

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

REINGENIERÍA DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA DEL INAP PARA LA RECONVERSIÓN DE LOS ESTADOS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Eduardo Fernández y Alberto Toro*

1. Introducción

El presente informe pretende desarrollar los aspectos fundamentales de nuestra gestión en el rediseño del Programa de Investigación y Transferencia Tecnológica para la Reconversión de los Estados Provinciales y Municipales del Instituto Nacional de la Administración Pública.

El Programa tiene por objeto transferir líneas de investigación en materia de administración pública y las experiencias de gestión capitalizadas por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de la Administración Pública susceptibles de aplicar en procesos de Reforma Administrativa y Optimización del Sector Público en las distintas provincias y municipios, conforme a los modelos de gestión que definan las jurisdicciones demandantes.

En cuanto a la gestión de la administración pública, el programa desarrolla investigaciones teóricas y análisis puntuales de la praxis de la reforma administrativa con el fin de sistematizar conocimientos, metodologías, estrategias y acciones específicas en materia de reforma del Estado. Estos ejes de investigación se orientan, según los casos, hacia modelos de reforma ejecutados en provincias o municipios.

En ese sentido, el eje de transferencia apoya fundamentalmente dos áreas de aplicación: las acciones fundacionales para la Reforma del Estado (diseño de marcos normativos generales y particulares, rediseño escalafonario, desarrollo de sistemas de capacitación, etc.) y las acciones específicas de apoyo técnico a la gestión pública (diagnósticos organizacionales, reingeniería de áreas operativas, fortalecimiento institucional y de organismos estratégicos, etc.).

Operativamente, el programa desarrolla acciones en Catamarca y La Rioja, jurisdicciones con las que se han suscripto sendos Convenios de Cooperación y Asistencia Técnica y donde se han creado Unidades de Gestión Provincial que atienden distintas temáticas enmarcadas en la reforma de los Estados provinciales.

También se han desarrollado acciones de fortalecimiento institucional en el municipio pampeano de 25 de Mayo, consistentes en diagnósticos organizacionales y operativos con vistas a asumir problemáticas de reestructuración funcional y capacitación de recursos humanos.

Al mismo tiempo, se están definiendo ámbitos de incumbencia para abordar acciones de optimización del sector público conforme a demandas originadas en Formosa y Salta y en los municipios de Monte Caseros (Corrientes), Resistencia (Chaco), 25 de Mayo (La Pampa) y Río Grande (Tierra del Fuego), a fin de encuadrarlas en el plan de actividades para el corriente año.

Por otra parte, la reingeniería programática propiamente dicha se ha ejecutado a partir de los objetivos fijados por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de la Administración Pública en materia de transferencia de tecnologías de gestión, con el aporte de nuestras experiencias de gestión como Administradores Gubernamentales en distintos Programas de Reforma del sector público provincial en el ámbito de la Secretaría del Interior y la Subsecretaría de Asistencia a las Provincias del Ministerio del

Interior.

De tal modo, a partir de esta experiencia, fuimos convocados para colaborar en el rediseño e implementación del Programa y responder a demandas específicas de distintas Provincias y Municipios.

A continuación, desarrollaremos los principales puntos de la gestión programática, los cuales giran fundamentalmente en torno a experiencias interactivas, partiendo de una revalorización del rol de las instituciones demandantes y del propio INAP como entidad rectora en el tema de transferencia de tecnologías de gestión y gerenciamiento público.

2. El punto de partida: el abordaje de la problemática de la reforma en el nivel de la investigación

En materia de reforma administrativa, creemos que todo desarrollo teórico, todo abordaje de investigación, debe partir de la práctica. Desde este convencimiento, entendimos que toda acción de reingeniería programática debe partir de la capitalización de los déficits existentes y de la propia experiencia de gestión en la materia.

Fue así que iniciamos nuestro trabajo partiendo de experiencias puntuales y con la certeza de que para implementar un plan de gestión propiamente dicho, debíamos tomar nota de todas aquellas falencias y disfuncionalidades —tanto de áreas, programas y proyectos— que no debíamos repetir, para encarar el rediseño positivo de una gestión programática.

De tal modo, pudimos consignar una batería de disfuncionalidades usuales, a saber: los modelos "de escritorio", la falta de apreciación de los contextos en los cuales se aplica la reforma, la subestimación de las contrapartes, los errores devenidos de la falta de generación de consenso, las deficiencias de los sistemas comunicacionales y, finalmente, la visión fundamentalista de las acciones de reforma.

A continuación, desarrollaremos sucintamente nuestra concepción de estos elementos negativos, verdaderos obstáculos de fondo para toda acción de reforma y optimización del sector público.

- **MODELOS "DE ESCRITORIO".** Se trata de modelos estandarizados, de aplicación acrítica, que se implementan sin tener en cuenta las especificidades del contexto y la cultura de las organizaciones. Se caracterizan por excesivo tecnocratismo, falta de diagnósticos de situación y aplicación "sine qua non" de modelos de reforma estándar basados en criterios de ajuste irrestricto sin tener en cuenta si los mismos son aceptables para las jurisdicciones.

- **ERRORES DE APRECIACION DE CONTEXTO.** Fundamentalmente se vinculan con deficiencias de planificación. Es decir, se hace una planificación detallada de acciones subsidiarias, sin tener en cuenta los criterios básicos de planificación referidos a la apreciación del contexto, la aptitud de las acciones a desarrollar, su factibilidad de implementación ni la aceptabilidad de los instrumentos seleccionados para afrontar las distintas problemáticas.

- **SUBESTIMACION DE LAS CONTRAPARTES.** Deviene de la conjunción de las disfunciones anteriores y se caracteriza por un fuerte centralismo, por una errónea convicción de que todos los problemas de gestión pública se originan en las jurisdicciones provinciales y municipales sin tener en cuenta principios básicos del federalismo. Es decir, se considera a las jurisdicciones como un mero receptor pasivo y acrítico de las recetas de reforma.

- **DESATENCION DE LOS MECANISMOS DE CONCERTACIÓN.** La conjunción de las tres disfunciones ya citadas lleva, necesariamente, a subestimar los mecanismos de concertación. Creemos que resulta muy difícil, por no decir imposible, articular acciones efectivas y eficaces de reforma y de optimización si no se considera el valor fundamental de la generación de consensos de base, estimulando la participación de las contrapartes y sin atender a que son las propias jurisdicciones quienes mejor identifican sus problemas básicos. O sea, se dejan de lado los mecanismos de consenso y concertación y se aplican recetas "infalibles" que no se adecuan a las propias demandas de las jurisdicciones.

- **deficiencias de los sistemas comunicacionales.** Se vinculan con fallas de comunicación, con abundancia y superposición de comunicadores oficiales y se manifiesta en una contraposición entre los objetivos reales de las acciones de reforma y los objetivos "imaginarios" que van tomando cuerpo en la propia Administración. Es decir, se definen los objetivos reales, pero un mal manejo de los sistemas de

comunicación hacen que se vayan conformando, a nivel del personal público, una serie de expectativas que no se condicen con la realidad. De tal modo, cuando se llega, por ejemplo, a un nuevo Escalafón, la gente espera del mismo mucho más de lo que realmente ofrece y ello baja enormemente el impacto de su aplicación.

- visión fundamentalista de las acciones de Reforma. Remite a una situación determinada por la superación de las demandas jurisdiccionales y por una desatención del contexto de aplicación de las mismas. Es decir, se aborda la problemática desde el imperativo de desarrollar "La reforma", de implementar modelos fundacionales que superan las expectativas de las demandas. De tal modo, se implementan Reformas Fundacionales que terminan fracasando, muchas veces porque el propio contexto demanda soluciones coyunturales en áreas específicas que son desatendidas en función de abordajes fundacionales.

3. Las premisas de gestión en el desarrollo programático

Superada la etapa de abordaje, pudimos plantearnos la interacción entre la teoría y la práctica. Es decir, a partir de un conjunto de principios que no deben ser vulnerados, redefinimos las premisas del modelo de gestión para implementar la transferencia tecnológica en materia de Reforma y Optimización Administrativa de los Estados Provinciales y Municipales, conforme a las demandas que las jurisdicciones hacen llegar al Programa.

En tal sentido, tratamos de capitalizar las experiencias negativas incorporándolas a las directivas políticas de gestión. Ello dio como resultado un lineamiento general de acciones que puede sintetizarse en los siguientes puntos que definen una concepción alternativa en materia de reforma y optimización:

- La Reforma del Estado debe ser un proceso transparente ejecutado de cara a la gente. El Programa parte de la premisa de la construcción de consensos globales y sectoriales. En tal sentido, creemos que deben tomarse todos los recaudos para que los agentes públicos conozcan los objetivos de la reforma y sean partícipes privilegiados de ella. Sin su participación y la de sus entidades gremiales y profesionales representativas, toda acción de reforma aparece aislada y desarticulada y, por ende, condenada de antemano a fracasar.

- La Reforma del Estado debe orientarse, más que al ajuste fiscalista, a resolver los problemas de gestión del sector público. La gestión programática se encara, fundamentalmente, para resolver los problemas de gestión del aparato público. En tal sentido, las acciones de reforma pueden y deben llevar como correlato un mayor índice de racionalidad que implica, muchas veces, sensibles ahorros del gasto y un mayor aprovechamiento de los recursos humanos existentes. Encarar las acciones de reforma con un criterio meramente fiscalista lejos de subsanar problemas de gestión los produce y reproduce, además de desatender su costo social.

- La EVALUACION DE los impactos sociales Y EL DISEÑO DE POLITICAS PARA SU ATENCION es requisito ineludible de toda acción efectiva y eficaz de Reforma del Estado. El Programa siempre tiene en cuenta los impactos sociales de la reforma del Estado. Por ello, antes de abordar ajustes en materia de personal o acciones que traerán aparejados costos sociales, se exige a las contrapartes que los evalúen y que diseñen políticas para propender a una reconversión laboral efectiva y sustentable. El diseño de una "red de contención social" es requisito ineludible para atender demandas de ajuste de personal en el sector público.

- Cada Estado provincial y municipal tiene sus propias especificidades contextuales y de gestión que deben ser tomadas en cuenta a la hora de definir los objetivos y acciones de la Reforma. El Programa parte del convencimiento de que las jurisdicciones provinciales y municipales son quienes mejor conocen, dada su práctica cotidiana, la entidad y el carácter de sus problemas "endémicos".

En tal sentido, somos absolutamente respetuosos de sus especificidades y competencias y no proporcionamos soluciones estandarizadas. Esto se entiende en razón de que para abordar un problema y concurrir a su solución debe atenderse prioritariamente a las especificidades del contexto. Las autoridades provinciales y municipales siempre conocen el problema y tienen en mente su solución. Nuestro trabajo principal es ayudarlos a sintetizarlas, a identificar relaciones de causalidad y a abordar soluciones aptas, factibles y aceptables.

- La definición política del carácter y los componentes de la Reforma es una facultad propia de la conducción

del Estado Provincial y/o Municipal. El Programa es una herramienta válida de asistencia técnica para implementar decisiones políticas jurisdiccionales en materia de reforma y optimización del Estado. No es de nuestra competencia decidir cuestiones políticas propias de las jurisdicciones, sino motorizar los procesos tendientes a su implementación. Separar el componente político del aspecto técnico refuerza la capacidad de gestión y ayuda a la adecuada satisfacción de las demandas.

- El proceso de Reforma debe encararse generando consensos sectoriales que aseguren la aptitud, factibilidad y aceptabilidad de las acciones a desarrollar. El Programa toma los recaudos para desarrollar y fomentar todas aquellas acciones de generación de consenso que permitan arribar a soluciones participativas de los problemas de gestión e involucra a los distintos estratos de decisión de las jurisdicciones. El consenso garantiza la participación y el involucramiento positivo de los sectores en la solución de los problemas cotidianos de gestión. Por otra parte, actúa como reaseguro efectivo de la aptitud de los instrumentos a aplicar, la factibilidad de su utilización y el grado de aceptabilidad de las vías de solución elegidas.

- **LA SOLUCION DE PROBLEMAS SECTORIALES DE GESTION NO INHABILITA SU CARÁCTER ESTRATEGICO.** En el marco del Programa siempre se tiene en cuenta la proporcionalidad de las soluciones a aportar con la entidad de los problemas existentes. No creemos que todas nuestras acciones deban tener carácter estratégico, por el contrario, pueden abordar problemáticas específicas que aunque parezcan coyunturales, la efectividad de las soluciones que se aporten las tornan estratégicas a la hora de capitalizar resultados de gestión.

4. La gestión programática

Recibidas las demandas al Programa, se toma un primer contacto con la Jurisdicción en la persona del funcionario comisionado para hacerlas llegar. En este contacto informal se accede a la demanda, se evalúan sus posibles implicancias y se define la problemática a abordar. Al mismo tiempo se observa nuestra planificación de acciones en las distintas jurisdicciones y se evalúa la carga de tiempo y de recursos humanos que la demanda implica para adecuarla a nuestras posibilidades.

Tras este primer contacto, se redacta un Proyecto de Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica con las siguientes particularidades:

- Se suscribe entre la máxima autoridad política de la Jurisdicción (Gobernador o Intendente) y la Secretaria de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Presidenta del Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Se define el marco general de las acciones de Cooperación y Asistencia Técnica.

- Se definen los compromisos de parte en cuanto a recursos humanos y materiales afectados, coparticipación de los gastos operativos, carácter y forma de los mismos, etc.

- Se crea una Unidad de Gestión Provincial del Programa de Investigación y Transferencia Tecnológica para la Reconversión de los Estados Provinciales y Municipales que actúa como contraparte.

- La Unidad de Gestión Provincial se articula en dos niveles, una Coordinación General ejecutada por un funcionario de alto rango del gobierno Provincial o Municipal (Ministro o Secretario del Poder Ejecutivo, Intendente, etc.) y una Coordinación Alterna ejecutada por un funcionario de rango operativo de la jurisdicción. (Subsecretario, Director Provincial o Municipal, etc.)

- Se definen las problemáticas a abordar y el tiempo estimado para hacerse cargo de las soluciones a las mismas.

- Se define un mecanismo para la suscripción de eventuales Actas Complementarias al Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica a nivel del titular de la Unidad de Gestión Provincial y del Coordinador General del Programa.

- Se definen taxativamente las afectaciones presupuestarias que hagan posible la operativización de las acciones acordadas, a nivel general de Convenio y a nivel de Actas Complementarias.

- Se establece el mecanismo para la renovación y/o denuncia del Convenio.

Una vez suscripto el Convenio, se aprueba por ambas partes, a través de una Resolución de la Secretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública y un Decreto provincial o municipal.

Cumplido este requisito comienzan a desarrollarse el Cronograma de Acciones de Asistencia pactado en el Convenio.

5. Los ámbitos de las acciones programáticas

Conforme a la entidad y a las especificaciones de las demandas de las distintas jurisdicciones, y a modo de limitar campos de acción, el Programa de Investigación y Transferencia Tecnológica para la Reconversión de los Estados Provinciales y Municipales se articula en torno a los siguientes ejes fundamentales: Reconversión Escalafonaria, Modelos Organizativos del Sector Público, Reingeniería y/o Fortalecimiento Institucional de Organismos Estratégicos y Desarrollo de Recursos Humanos.

En lo que hace a la Reconversión Escalafonaria, el Programa analiza la factibilidad técnica de regímenes escalafonarios para el sector público en el marco de la reforma del Estado y abarca, además de los denominados Sistemas Provinciales de Profesión Administrativa, a aquellas cuestiones relacionadas con la fusión, reconversión y desarrollo de regímenes especiales destinados a áreas específicas del sector público.

El eje de Modelos Organizativos del sector público aborda la problemática de las estructuras orgánico-funcionales, su análisis y evaluación y, fundamentalmente, su adecuación a los nuevos objetivos y acciones del sector público, entre los que se destaca el rol de los entes y organismos de control de servicios públicos concesionados o privatizados. Abarca desde problemáticas estructurales y organizativas de Organismos sectoriales hasta la revisión y reingeniería del propio aparato estatal.

La Reingeniería y el Fortalecimiento Institucional de Organismos Estratégicos aborda las problemáticas de aquellos Organismos que las jurisdicciones provinciales o municipales consideran que necesitan revertir problemas puntuales de gestión, o bien, atender su reingeniería funcional. En tal sentido se abordan demandas de áreas de carácter central permanente, del tipo de Direcciones Generales de Rentas, Catastro o Registros de la Propiedad, por ser organismos sustantivos para los ingresos jurisdiccionales. De idéntico modo, se atiende la problemática de organismos estratégicos relacionados con especificidades de los distintos distritos, como pueden ser minería, turismo, planeamiento, tierras, etc.

Desarrollo de Recursos Humanos aborda cuestiones referidas a Sistemas de Formación, Capacitación y a la promoción y desarrollo de los agentes del sector público. Dentro de este plexo de acciones resulta de importancia fundamental el desarrollo, implementación y control de gestión de los sistemas de capacitación y la formación de cuerpos operativos o agrupamientos de especificidad funcional orientados a gerenciar políticas de reforma del Estado.

En síntesis, los Administradores Gubernamentales que a la fecha nos encontramos trabajando en el Programa, tratamos de contribuir a la generación de un instrumento apto para desarrollar acciones de transferencia de tecnologías de gestión y de gerenciamiento del sector público orientado a Estados Provinciales y Municipales.

Esta validez se basa en tres premisas fundamentales: una concepción federal de la reforma del sector público que pasa por un profundo respeto a los gobiernos destinatarios de la asistencia sin imposiciones de ningún tipo, una revalorización de la atención a los impactos sociales de los programas y proyectos de reforma y, fundamentalmente, el desarrollo de acciones transparentes hechas de cara a los agentes públicos, sin cuyo involucramiento positivo resulta imposible desarrollar acciones eficaces, efectivas y, sobre todo, sustentables en el tiempo.

* Eduardo Fernández y Alberto Toro integran el Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros y se especializan en temáticas relacionadas con la reforma de los Estados provinciales y municipales.