

El nuevo management público después de la Reforma del Estado Argentina (2003)

Alejandro M. Estevez¹

Consideraciones preliminares:

Ha pasado ya una década del inicio de la Reforma del Estado en la Argentina. Hemos caracterizado (Estévez, 2001) como “reformas managerialistas” a aquellas que suponían que las mejores técnicas de gerenciamiento estaban en el sector privado, entonces, si el Estado las incorporaba, mejoraba la performance de las organizaciones públicas.

Luego de los sucesos de diciembre de 2001 por los cuales la situación política argentina ha cambiado drásticamente, han surgido diversas voces que señalarían que el modelo de reformas de los noventa inspiradas en el consenso de Washington, estarían agotadas porque su tiempo político habría finalizado. Si bien esta afirmación parecería ser contundente, el grado de “finalización” que tuvieron las reformas en el caso argentino distaría de ser completo, como así también faltaría una evaluación científica de los principales aciertos y desaciertos de estas estrategias.

Otra de las cuestiones que emergería respecto del Nuevo Management Público² (y de la Reforma en general) es la reversibilidad de los cambios que se introdujeron en el aparato estatal. La experiencia Británica y Neocelandesa, parecerían señalarnos la virtual irreversibilidad de la mayoría de los cambios, si bien han habido correcciones y reorientaciones de ciertas decisiones que se mostraron como insatisfactorias respecto de sus resultados.

1. Introducción: El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina.

En las últimas décadas, los procesos de reforma del Estado encarados en América Latina y particularmente en Argentina, han tomado algunos de los principios más difundidos respecto de las modernas técnicas de gestión pública aplicadas con éxito en países como Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda y también Estados Unidos.

La necesidad de superar los problemas fiscales asociados con la expansión de las funciones del Estado durante el desarrollo de las políticas de bienestar, marcó la tendencia de la reforma a poner énfasis en los aspectos contables a través de la racionalización del gasto público. Posteriormente, la preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos por el Estado puso el acento en la orientación de la gestión hacia los productos (“outputs”) de las políticas y en la necesidad de incorporar las expectativas de los ciudadanos –ahora considerados “clientes”- en el diseño e implementación de los productos y bienes públicos.

¹ Investigador Jefe del área Reforma del Estado, Departamento de Investigación Institucional, UCA, Profesor regular de Administración Pública, Fac. de Ciencias Sociales UBA, Ph.D. (etapa de tesis) en Administración Pública de la Université du Québec, Canada.

² Parte de los conceptos de utilizamos son una actualización del artículo “El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina”, de Alejandro Estevez y Debora Lopreite.

Esta tendencia internacional –sobre todo en los países de cultura sajona- se expandió rápidamente en América Latina a la luz de la democratización de sus regímenes políticos y de la fuerte crisis que atravesaban los Estados nacionales hacia la década del '80.

En la Argentina, luego de un proceso de reforma estructural de la economía a comienzos de los '90 cuyo sesgo se orientó a reducir el déficit fiscal, poco a poco se fueron incorporando otros criterios vinculados con la calidad en la asignación del gasto público y en la provisión de los servicios que presta la Administración Pública.

En el año 1996 se aprobó la denominada Ley N° 24.629 de Segunda Reforma del Estado, la que habilitaba la reducción y eliminación de Secretarías y Subsecretarías, como parte de la necesidad de alcanzar una nueva reducción del déficit fiscal frente a la crisis financiera internacional conocida como el efecto Tequila. En los hechos y superada la crisis, un nuevo incremento del gasto, mostró el abandono en dichas propuestas de reforma, aunque ya instalado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, un núcleo modernizador, el que apuntaba a instalar la necesidad de mejorar la calidad en la producción de los servicios ofrecidos por el Estado.

Iniciado el gobierno de la Alianza en Diciembre de 1999 se comenzó a trabajar en el desarrollo del denominado Plan de Modernización del Estado (en adelante PNM), el que fuera aprobado por Decreto presidencial en Enero de 2001, poniendo el acento en la incorporación de algunos de los principios vinculados con la gestión por resultados u orientación *managerialista* de gobierno.

El presente trabajo tiene por objetivo esclarecer algunos de los principios generales de esta nueva corriente, *New Public Management o Nuevo Management Público* (en adelante NMP) para luego identificar la aplicación de dichos principios en las propuestas de reforma del Estado en la Argentina, como así también reconocer sus posibilidades, restricciones y límites presentes en su implementación.

Para ello estructuramos el trabajo de la siguiente forma: En primer lugar, describimos y analizamos los fundamentos teóricos del NMP en el contexto de sus orígenes y marcos de referencia. En segundo lugar, presentamos la evolución del marco normativo en la Argentina vinculado con las políticas de saneamiento fiscal y finalmente identificamos en las recientes propuestas gubernamentales de transformación del aparato público argentino, los elementos emparentados con esta corriente.

2. Los orígenes del NMP

El NMP no es un modelo de gestión que surgió de forma monolítica desde los primeros días de gobierno de la Primer Ministro Margaret Thatcher. Fue la evolución histórica y una superposición de ideas y de medidas las que le dieron origen. Entre las fuentes o influencias teóricas reconocidas del NMP encontramos el espíritu gerencial del sector privado y los aportes de satisfacción al cliente, ideas que provenían de las teorías de la calidad total y que estaban de moda en las empresas privadas del momento. Hay que reconocer que, la preocupación por los resultados proviene también de los profesionales de ciencias económicas y contadores que asesoraban al gobierno británico. Las mediciones de *performance* y estándares de calidad reconocen el mismo origen.

Al comenzar el proceso de reforma de la década del 80 el Estado Británico era un típico Estado de Bienestar, en el que el papel del sector público en la economía era muy fuerte, tanto desde el punto de vista de las innumerables empresas estatales y los servicios públicos como de las otras prestaciones que se le brindaba a la población ("public housing", seguro de desempleo, seguro de salud, etc.).

El servicio civil británico consistía en una estructura burocrática sólida, que premiaba la antigüedad de sus funcionarios. El poder de la burocracia era tan fuerte que los funcionarios de carrera podían aspirar a ser viceministros, y a veces ministros frente a la ausencia de un político apropiado para el puesto. Según las opiniones de ciertos conservadores de la época, este gran respeto por el servicio civil tenía como efecto secundario una creciente autonomización de los funcionarios respecto de los políticos. En este sentido se hablaba de un gobierno paralelo de la burocracia. Con la llegada al poder del Partido Conservador liderada por Margaret Thatcher se inicia un fuerte proceso de cambio que pretendía terminar con esa tradición.

Para lograr ese objetivo, la primer ministro llevó adelante un programa sustentado en dos pilares. En primer lugar, enfatizó la separación entre la política y la administración como una forma de reducir la influencia burocrática sobre la política. Para esto se buscó contractualizar a la administración, con el objetivo de que el político pudiese cambiar de gerentes públicos a discreción hasta encontrar al más eficiente para la tarea. De este modo, no se respetarían los criterios burocráticos imperantes hasta ese entonces. En segundo lugar, otras de las grandes ideas sobre las que Thatcher trabajó fue la constante comparación con los estándares del sector privado para tornar más eficiente a su burocracia y además buscar la incorporación de recursos humanos que procediesen de la empresa privada. El Estado, según su diagnóstico tenía un problema de "mala gerencia" y por lo tanto había que dotarlo de los buenos gerentes, los que de acuerdo con esa perspectiva, estaban en su totalidad en el sector privado.

La evolución histórica del NMP a través de las medidas thatcherianas es la siguiente:

- 1979 (M. Thatcher): Se crea la Efficiency Unit, a cargo del empresario Derek Rayner, por la cual se busca auscultar profundamente a la Administración Pública británica, tomando como punto de comparación al sector privado. El objetivo es buscar la reducción de costos y de gastos. El modelo a seguir es el del sector privado.
- 1983 (M. Thatcher): Se implanta la "Financial Management Initiative", que fija una reducción de costos para la administración, eficientiza la gestión financiera del Estado, establece un proceso de rendición de cuentas y traza las primeras líneas respecto de la preocupación por la calidad de los servicios públicos. Se establece que los resultados ("outputs") serán el objetivo de la organización pública. Éste es el momento del nacimiento del Nuevo Management Público (NMP), que será completado en la etapa que sigue.
- 1988 (M. Thatcher): Se lanza el plan "Improving Management in Government: The Next Steps", el que establece el eslabón final que le faltaba al NMP, que es la creación de las agencias de servicios para los ciudadanos. Estos organismos tienen una autonomía de gestión mayor que la tradicional estructura piramidal burocrática. Su personal está contractualizado y sometido a metas de *performance*. La rendición de cuentas se hace ante la autoridad ministerial correspondiente. Las

remuneraciones de los directores de agencias (reclutados del sector privado) están ligadas al desempeño de su organización. Los empleados de las organizaciones están también remunerados de una forma desigual y flexible, además de estar sujetos a medidas de desempeño. Esto implica establecer la competencia entre organismos públicos³.

- 1991 (John Major): Se establecen las "Cartas de servicios a los ciudadanos" mediante las cuales (p.e. salud, educación, pensiones, transporte, etc.) se estipulan claramente las prestaciones de las agencias a las que pueden aspirar los ciudadanos, las que incluyen el tiempo que demoran ciertos trámites. En las cartas se los informa también del desempeño alcanzado por los organismos públicos y sus estándares de eficiencia.

Los principios básicos del NMP se han extendido a otros países –sobre todo a los del área de influencia del modelo Westminster- por lo tanto no existe una versión única del NMP, pero en general constatamos que esta nueva forma burocrática posee los siguientes elementos comunes:

- Contractualización de sus gerentes y empleados
- Establecimiento de metas de *performance* y estándares de calidad para la agencia y sus miembros.
- Flexibilidad organizativa.
- Flexibilidad de remuneraciones e incentivos.
- Estructura organizacional "horizontal" o aplanada con pocas jerarquías.
- Orientación hacia los resultados ("outputs") más que hacia los procesos o procedimientos. Cuando los resultados se consolidan, se orientan hacia los impactos ("outcomes") de las políticas públicas.
- Gestión por resultados más que gestión por normas
- Orientación hacia la satisfacción del "cliente" más que al ciudadano.
- Emulación del estilo gerencial del sector privado.
- Estimulación de la creatividad y del espíritu de riesgo entre sus miembros.
- Se privilegia la respuesta rápida.
- Se trabaja con presupuestos y metas plurianuales.
- La competencia entre las agencias es estimulada.

El caso neozelandés es también un buen ejemplo para observar el surgimiento del NMP, el que se desarrolló mirando y siguiendo en paralelo a la reforma británica. Es innegable la fuerte influencia que jugaron las ideas managerialistas, así como las teorías de la Calidad Total y en gran medida las ideas del "Public Choice"⁴.

Por otra parte, si analizamos la reforma de la Administración Pública francesa –en el contexto de una tradición burocrática diferente- encontramos que las ideas del NMP no

³ El sistema de remuneraciones desigual implica que cada gerente pueda determinar el valor de las remuneraciones para sus organismos, contratando libremente a los empleados y estableciendo las pautas para su evaluación de desempeño. No existiría un control centralizado para toda la Administración Pública sobre el sistema de remuneraciones para los empleados públicos.

⁴ Es importante señalar que, tanto el modelo británico como el neozelandés son reconocidos entre las reformas de tipo Public Choice. En estos casos el diagnóstico predominante giraba en torno de la reducción y el control político de la burocracia, mucho más « crudamente » que en otros países como Estados Unidos, en donde el diagnóstico estuvo puesto más que nada en dotar a los burócratas de autonomía para lograr un mejor desempeño.

tuvieron una gran cabida para cambiar la cultura organizacional. En este caso encontramos que los franceses aplicaron más las teorías de calidad total más que los principios managerialistas que guiaron a los británicos. Esta diferencia no es ociosa, dado que en Gran Bretaña, desde el informe de la "Fulton Comisión" de los años '60 en que se aconsejó la incorporación de consultores provenientes del sector privado para dinamizar el Servicio Civil, se fueron creando lentamente las condiciones para que los consultores inspirados en un pensamiento managerialista tuvieran su "turno" en la reforma del Estado de los '80. En el caso francés la existencia de la ENA (que de alguna forma monopoliza la producción del "saber administrativo") actuó como una fuerte restricción para la influencia de los consultores en la reforma. Por ello en Francia se aplicaron más las teorías de la Calidad Total destinadas a mejorar los procesos, mientras que en Gran Bretaña la emulación del gerenciamiento privado a través del NMP y la orientación hacia los productos o resultados, pareció el camino más apropiado para los cambios.

3. Las políticas de saneamiento fiscal en la Argentina: El marco normativo general de la NMP.

La década del '90 en la Argentina estuvo caracterizada por el ciclo de las reformas estructurales de la economía. A diferencia de un simple paquete de ajuste de las variables macroeconómicas más típicas de los '70 y '80, la reforma estructural de la economía produjo un efecto trascendental en lo que hizo a la relación del Estado con el mercado (Torre, 1998). Además de la aplicación del Plan de convertibilidad de la moneda, esta transformación fue acompañada por una fuerte política de privatizaciones, desregulación del mercado económico y de reducción del aparato estatal, a través de las políticas de flexibilización y eliminación de los puestos de trabajo y de reducción de las estructuras organizativas⁵.

En lo que hace a la concepción del rol del Estado y de la orientación seguida por la reforma –aún con muchas contradicciones- podemos decir que se trató de una reforma "ideológica" en el sentido de la orientación neoconservadora predominante por esos años que deslegitimaba al Estado como productor de bienes y servicios y ensalzaba al mercado como su mejor asignador⁶.

El marco normativo vinculado a las políticas de saneamiento fiscal tuvo su inicio con la sanción de la ley N°24.156 *de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público*, promulgada el 30 de septiembre de 1992. A través de dicha ley se buscaba aumentar la responsabilidad en el uso de los fondos públicos a través de la implementación del presupuesto por programas –el que igualmente ha encontrado serios

⁵ En lo que hace la reducción del aparato público, debemos señalar que –salvo por las privatizaciones- todas las políticas de reducción fracasaron, volviendo luego a aumentar el gasto público a través de la creación de nuevas unidades estatales. Para un análisis extenso sobre los límites presentes a la reforma administrativa ver (Oszlak, 1999).

⁶ En este sentido, creemos que la reforma tuvo una fuerte influencia neoconservadora y con un fuerte contenido ideológico al estilo de la reforma inglesa bajo el gobierno de la primer ministro Thatcher. A pesar de esto, el problema fiscal no fue « resuelto » reinstalando cíclicamente la necesidad de reiniciar el camino de la reforma del Estado.

déficits en su implementación efectiva- y además incorporó nuevos mecanismos de control interno y externo⁷.

Además, como parte de la denominada segunda reforma del Estado, la que fuera aprobada por la ley N° 24.629 en el año 1996, se dio lugar -por primera vez en la Argentina- a la implementación de los Planes Estratégicos en algunos organismos descentralizados de la Administración Pública, como por ejemplo la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), etc⁸.

Sin embargo, la implementación de estos planes estratégicos fue meramente “formal” ya que, los mismos no se basaron en la formulación previa de diagnósticos que permitiesen abordar una adecuada definición de metas e indicadores cuantificables para avanzar hacia una gestión por resultados a través de la medición y de la evaluación de desempeño de los cuadros gerenciales del Estado.

Durante el año 1999, se aprobó la Ley N° 25.152 de *Solvencia Fiscal*, la que puso énfasis en la calidad del gasto público y en un nuevo mecanismo de asignación de recursos públicos a través de la firma de los Acuerdos-Programas⁹, la que tuvo su aplicación bajo el gobierno de la Alianza.

Estos Acuerdos-Programas que constituyen uno de los pilares más importantes de la reforma propuesta, persiguen el propósito de “...establecer de manera explícita una relación directa entre la asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. El Acuerdo-Programa trae aparejado una serie de transformaciones positivas y constituye un catalizador importante del cambio en la cultura institucional, toda vez que se constituye en un importante incentivo para el Organismo en tanto implica el compromiso de disminuir de manera creciente las regulaciones que rigidizan el manejo de los recursos”. (PMGP, 2001).

Estos Acuerdos-Programas fijarían las metas generales de compromiso para alcanzar la solvencia fiscal en el manejo de los recursos del Estado.

Como se observa en esta apretada síntesis, los esfuerzos por alcanzar el equilibrio fiscal se han visto limitados por diversas restricciones, cuyo análisis ha sido realizado en numerosos trabajos recientes sobre la reforma del Estado en Argentina y que exceden los límites de este trabajo. Pero sí nos interesa remarcar los constantes esfuerzos –que

⁷ Debemos mencionar que posteriormente –con la reforma de la Constitución nacional de 1994- se incorporó la Auditoría General de la Nación, la que además de un control de tipo financiero debería avanzar en un control integral de las políticas públicas, es decir intentando ejercer un control por resultados.

⁸ Concretamente la elaboración de los Planes Estratégicos se hizo bajo el Decreto N° 928/96. Asimismo a través del Decreto ° 558 de ese mismo año se creó la URME (Unidad de Reforma y Modernización del Estado) que, entre otras cosas, tenía a su cargo la confección y seguimiento de estos Planes.

⁹ En los últimos tiempos esta ley ha sido cuestionada, dado que no se respetó el acuerdo para arribar a déficit fiscal cero, el que proponía llegar a dicho déficit para el año 2002. Posteriormente, con la negociación del blindaje financiero en Diciembre de 1999 se acordó con el FMI alcanzar el déficit cero para el año 2005. Actualmente, se sancionó la Ley N° 25.453 de Déficit Cero, en función de la cual se aplicó un recorte horizontal de los salarios de los empleados públicos, ante la ausencia de crédito externo en la que incurrió la Argentina.

perduran en la actualidad- por alcanzar la solvencia fiscal en la política de la reforma. Actualmente la búsqueda del equilibrio fiscal pretende institucionalizarse a través de las reformas en la capacidad de gestión pública, por ejemplo implementando el presupuesto por programas que no ha sido aplicado efectivamente en los organismos descentralizados de la APN.

Dicho esto, nuestro interés reside en analizar los aspectos más eminentemente gerenciales que se pretenden implantar en la administración argentina, mediante el nuevo PNM, el que se encuentra contextualizado en el marco presentado anteriormente.

4. La transformación del aparato público argentino: ¿Una reforma *managerialista*?

Señalamos que, el sesgo general de todos los procesos de reforma del Estado ha sido la necesidad de generar soluciones a la crisis fiscal de los Estados nacionales, en el contexto de la deslegitimación de los Estados interventores. En la Argentina, esta tendencia no ha estado ausente, aún cuando se han producido una serie de políticas que en los hechos pueden presentarse como contradictorias de los principios de la racionalización estatal¹⁰.

A partir del gobierno de la Alianza se ha implementado en la Argentina, el Plan Nacional de Modernización del Estado, aprobado por el Decreto 103 de Enero de 2001, el que incluye una serie de transformaciones institucionales y horizontales como principios de mejora del funcionamiento de la Administración Pública.

En líneas generales este Plan parte de la base de un diagnóstico que pone el acento – antes que en el excesivo tamaño del aparato estatal- en su “deformidad”, aspecto que pretende demostrar la naturaleza heterogénea de la configuración del Estado y la necesidad de elevar su capacidad de gestión pública posterior a las reformas encaradas durante la década del '90.

Entre las reformas de tipo institucional, el Plan prevé la instrumentación “gradual” de un modelo de gestión por resultados y la firma en algunos organismos de la carta compromiso con el ciudadano. Precisamente, entre sus fundamentos el Plan señala que, los intentos por llevar adelante reformas globales han fracasado. Por lo que plantea la necesidad de avanzar “...*hacia acciones concretas y específicas que tiendan a mejorar aspectos operativos cotidianos en el funcionamiento de las organizaciones públicas.*”

Para avanzar hacia lo que considera la necesidad de un Estado que satisfaga las demandas de los ciudadanos prestando servicios de calidad plantea tres ejes para el

¹⁰ A este respecto, podemos señalar la creación del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) el que –a pesar de incluir un sistema de selección de funcionarios y de progreso en la carrera administrativa mediante el mérito y la evaluación de desempeño- tiende a ser considerado dentro de los modelos de burocracia profesional –otorgando la garantía de estabilidad en el puesto de trabajo- antes que un sistema de contratos flexible, como ha sido la tendencia en los países de reformas tendientes a reducir la asignación del gasto. Justamente Oszlak señala que estos sistemas son muy costosos ya que requieren de sofisticadas herramientas gerenciales para su administración. (Oszlak, 1994).

cambio. i) Cambio en el modelo de gestión, ii) Proyectos de modernización estructural, y iii) Transparencia y Política anticorrupción¹¹.

Con respecto al nuevo Modelo de Gestión –aspecto en el que nos concentramos en este trabajo- el Plan intenta transformar la gestión orientando la misma hacia la consecución y el logro de los resultados antes que a la aplicación “ciega” de los procedimientos administrativos.

Para alcanzar ese objetivo en el nuevo modelo de gestión, apuntan a implantar dos tipos de transformaciones, denominadas institucionales y horizontales. Como parte de las reformas institucionales el nuevo proyecto de modernización busca instaurar la *gestión por resultados* en algunos organismos considerados claves –sobre todo para las políticas de saneamiento fiscal- y el programa *carta compromiso con el ciudadano* –modelo tomado fundamentalmente de la reforma inglesa- y cuya aplicación se ha comenzado en aquellos organismos que tienen mayor contacto con el público y que, de acuerdo con sus ejecutores, se encontraban en mejores condiciones para “soportar” –desde el punto de vista organizativo- la implantación de un sistema de mejora continua.

4.1. La Carta Compromiso con el Ciudadano: NMP y Calidad Total.

Este programa enuncia que *“Los ciudadanos tienen derecho a ser escuchados e informados en lenguaje simple y a recibir respuesta y/o compensación cuando presentan una queja o reclamo. Si los organismos públicos comunican qué es lo que la ciudadanía puede razonablemente esperar del servicio que brindan, estos derechos se potencian, se hacen efectivos.*

La Carta Compromiso con el Ciudadano define un marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos. Al hacer explícitos los derechos que asisten a los ciudadanos y publicar estándares que permitan medir y controlar las prestaciones de cada organismo, la alta gerencia pública asume un compromiso de cumplimiento del servicio en términos explícitos”. (Decreto PEN 103/01).

Como parte de las actividades de ejecución del Plan, el mismo se desarrolla en cinco módulos a saber: i) Establecimiento de estándares de calidad de los servicios; ii) Elaboración y Difusión de la Carta Compromiso; iii) Sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelación y iv) Formas de participación ciudadana y métodos de consulta; y v) Monitoreo y Evaluación de las actividades y resultados del Programa.

Debemos señalar que un pilar fundamental de este programa lo constituye la construcción y diseño de los estándares de calidad de los servicios. El mismo contempla *“...la identificación de los factores o atributos de calidad que valoran los clientes/ciudadanos en los servicios que debe prestar la organización y que constituyen la base para el desarrollo de indicadores y estándares apropiados para cada uno de ellos. Estos indicadores y estándares constituyen, a su vez, una herramienta crucial para la medición y para evaluar los resultados obtenidos y los niveles de satisfacción de los clientes/ciudadanos”.* (PMGP, 2001:15)

¹¹ Con respecto a los proyectos de modernización estructural el Plan preve la realización de una reformulación de las unidades funcionales, eliminando las superposiciones y racionalizando la gestión de los programas de asistencia financiera internacional. Por otra parte, con respecto a las políticas de anticorrupción, el Plan incluye la implementación de políticas de control y fiscalización ciudadana.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano fue inspirado en la reforma inglesa – bajo la administración del Primer Ministro John Major- a partir de un diagnóstico que intentó reemplazar una cultura de “súbditos” por una cultura participativa y a través de la cual, se pudiese mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado, conociendo sus críticas por los servicios recibidos pero también las expectativas de los individuos en relación con la calidad de los servicios esperados.

En la Argentina, el Programa combina el diseño de este tipo de iniciativas con otras ligadas a la Calidad Total, en tanto busca implementar un sistema de mejora continua a través del cual se pueda incorporar las expectativas de los clientes/ciudadanos en el diseño de los servicios. Esto además se vincula con un proceso de evaluación y contrastación permanente que conforma la fuente para un proceso de retroalimentación que constituya la base para la implementación de procesos de mejora continua en las organizaciones públicas, tomando como referencia central al cliente/ciudadano.

Durante los años 2000 y 2001 se han firmado y puesto en vigencia la Carta Compromiso en los siguientes organismos: Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR); Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); Registro de la Propiedad Inmueble; Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA); el Servicio de Informática Jurídica; Superintendencia de Servicios de Salud; Biblioteca del Maestro; Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNC); Consejo del Menor y la Familia; Dirección de Migraciones; Ente Nacional de Regulación Eléctrica (ENRE); Ente Nacional de Regulación el Gas (ENARGAS); Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI); Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC); la Dirección Nacional del Registro Nacional de las Personas (RENAPER); Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor; Secretaría de Deportes y Recreación; Secretaría de Empleo; y Superintendencia de Seguros de la Nación.

Durante los próximos tres años se aspira a implementar la Carta Compromiso con el ciudadano en la totalidad de los organismos públicos.

4.2. La Gestión por Resultados: Sus alcances esperados.

Con respecto al Modelo de Gestión por Resultados (en adelante GPR) el Plan señala que *“...Es necesario que el administrador público sepa y haga saber qué se espera de su gestión, cómo va a alcanzar los objetivos propuestos y cuáles serán los beneficios o las penalizaciones que acompañarán su desempeño. Además, es imprescindible revitalizar los mecanismos de control de gestión y de petición y rendición de cuentas, a fin de implantar un modelo de gestión que permita una administración centrada en los resultados e impactos de su gestión, de modo de responder a las cambiantes demandas e inquietudes de la sociedad”*. (PMGP,2001). Para ello se apela a la utilización de las herramientas del planeamiento estratégico, la reingeniería y los sistemas de alta dirección.

La denominada gestión por resultados –la que se aplicó integralmente en toda la Administración Pública de Nueva Zelanda- busca responsabilizar (*accountable*) a los gerentes por el cumplimiento de los resultados buscados por la organización. Este modelo debe ir acompañado de la aplicación de incentivos monetarios para los cuadros gerenciales por el cumplimiento de las metas de la organización. Para ello en la

Argentina, se ha firmado recientemente el Decreto que instala en los organismos en los que se han firmado los Acuerdos-Programas la figura del *Gerente de Programas*, el que estará responsabilizado de acuerdo a la definición de las metas en los Planes Estratégicos¹².

De acuerdo con la formulación del Plan Nacional de Modernización, la GPR es un instrumento de gestión de las organizaciones que: “1) *Estructura la gestión en torno al proceso resultados-productos-recursos*; 2) *Descentraliza la toma de decisiones y flexibiliza el uso de los recursos, sobre la base de la asignación de resultados y la instalación de sistemas de autocontrol*; 3) *Pone en relación, en la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados*; y 4) *Se caracteriza por el predominio de acciones creativas y de rutinas de calidad*”. (PMGP,2001).

El proceso de implantación de la GPR supone el desarrollo de procesos sistemáticos de planeamiento estratégico que otorguen una visión general sustentada en valores generales a la Alta Dirección de los organismos; transformar al presupuesto en una verdadera herramienta de gestión que permita medir los resultados alcanzados y; la implementación de la reingeniería de procesos para mejorar la gestión interna de los organismos; la redefinición del rol de los Gerentes; y la implantación de sistemas de monitoreo de la gestión y de mecanismos de petición y rendición de cuentas.

Además de la implementación de los Acuerdos-Programas, el Plan busca desarrollar otro tipo de convenio, ligado al desarrollo de los denominados *Compromisos por Resultados de Gestión* (CRG). Los mismos se pactan entre la Alta Dirección y las gerencias operativas y estipulan resultados, plazos, recursos y responsables.

Entre los organismos que se incluyen como prioritarios para implementar la gestión por resultados y cuya aplicación se preveía para el 2001 encontramos: el Ministerio de Educación; la Sindicatura General de la Nación (SIGEN); Programa Materno Infantil del Ministerio de Salud y la Administradora Federal de Ingresos Públicos (AFIP); Ministerio de Salud (área materno - infancia); Oficina Anticorrupción; Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES); el Comité Nacional de Radiodifusión (COMFER); Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT); y el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA).

Finalmente, como parte de las denominadas políticas transversales u horizontales el Plan incluye la profesionalización de los recursos humanos, a través del diseño de sistemas de carrera basados en la compensación a la productividad laboral y en un

¹² El Decreto 992/01 establece la creación de las Unidades Ejecutoras de Programa, las que tendrán a su cargo –bajo la responsabilidad de los Gerentes de Programa- la ejecución de Programas específicos en relación directa con actividades vinculadas a la obtención de resultados hacia la población objetivo. El mismo especifica en su artículo 6º « *El Compromiso de Resultados de Gestión deberá especificar los resultados a alcanzar por el responsable de la Unidad Ejecutora de Programa, los recursos que se pondrán a disposición y los indicadores objetivos de desempeño, de manera convergente con las metas físicas establecidas para el programa en el Presupuesto Nacional, en el caso que las hubiera. Dichos indicadores integrarán el Sistema de Evaluación de Resultados, en el que también se especificará la periodicidad de las evaluaciones parciales de la labor de los Gerentes de Programa. Cuando la naturaleza de la oferta pública lo permita, los resultados a alcanzar podrán ser acordados en diferentes escenarios o niveles de esfuerzo en función de la dotación de recursos reales y financieros que se disponga.* »

extenso programa de capacitación. Para ello, se preveía la implementación de un programa de capacitación estratégica desarrollado de manera permanente que ponga como eje la definición de la capacitación ofertada de acuerdo con las demandas de los organismos de la Administración Pública.

5. Algunos comentarios respecto de los principios del NMP en la Argentina.

Luego de una década de reformas estructurales en la cual el acento estuvo puesto sobre todo, en la reducción del aparato estatal y en la crítica al excesivo tamaño de su aparato institucional, se ha puesto en marcha de manera más sistemática que en el pasado la aplicación de un Plan que intenta “bajar” a la Administración Pública argentina, algunos de los principios de la denominada Gerencia Pública.

Fundamentalmente nos hemos concentrado –aunque sintéticamente- en la descripción del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano y del Modelo de Gestión por Resultados.

Con respecto a la GPR, esta denota la existencia de fuertes componentes “contables” en su concepción -idéntica tendencia que en las reformas británicas y neozelandesas-. En este sentido, es notable remarcar el intento por implantar la exigencia de rendición de cuentas como forma de actuación de los gerentes públicos a través de la definición de metas medibles de cumplimiento en los organismos previstos dentro de la reforma del Estado y la búsqueda por mejorar la asignación del gasto público a través de la adecuación del Presupuesto por Programas a la Planificación Estratégica.

Con respecto al Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el que está inspirado en la reforma inglesa y que se ha aplicado en otros países con sistema institucional de tipo Westminster, el mismo intenta mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado a través de la información que los “clientes” puedan proveer respecto del nivel de satisfacción alcanzado en los productos y servicios ofrecidos por el Estado. Inspirándose en algunas de las propuestas del TQM¹³, el Programa está ligado a la implementación de un sistema de mejora continua, y se intenta implantar en todos los organismos de la Administración Pública Nacional.

Como vimos en el punto 2 de este trabajo, el Programa Carta Compromiso está inspirado en los mismos criterios llevados a cabo durante la reforma británica, sobre todo en cuanto a su orientación hacia los resultados, las metas, los estándares de calidad y el concepto de responsabilización (accountability) gerencial.

Sin embargo, cabrían realizar algunas consideraciones respecto de las características y los límites que presentan las instituciones argentinas para lograr alcanzar con éxito las reformas que apunten a mejorar la *performance* de la Administración y brindar servicios con calidad a los ciudadanos.

¹³ El TQM (“Total Quality Management”) es la gestión de la calidad total aplicada a la gerencia. La gran diferencia entre el TQM y el NMP es que el primero está orientado hacia el mejoramiento de los procesos, mientras que el último está orientado hacia la obtención de resultados. No obstante esta sustancial diferencia el TQM ha suministrado muchas ideas que fueron tomadas por los teóricos del NMP.

En este sentido, Schneider habla de tres tipos principales de programas de reforma que se han implementado por lo general en los distintos países. Los mismos pueden ser clasificados como reformas weberianas, de responsabilización (*accountability*) o gerenciales. El autor señala que cada tipo suele responder a un problema diferente dependiendo del diagnóstico que se realice respecto del funcionamiento del aparato público. (Schneider, 2001).

En el caso de las reformas weberianas, estas intentan suprimir el clientelismo y el patrimonialismo a través de la construcción de un sistema de carrera de tipo burocrático-profesional, otorgando autonomía burocrática respecto de la política. En este caso el autor señala que, algunas de las consecuencias negativas de este tipo de modelos, es la rigidez, la falta de responsabilización y la ineficiencia. En la Argentina, la creación del SINAPA (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) tuvo que ver con esta iniciativa, aunque con poco éxito dado las constantes “invasiones” políticas de los cargos y las limitaciones presupuestarias para administrar un sistema altamente costoso¹⁴. El SINAPA también difiere del NMP en la lógica de la estructura de las remuneraciones. Este último implica una flexibilidad en cuanto a las remuneraciones de los funcionarios¹⁵.

Con respecto a las reformas de "*accountability*", éstas procuran aumentar el control político de la burocracia, mediante la instrumentación de mecanismos de rendición de cuentas sobre todo a través del sistema electoral y del control del congreso. Las reformas –antes que nada- apuntan a la estructura de gobierno, y también buscan incorporar a los ciudadanos en el control directo de la burocracia pública, por ejemplo a través de los sistemas de consulta permanente a los clientes/ciudadanos. Un ejemplo de ello, podría considerarse el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, el que intenta acercar el Estado a las demandas de los ciudadanos, involucrándolos en la gestión a través de la información, la que permitiría reformular constantemente el proceso de gestión de los servicios públicos.

Finalmente un tercer tipo de reforma son las denominadas reformas gerenciales –para nosotros NMP- las que intentan transformar el funcionamiento del aparato público para eliminar lo que consideran el papeleo innecesario, la rigidez, el particularismo y la ineficiencia en el comportamiento de la administración. En estos casos, los contratos de gestión, la descentralización y el fin de la estabilidad de los funcionarios públicos constituyen las herramientas características de este modelo. En la Argentina, sin duda el modelo de Gestión por Resultados, está inspirado en esta visión gerencial de la gestión pública.

¹⁴ Debemos recordar que el diseño de este tipo de sistema de carrera se insertó en el marco de una política de reducción del Estado, que en el caso de los recursos humanos se sustentó en la flexibilización y en la reducción de cargos públicos, lo que marca algunas de las contradicciones presentes en dicho período de reforma.

¹⁵ En el caso británico existen actualmente 138 agencias, las cuales no tienen una estructura salarial uniforme, ni una estructura tipo. La estructura organizacional, y las remuneraciones son fijadas por el gerente, así como la estructura de incentivos monetarios y la performance que debe cumplir cada empleado. Otra de las particularidades del sistema británico es que los salarios pueden aumentar o decrecer según la *performance* individual.

5.1. La versión argentina de la NMP: Sus límites y restricciones.

Aunque todavía es prematuro realizar un análisis de la implementación de estos programas de reforma en la Argentina –su implementación no se encuentra completamente finalizada- sí nos parece interesante señalar el hecho de que, aún basándose en distintas corrientes y experiencias de reforma –sobre todo de los países de cultura sajona-, su grado de desarrollo se encuentra con serias restricciones que deben ser tenidas en cuenta para evaluar sus posibles impactos.

Entre estas restricciones queremos destacar dos aspectos esenciales que presentan límites a este tipo de propuestas graduales y progresivas en el Estado. En primer lugar, los serios problemas fiscales que están presentes en el Estado argentino. En este sentido, si bien parte del Plan buscaba mejorar y transparentar el gasto público, el fracaso en el cumplimiento de las metas fiscales establecidas y en la Ley de Déficit Cero ante la pérdida del crédito externo –la que se basaba en la aplicación de reducciones horizontales de los salarios públicos- antes que contribuir a mejorar el desempeño del Estado en su conjunto, creemos que aumentaron aún más las distorsiones presentes en las escalas salariales de los funcionarios públicos y los mecanismos vigentes en el sistema de recursos humanos –aunque precarios- de evaluación de desempeño.

Nos parece importante resaltar el hecho de que, en el caso británico y neozelandés la reforma managerialista implicó ciertos ahorros, pero su implementación requirió además pagar ciertos costos indispensables como por ejemplo, los elevados sueldos de los gerentes públicos de las agencias y las onerosas estructuras de incentivos flexibles. En este sentido, la precaria situación fiscal argentina y el descrédito social respecto del desempeño del Estado, son las causas que generan una situación de “hipersensibilidad” de la opinión pública respecto de ciertos salarios estatales, que funcionarían como restricciones importantes para el desarrollo de nuestra versión local del NMP.

Un segundo aspecto, y que también está ligado a lo anterior, fue la tensión manifiesta alrededor de los ejes de la reforma dentro de la propia coalición gubernamental de la Alianza. El Plan de reforma cambió varias veces de ubicación y responsable. El mismo se fue desarrollando entre las constantes pujas por controlar el proceso de reforma del Estado entre el Ministerio de Economía y Jefatura de Gabinete y los cambios constantes de la unidad de reforma del Estado desde Vicepresidencia, Jefatura de Ministros, luego el pasaje a Economía durante el “fugaz” pasaje de López Murphy por ese Ministerio y finalmente, la vuelta a Jefatura de Gabinete de Ministros con la creación de la Secretaría de Modernización del Estado¹⁶. Durante el gobierno del Dr. Duhalde, demás está decir que la nueva gerencia pública no se encontró dentro de sus prioridades debido a la situación dramática en la que se desenvolvía la política (gran crisis de representatividad) y la economía (default y recesión).

Justamente no debemos olvidar que éste tipo de reformas se hicieron con gobiernos que tuvieron un fuerte apoyo político y un prolongado período de gobierno. En este sentido, Dieciocho años de reformas *managerialistas* han provocado un profundo efecto en el

¹⁶ Como ejemplo de esta situación, puede señalarse la indefinición política respecto del destino de las reformas estructurales en organismos claves como la Administradora de la Seguridad Social (ANSeS), y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), en cuyos responsables políticos se encontraban fuertes resistencias a aceptar reformas por parte del núcleo encargado de la modernización del Estado.

Estado y la sociedad británica. Asimismo, hay que remarcar que la reforma neozelandesa se extiende por catorce años, bajo la responsabilidad de dos gobiernos de partidos distintos, aunque no diferían en su ideología reformista¹⁷.

Para concluir debemos señalar que, en el caso argentino observamos que la reforma del Estado es particularmente “dura” entre 1990 y 1996, y “cosmética” entre 1996 y 2000. Posteriormente, el gobierno de la Alianza retomó ciertos impulsos reformistas bajo una perspectiva gradualista y “táctica”, aunque urgidos por fuertes restricciones de caja, que con graves problemas de gobernabilidad como telón de fondo terminaron con el gobierno de De la Rúa de una forma prematura.

Ahora bien, creemos que los cambios introducidos en las administraciones del mundo desarrollado distan de ser cosméticos. Nueva Zelanda y Gran Bretaña han transformado el 90 % de sus servicios civiles según el nuevo management público, Estados Unidos ha adoptado desde siempre una orientación managerial, y otras burocracias europeas (la francesa y la española) han introducido cambios orientados hacia el “producto” de sus organizaciones. No podemos dejar de reconocer entonces, que estaríamos frente a un nuevo modelo de gerenciamiento, con el que, tarde o temprano, tendremos que “sincronizar” nuestro aparato administrativo, que por el momento, muestra un modelo managerial inconcluso.

¹⁷ En el caso británico, Margaret Thatcher estuvo en el gobierno desde 1979 y ganó las elecciones de 1983 y 1987 con un porcentaje del 43 %. En 1991 es sucedida por el gobierno conservador de John Major, quien retoma la bandera reformista hasta que, en 1997 el laborismo de Tony Blair se impone en las elecciones. En el caso neozelandés las reformas managerialistas han sido llevadas a cabo por el Partido Laborista, quienes asumieron su primer gobierno en 1984/87, y luego renuevan su mandato para el período 1987/90. A partir de allí gana el partido Nacional (conservador) que se mantiene en el poder hasta 1998, luego colapsa y gana una coalición heterogénea liderada por una minoría del partido conservador o Nacional.

Bibliografía.

Aucoin, Peter (1998) "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos", en Brugué y Subirats *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, España.

Aucoin, Peter (1995), *The New Public Management: Canada in comparative perspective*, Ed. Institut de recherche en politiques publiques, Montreal, Canadá.

Bozzo, Cristina, Beatriz López y Andrea Zapata (1999) "Crónica de un Fracaso Anunciado: La Segunda Reforma del Estado" en Blutman, Gustavo (comp.) *Investigaciones sobre Reforma del Estado, Municipios y Universidad*, CIAP/IIA, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Estevez, Alejandro M. (2001) *La reforma Managerialista del Estado, Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

Mathiasen, David G. (1996), *The new Public Management and its critics" International Public Management Journal*, v.1 # 2.

PMGP (2001) *Programa de Modernización de la Gestión Pública, Modelo de Gestión Por Resultados*.

PMGP (2001) *Programa de Modernización de la Gestión Pública, Carta Compromiso con el Ciudadano*.

Schneider, Ben Ross (2001) "La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Institucionales y Soluciones Improbables", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 20, Venezuela.

Torre, Juan Carlos (1998) *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Paidós.

Oszlak, Oscar (1999) *Quemar las naves: (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)*, Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Mesa Redonda "Modernización de la Gestión Pública: Nuevas políticas y estrategias para la modernización de la gestión pública", México, 19 al 22 de Octubre de 1999.

Oszlak, Oscar (1994) "Los A.G. un Cuerpo Gerencial de Elite en el Sector Público", en *Revista Aportes*, Año 1, N° 1, págs. 82-107.