignación de recursos se visualice en forma global, y no como compartimentos estancos que pugnan entre sí por una mayor participación en el gasto público.

La transformación del gerenciamiento público

En la recreación del Estado y en la asunción de los nuevos roles para él planteados debe ponerse especial énfasis en contar con una administración moderna, tecnificada y altamente profesionalizada que pueda competir por su capacidad de diseñar estrategias, desarrollarlas en programas y obtener resultados al menos con el mismo nivel de calidad y eficiencia que la gestión privada.^[2] Un estado inteligente, que pueda guiar a la comunidad, diseñar alternativas de políticas públicas y que cuente con capacidad para anticiparse a los problemas y no actuar reactivamente.

La modernización de la gestión es algo que trasciende las particularidades políticas, e incluso la concepción que se tenga acerca del rol del Estado. Toda administración que desee instrumentar políticas debe necesariamente depender para su éxito en un brazo ejecutor de las mismas que es la administración pública. Por lo tanto todos los partidos deberían acordar un modelo de administración y de gestión pública que trascienda a los períodos de gestión de cuatro años y que sea capaz tanto de canalizar las demandas sociales como instrumentar las políticas y las acciones emanadas de las mismas en función de servir y atender las necesidades del ciudadano con eficiencia. Una transformación como la que aquí se plantea requiere al menos 10 años de esfuerzo continuo y consensuado para tener éxito. Es por ello, que para ganar legitimidad para las reformas, la transformación debe comenzar por aquellas áreas sensibles a los reclamos del ciudadano-usuario-cliente. El éxito en ellas y la legitimidad recogida servirá para continuar y profundizar las reformas en áreas de menor visibilidad, pero no por ello de menos impacto.

En todos los casos el proceso de transformación para tener éxito debe implicar e involucrar al agente público y a sus organizaciones de representación y articulación, pues

el mismo motivado es factor de transformación a la vez que de estabilidad y continuidad del proceso.

El proceso de modernización de la gestión pública, para tener éxito, a más de continuidad acordada en el tiempo debe ser implementada con un liderazgo muy fuerte, sin el cual, el proceso se lentifica y desdibuja.

UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

Descripción

Uno de los planos a considerar para modernizar la gestión de la administración pública consiste en cambiar su modelo de Gerenciamiento, pasando del modelo burocrático-normativo tradicional a la gestión por objetivos y resultados.

La administración basada en el control de los resultados, obliga a la organización a definir claramente sus objetivos, analizados en sus aspectos sustanciales y no como procesos administrativos. De este modo, la evaluación de la burocracia se hace predominantemente a través del cumplimiento o no de metas, y no a partir del respeto a reglas que en muchas ocasiones son auto-referidas.

La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado principio de aprendizaje organizacional, fundamental para que la administración por objetivos no sea meramente una forma de sancionar o de encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos. De allí que se busque su eficaz combinación con la gestión por competencias, lo que reevalúa sus recursos humanos en sus capacidades, aptitudes, habilidades, experiencia, desempeño; y que simultáneamente, se privilegie el trabajo en equipo como célula fundamental de la productividad, el entrenamiento y el aprendizaje organizacional.

Pero la definición de los objetivos no basta para evaluar los resultados obtenidos por la burocracia y para ubicarla en un proceso continuo de aprendizaje organizacional. Se requiere del establecimiento de un modelo contractual entre el organismo central y las agencias descentralizadas. Es el denominado contrato de gestión, que tiene como base metas cuantitativas definidas a priori y posteriormente evaluadas. El contrato de gestión también debe definir qué hacer después de la evaluación, en términos de sanciones, premios u otras formas de corregir los errores. En suma, el contrato de gestión constituye un instrumento que permite tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública, toda vez que la sociedad puede saber de antemano cuáles son, de hecho, los objetivos de cada organismo público, sus resultados y lo que podría hacerse para corregir eventualmente un mal desempeño.

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

La gestión por competencias permite a su vez, compatibilizar los conocimientos, capacidades, actitudes, aptitudes y experiencias individuales con las requeridas por la organización en sus equipos de trabajo.

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

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

global, completa y sistémica, las acciones parciales son ineficaces en términos de resultados y costo-beneficio.

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

El nuevo modelo de gestión pública supone una mayor autonomía gerencial de organismos y de sus gestores y debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- Control social sometiendo los resultados de la gestión a audiencias públicas.
- Control institucional por parte de los otros poderes del Estado

La Normativa que permite respaldar un nuevo modelo de gestión pública ya se encuentra perfeccionada

La Ley 24.629, también denominada de Segunda Reforma del Estado y sancionada en 1996, menciona conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos. Además, da el marco para el Decreto 928/96 que intentó sentar algunas de las bases de un instrumento de gestión por resultados, estableciendo la obligatoriedad para los Organismos Descentralizados de diseñar Planes Estratégicos y mencionando un “nuevo rol” del Estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos. Finalmente, y como consecuencia de la aplicación del Decreto 928/96, se encuentra una serie de normas de similar jerarquía que aprueban planes estratégicos para algunos Organismos Descentralizados.

La segunda de las categorías mencionadas se refiere específicamente a la Ley N°24.156, de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, sancionada en 1992 y a la Ley de Solvencia Fiscal, sancionada en 1999.

Por el inciso c) del artículo **5° de la Ley No 25.152**, de convertibilidad fiscal y calidad de la gestión pública nacional promulgada con observaciones por el Decreto 1017199 del 15/9/99 (B.O.2110911999), se autoriza al Jefe de Gabinete de Ministros, a partir del año 2000, a celebrar **“acuerdos-programa con las Unidades Ejecutoras de Programas Presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión”**. Dichos acuerdos tendrán una duración de hasta cuatro (4) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas a ser reglamentadas por el PEN:

- i) compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimiento de políticas, objetivos y metas cuantificadas,
- ii) niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo,
- iii) régimen especial para la aprobación de modificaciones presupuestarias,
- iv) régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales;

v) facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del programa, dentro de la masa salarial que se establezca para cada año del acuerdo,

vi) atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa,

vii) atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos.

Asimismo, por el inciso d) del referido artículo, se instituyó el Programa de Evaluación de Calidad del Gasto con el objeto de incrementar la calidad de los servicios a cargo del Estado, mediante la evaluación sistemática de los costos de los mismos en relación a los resultados, mejorar el desempeño gerencial de los funcionarios y aumentar la eficiencia de los organismos públicos, “optimizando” la utilización de los recursos humanos en distintas áreas del Estado.

Finalmente, el DECRETO NACIONAL 103/2001 aprueba el PLAN NACIONAL DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL

Art. 6 - En el marco del Plan aprobado en el artículo 1 de la presente norma los Organismos que hayan encarado procesos de modernización habiendo dado cumplimiento a todas las pautas establecidas podrán disponer hasta el SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75 %) del ahorro permanente que obtengan por la menor afectación de los créditos presupuestarios que les hayan sido asignados, como consecuencia de la modernización implementada. Art. 7 - Establécese que los acuerdos-programas que se celebren entre el Jefe de Gabinete de Ministros y los máximos responsables de Ministerios, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social, obedecerán a las siguientes tipologías:

- Desarrollo de la capacidad para incrementar la producción de los organismos públicos a través de compromisos medibles y cuantificables respecto a la producción de bienes y servicios.
- Uso responsable de los recursos y reducción del gasto público.
- Cumplimiento dentro de parámetros de eficiencia, economicidad y eficacia de las metas físicas asignadas a los programas presupuestarios.

- Desarrollo de capacidades internas de los organismos en proyectos que estén relacionados a la optimización y eficiencia de la producción intermedia de la organización de la Administración Pública Nacional y que tengan como resultado final la posibilidad de acceder a los Acuerdos-Programas referidos precedentemente. Sujeto al cumplimiento de los objetivos y metas fijados para cada uno de los niveles de Acuerdos-Programas, los organismos podrán ser beneficiados con flexibilidades de gestión vinculadas a:
 - La administración de sus recursos financieros en lo atinente a sus facultades para realizar modificaciones presupuestarias a fin de viabilizar la consistencia entre los planes operativos y el proceso presupuestario.
 - El régimen de contratación de bienes y servicios con el objeto de asegurar la oportunidad y conveniencia de la provisión de insumos necesarios para el logro de los resultados propuestos y la vinculación entre el proceso de compras y el sistema de gestión financiera.
 - El otorgamiento de facultades para realizar modificaciones en sus estructuras organizativas.
 - El establecimiento de un sistema de incentivos -tanto para los niveles gerenciales como operativos- otorgados en función del cumplimiento de objetivos prefijados.

La Gestión por Programas, Objetivos y Resultados y el Presupuesto orientado al ahorro en vez de al gasto.

Una de las metas que es posible incluir en los programas, en estas etapas en que es necesario restringir el gasto, es el premio al cumplimiento de los objetivos de ahorro. Estos, a su vez pueden destinarse a mejorar el servicio a los ciudadanos, a pagar los incentivos al personal o a ahorros genuinos del tesoro. Es posible establecer parámetros de calidad de servicio, con un nivel de costos determinado, dejando a la función gerencial de los programas y a los equipos los medios para cumplir las metas deseadas y premiar su logro. Esto lleva a generar conductas que busquen evitar la dilapidación de recursos en la gestión desarrollando más eficiencia, cambiando las que han sido la esencia del modelo burocrático. Los ahorros así generados son mucho más racionales desde el punto de vista microeconómico de la gestión que los cortes horizontales que suelen ser fuente de graves ineficiencias. [\[3\]](#)

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

Planteo del problema y Estrategia de Solución

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

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

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

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

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

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

a) Contraiga el compromiso de lograr resultados concretos y verificables, con una calidad satisfactoria para la ciudadanía

b) Rinda cuentas sobre los resultados logrados y la eficiencia-calidad de su desempeño en términos de costo-beneficio.

c) Obtenga los recursos en función de la calidad de su desempeño.

d) Sea premiado o no, en función de los resultados logrados, y que una parte de la remuneración de los agentes esté directamente relacionada con los logros obtenidos en función de las metas asignadas a la Unidad de objetivos y resultados (Equipo).

e) Esté sometido a una permanente revalidación de su cargo.

f) Se vea motivado a participar en equipos de trabajo y en redes interorganizacionales para el logro de mejores resultados.

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

La aplicación del modelo aportaría los siguientes beneficios:

a) Vincularía a los recursos humanos y a su remuneración directamente a los resultados de la gestión. En las organizaciones públicas más eficientes, que administren mejor sus recursos, existirían premios e incentivos, una mejor remuneración; en las que no logren las metas y las pautas de eficiencia previamente pactadas, las remuneraciones permanecerían bajas.

b) Mejoraría la capacidad de adaptación -de la organización y de las personas- a las necesidades cambiantes, mediante la flexibilidad organizativa, una gestión ágil y eficaz de los recursos humanos, la motivación en el trabajo y la distinción de los mejores.

c) Constituiría la base para un sistema retributivo más justo incentivado y motivante.

d) La certificación de competencias, proporcionaría elementos de juicio para facilitar la empleabilidad, la intercambiabilidad y la movilidad horizontal y vertical de los empleados, en función de las necesidades de la Administración.

e) Evitaría las tradicionales pautas de comportamiento burocrático, vinculando la gestión de los recursos humanos con las demandas sociales, metas organizacionales y prioridades fijadas por las políticas públicas.

f) Proporcionaría una administración pública elaboradora de políticas o prestadora de servicios mucho más profesionalizada, capacitada, eficaz y eficiente

g) Desarrollaría actitudes resistentes en el personal público a la incorporación de ñoquis o cargos políticos ya que un aumento indiscriminado de la planta (que no este asociado a un aumento de productividad) llevaría necesariamente a una disminución de la remuneración del agente en su componente de resultados.

Del modelo burocrático al modelo gerencial de la gestión pública

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

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

· La medición de resultados hace que la organización trabaje sólo en función de los aspectos mensurados y deje de lado los demás. (Ver el caso de la evaluación de la educación en Chile). Esto lleva a que hay que ser muy cuidadoso en fijar objetivos. Incluir en ellos todo aquello que se considera estratégico. Elegir indicadores confiables a la hora de medir resultados. Cuidarse que en los contratos programa y en los contratos de gestión no se sub-dimensionen las metas a los efectos de lograr un cumplimiento fácil de

las mismas. Los logros de un año deberían ser el piso en el siguiente a los efectos de incrementar constantemente la productividad y la calidad del servicio.

- Los cambios en el modelo de gestión deben ir acompañados de cambios en el sistema normativo público, sino la cultura burocrática se recreará vía las normas, que en definitiva habrán de pautar los comportamientos.

- Los cambios deben darse en forma integral fortaleciendo la capacidad de decisión y de gerenciamiento y capacitando a las personas en función de las competencias requeridas por el rol que habrán de desempeñar.

- Los niveles políticos y superiores de la alta dirección pública deben estar imbuidos y liderar este proceso.

- La gestión por resultados y el desarrollo de las competencias no debe ser visto o instrumentado simplemente como un mecanismo de la burocracia por recuperar salario, si esto es así se desvirtuará por completo el objetivo de la reforma.

- El modelo gerencial y el de administración financiera deben estar completamente integrados, caso contrario el modelo implícito dominante es el que se encuentre expresado por el segundo.

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

[1] La actividad política debe ser financiada aparte en forma transparente por el Estado: Los partidos, las campañas sus internas, sus fundaciones, sus estructuras- evitando así confundir la hacienda pública con el partido gobernante. Profesionalizando y jerarquizando tanto la política como la gestión pública. Debe ser exclusiva por parte del Estado, siendo los partidos esenciales a la democracia, reconocidos por la Constitución, que para una mejor gestión del Estado deben ser independizados financieramente de los lobbies, lo que habrá de redundar en menor corrupción dentro del propio aparato del estado y una mejor calidad de las decisiones.

[2] Hay algunos organismos que lo han logrado. Algunos incluso compiten y superan a empresas globales como ha sido el caso del INVAP quien logró superarlas en la licitación de un de un reactor en Australia.

[3] Cortar el 13 % de algo prioritario es grave y peor aún es cortar sólo el 13 % de algo inútil. Cortar los gastos de funcionamiento y dejar sólo salarios es convertir toda una administración en ñoqui.