

ALGUNAS PRECISIONES SOBRE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA CORDOBESA

por Alejandro Zuleta*

Introducción

Este trabajo tiene el objeto establecer algunas características sobre la Nueva Gerencia Pública (en inglés, NPM, *New Public Management*) y los resultados de su implementación en la Administración Pública de Córdoba.

Si bien el trabajo es meramente una aproximación, y tiene carácter exploratorio, fue necesario abrir la discusión intelectual respecto al tema en cuestión.

En este artículo, presentaremos como primera medida, una serie de principios y conceptos orientadores de la Nueva Gestión Pública. Esta primera parte está destinada a plantear aquellas características, que los teóricos han elaborado sobre la implementación del modelo en los países centrales, como así también en la mayoría de los latinoamericanos.

En la segunda parte, analizaremos como se han implementado tales características en la Administración Pública de Córdoba y los rasgos propios que la misma posee.

Finalmente, estableceremos nuestras conclusiones y plantearemos algunas hipótesis referidas a la debilidad del modelo gerencial en la Administración Pública de Córdoba.

1) Principios y conceptos orientadores de la Nueva Gestión Pública.

Si bien el *Modelo Burocrático-Weberiano* fue un instrumento fundamental para impulsar y garantizar el funcionamiento de las dos primeras ondas democráticas modernas, en 1870 y luego de la Segunda Guerra Mundial, a partir de finales de 1970 este modelo ya no podía responder a las nuevas demandas de democratización del servicio público, especialmente las referidas a la administración de lo local (Documento CLAD, 1999).

Así, lo que antes había sido signo de la racionalidad moderna – la burocracia weberiana – , el sometimiento de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, comienza a presentar deficiencias, demostrando no estar preparada para las situaciones inesperadas o especiales. Esta forma de operar explicita un fuerte principio jerárquico que conduce a eludir responsabilidades, enviando las decisiones hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y decisión al máximo nivel (García Delgado, 1997).

* Magíster en Política y Gestión Pública (U.E. Siglo 21 – Córdoba).

Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración

De esta manera, fue necesario instrumentar un nuevo paradigma que hiciera más flexible, más eficiente y desconcentrara responsabilidades.

A partir de estas necesidades claves para el servicio público, los países centrales implementaron un modelo que además de flexibilidad, eficiencia y desconcentración de responsabilidades, pusiera énfasis en un nuevo tipo de contrato del Estado con el ciudadano.

Por esto a partir de estos principios, se comienza a redefinir una nueva relación entre Estado y ciudadano, caracterizado ahora como "cliente".

Desde nuestro punto de vista, no están todavía claros estos postulados teóricos, respecto a esta concepción. Las razones de ello estriban en que el Estado tiene *otras* responsabilidades con los ciudadanos, más allá de la simple relación proveedor – cliente.

Cambio político-organizacional

	Modelo administrativo burocrático	Modelo Gubernativo Gerencial
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. Legalismo.	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad , jerarquía, sectorización, Descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad, compromiso del personal, incentivos
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre. Presupuestación General	Cierre de cuentas, presupuestos por programa, base cero y participativos.
Lógica Política	Acumulación vía punteros, clientelismo	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

Cuadro elaborado sobre la base de García Delgado, D. (1997)

No obstante, es necesario destacar la mayoría de los reformadores de la *Nueva Gestión Pública* (NGP), se encuentran en lugares tan diversos como los países centrales y también en la mayoría de los latinoamericanos.

Así, estos reformadores elaboraron un programa conceptual que guiarían esta acción modernizadora propugnada por la NGP. Según Jones y Thompson (1999) la modernización se reflejaría en las famosas "Cinco R": Reestructuración, Reingeniería, Reinvención, Realineación y Reconceptualización.

"Reestructurar" significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuye o aporta valor al servicio o producto suministrado al público, cliente o consumidor. Así, un problema central de la reestructuración es la determinación de "que se elimina y que se retiene", en función de los objetivos e intereses políticos de los gobiernos (López, 2002).

Si bien el recorte en el corto plazo está orientada a reducir el gasto, el rubro de la reducción por lo que se decida tanto en servicios "blandos"* como en personal, deberá ser evaluada responsablemente a fin de evitar consecuencias negativas de tal decisión.

"Reingeniería" implica "empezar de nuevo" que tratar de arreglar los problemas existentes, mediante soluciones parciales. Este concepto hace énfasis en pensar los procesos y no las funciones establecidas en las jerarquías organizacionales.

Además, uno de los propósitos de la reingeniería es obtener una "mayor satisfacción del consumidor (o del cliente)" y un "mejoramiento de la calidad del servicio". También estos propósitos tienen que ver con mejorar el desempeño administrativo y disminuir la burocracia organizacional.

Evidentemente, uno de las tecnologías claves para la puesta en marcha de este concepto tiene que ver con el aprovechamiento de la *informática* como herramienta.

La consigna "trabajar mejor" va de la mano del "coste menos" pero, muchas veces la segunda termina predominando sobre la primera y se debería evaluar los límites del ahorro en el largo plazo (López, 2002).

"Reinvención" implica aplicar el pensamiento estratégico y planificación de largo alcance al servicio público. De esta manera, las organizaciones públicas deberán ahora operar con orientación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, aplicando incentivos de mercado y tratando de satisfacer al "ciudadano-cliente". Para tal cometido, es necesaria la utilización de algunas herramientas como investigación de mercados (encuestas aplicadas a los "ciudadanos -clientes"), determinación de costos, etc.

"Realineación", es en esencia, la implementación de la estrategia de la reinvención. Sin embargo, mientras que la reinvención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en el mercado externo, la realineación se centra en el mercado interior de la organización (Jones y Thompson, 1999). Esta tarea, la de realinear, será encargada a los funcionarios (gerentes) que deberán efectuar las transformaciones de mercado, de acuerdo con lo planificado.

"Reconceptualización", enfatiza la importancia de apresurar el tiempo de observación y orientación, para reducir el tiempo del ciclo de aprendizaje organizacional (Jones y Thompson, 1999). Así, para alcanzar un proceso de reconceptualización exitoso es imprescindible reformular la política de gestión de recursos humanos, apuntando a la cooptación de gerentes públicos con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia, de manera de poder conferir mayor poder a estos últimos para conseguir los resultados propuestos (López, 2002).

* Estos servicios se explican en recortes que no son visibles para el público, por ej. operaciones de soporte técnico y mantenimiento, entrenamiento de personal y reemplazo de activos de capital.

Finalmente, podemos sintetizar a la NGP como un modelo en donde se delega la toma de decisiones (reduciendo la carga jerárquica y dando mayor poder de decisión a los gerentes), y por otro lado, un marcado énfasis en orientar el proceso hacia los resultados, hacia los clientes y hacia el mercado (Shepherd, 1999).

2) La Nueva Gestión Pública en la Administración Pública Cordobesa.

La Administración De la Sota a principios del 2001, implementó una reforma gerencial en la mayoría de las unidades administrativas del Estado Provincial. Tal reforma, si bien no está explícitamente en la ley del Estado Nuevo del año 2000, estaba encaminada a hacer más eficiente y dinámica la administración del servicio público.

De entrevistas informales con los gerentes del Nivel Central del Ministerio de Salud, hemos encontrado algunas características que hacen referencia al nuevo modelo de gestión.

Si bien se mantiene constante el característico **sistema jerárquico** de dependencia, en donde *todas* las gerencias dependen del Ministro, también se manifiesta una **transversalidad**¹, en donde existe vinculación o dependencia con otras unidades administrativas fuera o dentro del ámbito del Ministerio de Salud.

Otra característica, hasta el momento, es que no se ha producido una modificación legal que modifique la actual orgánica ministerial. Si bien se ha sancionado la ley 8991/01, referida a la escala salarial de la planta política (donde se incluye a los gerentes), el sistema gerencial no cuenta aún con marco legal que lo sustente.

Por otro lado, las entrevistas informales no han podido determinar la **descentralización** de responsabilidades que tanto propugnan los teóricos de la NGP. Al parecer (salvo excepciones), la mayoría de los gerentes reconocen limitaciones fuertes a la hora de tomar determinaciones, sin consultar antes al superior inmediato.

Asimismo, el poder y la **responsabilidad** (accountability) necesarios para resolver problemas, parecen hacerse esperar como instrumentos para operar en este nuevo modelo gerencial. Podemos realizar tal afirmación al observar que en este sentido, poco ha cambiado respecto al viejo modelo burocrático-weberiano.

Tampoco parece tener importancia la **orientación hacia los clientes** (Shepherd, 1999). No se han realizado encuestas a los usuarios (al menos si

¹ Un ejemplo claro de esta característica se la puede verificar en la *Gerencia de Personal*. Si bien este organismo tiene dependencia vertical con el Ministro de Salud, también tiene relaciones de dependencia con la *Dirección General de Personal* (DGP) de la Secretaría General de la Gobernación. Asimismo, esta *Gerencia de Personal*, tiene fuertes vinculaciones (que antes no existían) con otras Gerencias dentro del ámbito ministerial (por ej. Gerencia de Administración) con el objeto de coordinar líneas de acción y cuestiones presupuestarias.

se han hecho, no son de nuestro conocimiento) por lo que aún se asemeja todavía al viejo modelo burocrático.

Otro rasgo no menos importante es la **orientación hacia los resultados** (Shepherd, 1999), donde nuestra información recabada en las entrevistas, nos indicaría ser esta, una tendencia demasiado débil como herramienta de gestión. Persisten aún ideas en los nuevos funcionarios, de que su "*diagnóstico es suficiente*" y "*saben lo que hay que hacer*".

Si bien podemos afirmar que en los nuevos funcionarios (gerentes) hay una tendencia hacia la orientación estratégica, existe una marcada debilidad en las características enunciadas en el punto anterior (ver cinco las "R").

Para culminar, de estas entrevistas también podemos afirmar que los gerentes recalcan (en la mayoría de los casos), su inexperiencia en la gestión pública y que el modelo gerencial en Córdoba está en una etapa de preparación y de fuerte revisión.

3) Conclusiones.

Si bien, los resultados del nuevo modelo de gestión en la Administración Pública de Córdoba no han sido satisfactorios, desde nuestra perspectiva, coincidimos en que el mismo debe estar en constante revisión.

Por otro lado, si bien nuestro trabajo es exploratorio por la naturaleza misma de las encuestas (informales, sin tabular datos, sin poder anotar en las entrevistas, etc.), no podíamos dejar de plantear el tema como una preocupación intelectual.

En otro orden, a pesar de las limitaciones de nuestro trabajo, estamos al menos en condiciones de formular una hipótesis. En este sentido, nuestra afirmación estaría destinada a sostener la debilidad – al menos hasta el momento – del modelo gerencial, respecto al viejo modelo burocrático – administrativo (o weberiano).

Esta debilidad, estaría caracterizada en que aún persisten fuertes rasgos del viejo modelo (ausencias de descentralización, de orientación hacia los resultados, planificación estratégica, etc.) y no se ha podido resolver aún el problema de tener un Estado ineficiente.

No obstante, queda abierto un gran desafío hacia el futuro para hacer más eficiente y menos burocrática la Administración Pública de Córdoba. Para la consecución de tales objetivos, las comunidades intelectual y política, como así también la ciudadanía deberá darse espacio necesario para debatir con seriedad la resolución de este interrogante.

Bibliografía

López, Andrea (2002) *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. I.N.A.P. Doc. N° 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado.

C.L.A.D. (1999) *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 13, Febrero, Caracas.

Shepherd, Geoffrey (1999) *El desafío de la reforma administrativa en América Latina*, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 13, Febrero, Caracas.

Jones, Lawrence y Thompson, Fred (1999) *Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado*, en Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 15, Octubre, Caracas.

García Delgado, Daniel (1997) *Nuevos Escenarios Locales. El cambio del modelo de gestión*, en García Delgado (comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.

Córdoba, Octubre de 2003.-