

CÓMO MEJORAR LA GESTIÓN PARA CONSTRUIR UN ESTADO MÁS FUERTE

Dr. Juan Manuel Abal Medina (*)

En los programas de reforma de administración pública, así como en los debates académicos, con frecuencia se hace mención a la necesidad de modernizar al Estado. Pero, ¿cuál es el sentido de tal aspiración?, ¿qué significa? y ¿por qué se requiere un Estado moderno? Creemos que estos interrogantes admiten múltiples respuestas. En efecto, detrás de este enunciado en común se esconden generalmente estrategias y medidas de reforma completamente diferentes. La razón de ello debe buscarse en el significado del propio término en cuestión: la modernización indica meramente que el Estado debe acompañar, en el sentido de no quedar rezagado, los cambios acaecidos en la sociedad. Por eso, cada modificación social estructural conllevará seguramente la necesidad, expresada por distintos actores, de redefinir el modo de actuación de las instituciones estatales.

En esta clave podemos interpretar los sucesivos programas de reforma estatal implementados en los últimos años en Argentina. Al respecto, durante la década del '90, con el predominio del paradigma neoliberal y el triunfo de la economía de mercado, la modernización del Estado adquirió un sentido preciso: reducir su tamaño y sus funciones. En otros términos, los cambios que ocurrían a nivel social exigían desmontar el complejo entramado institucional del Estado de Bienestar.

La crisis de diciembre de 2001, sin embargo, puso límites a esta forma de interacción entre Estado y sociedad. La exclusión social, el endeudamiento externo e interno, las altas tasas de desocupación, entre otros factores, evidenciaron la necesidad de un cambio de rumbo. El nuevo modelo implantado a partir de 2003 fue la expresión

(*) Secretario de Gabinete y Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

de respuesta a esa exigencia de cambio. Así, quedaba instaurado un nuevo modelo de crecimiento y de inclusión social. Obviamente, la redefinición de un nuevo sendero de desarrollo trajo consigo la urgente necesidad de reformar al Estado.

Desde la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP) trabajamos justamente con el objetivo de modernizar el Estado. Pero ¿En qué sentido? ¿Con qué fin? ¿De qué manera? En el presente trabajo nos ocupamos de responder a tales interrogantes. Para ello resulta necesario explicitar que la concepción que nos guía no solo se encuentra en correspondencia con los cambios y exigencias que nos plantea la sociedad, sino que también expresa la influencia de las nuevas tendencias que a nivel mundial se dan en el ámbito de la gestión pública.

PARADIGMAS DE REFORMA BUROCRÁTICA ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

El análisis sobre las concepciones que rigen en la actualidad los procesos de reformas burocráticas a nivel mundial revela que se atraviesa por un período de transición. En efecto, estamos transitando una etapa caracterizada por el surgimiento de severos cuestionamientos del hasta hace poco dominante paradigma de la "Nueva Gestión Pública" (en adelante, NGP) que, sin embargo, no alcanzan a definir un nuevo paradigma. En este sentido, puede advertirse que existe un proceso –aún inconcluso– de elaboración de una nueva síntesis que apunta a recoger los elementos positivos de la NGP al tiempo que corrige sus debilidades.

Recordemos que es a partir de los años '80 cuando este paradigma de la NGP comienza a implementarse, primero en Estados Unidos y en Europa, y posteriormente en América Latina. Al margen de las particularidades y, en algunos casos, las cruciales diferencias entre los países donde fue aplicado, es posible dar cuenta de una serie de rasgos característicos de esta visión. La idea fuerza de este paradigma consistía en que el Estado adoptara una nueva lógica de funcionamiento, más próxima a la que regía en el sector privado, y por el contrario, más alejada de la tradicional impronta weberiana. Así, se apostaba a conferir a la acción estatal un claro sentido instrumental, donde lo fundamental era satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas y no tanto la observancia de complejos procedimientos normativos.

Es producto de la hegemonía detentada por este paradigma que se torna frecuente en diferentes administraciones públicas la introducción de distintas herramientas implementadas con éxito en el sector privado. Entre ellas, se destacan la planificación estratégica, la gestión por resultados, la desconcentración y delegación de responsabilidades.

Luego de haber comandado prácticamente todos los procesos de reforma burocrática a nivel mundial, la NGP comenzó a evidenciar algunos problemas en su instrumentación. En los países desarrollados, muchos de sus postulados están hoy

sujetos a críticas y revisiones, especialmente en aquellos países donde fue aplicado con mayor radicalidad. El ejemplo clásico de esto es Nueva Zelanda. ¿A qué problemas nos referimos? Aquí se mencionan sólo algunos:

- Desmedida delegación en la interpretación de los objetivos a cargo de los funcionarios, dado que en ciertas ocasiones los mismos son imprecisos o ambiguos.
- Discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones que afectan la calidad de las instituciones públicas.
- Falta de coordinación y trabajo conjunto entre las áreas.
- Excesiva fragmentación de la administración pública en unidades con sus propios objetivos, y subsiguiente pérdida de la coherencia en la acción estatal.

En el Estado se requiere, por el contrario, de soluciones interinstitucionales, que involucren al conjunto de la organización, y no solamente a unidades separadas.

Puede observarse que estas dificultades se vinculan principalmente con la pretendida búsqueda de implantar una gestión orientada por resultados, y la consecuente flexibilidad en la gestión que ella trajo aparejada. En el Estado se requiere, por el contrario, de soluciones interinstitucionales, que involucren al conjunto de la organización, y no solamente a unidades separadas. En definitiva, las dificultades mencionadas son el fiel signo de que la administración de lo público es –y debe ser– cualitativamente distinta a la administración privada.

La NGP también evidenció problemas en el caso de América Latina, vinculados en gran medida con la adopción acrítica de un modelo de gestión que había sido concebido para una realidad diferente a la de nuestra región. En efecto, la NGP surgió en el mundo desarrollado como un intento por superar las rigideces del modelo weberiano. No resulta difícil advertir que tales rigideces no han imperado en América Latina, por el simple y concluyente hecho de que aquí no se ha aplicado plenamente el modelo burocrático weberiano. En otros términos, nuestros problemas en la gestión no derivan de un excesivo apego a las normas ni de la existencia de sólidas burocracias. En tal sentido, la aplicación irrestricta de la NGP ha traído consecuencias nocivas tales como una excesiva discrecionalidad, corrupción y falta de coordinación.

Lo dicho hasta aquí sirve para justificar el haber calificado a esta etapa como de transición, que por otra parte, encuentra distintas expresiones en cada región. Al respecto, en muchos países europeos, en un intento por superar las debilidades de la aplicación de la NGP, han aparecido –o reaparecido– conceptos tales como "governanza", inicialmente utilizado por Harlan Cleveland en 1972 pero que ahora, como señala el título de un artículo de Frederickson (2007) están "en todos lados". Otros conceptos como "gobierno conjunto" o "totalidad de gobierno" (Christensen y Lægheid, 2007), expresan igualmente tanto la aspiración de garantizar la unidad y la coherencia en el funcionamiento del Estado, como también la necesidad de involucrar a una amplia gama de actores no estatales en la satisfacción de las demandas ciudadanas. Se trata no sólo de promover mecanismos de coordinación horizontal y vertical entre las distintas agencias estatales, sino también de involucrar a los distintos actores de la sociedad civil en el complejo proceso de resolución de las problemáticas actuales. Se visualiza así un movimiento doble, en el que por un lado se apuesta a superar la fragmentación de las unidades estatales, y al mismo tiempo, se intenta escapar de la rígida separación entre Estado y sociedad, incorporando en la acción a ambos términos.

Por su parte, la transición en el caso de Latinoamérica, y especialmente en Argentina, se expresa en una particular estrategia de reforma, que pretende avanzar de manera simultánea en el fortalecimiento de algunos aspectos del modelo weberiano –que nunca se habían desarrollado plenamente–, y a su vez, dar impulso a una gestión cuyo eje esté puesto básicamente en el logro de resultados. En definitiva, en nuestro país se apuesta por una reforma que busque al mismo tiempo el apego a las normas y a los procedimientos, y la consecución de objetivos y resultados tangibles para la ciudadanía, sin adoptar acríticamente programas que fueron pensados para contextos diferentes.

Esta nueva concepción que nos guía permite asimismo redefinir los términos de una discusión que en Argentina ha sido tan antigua como estéril. En efecto, casi desde el surgimiento mismo del Estado en nuestro país, distintas visiones ideológicas se han enfrentado con el fin de determinar cuál debía ser el rol y el tamaño del Estado.

Durante gran parte del siglo XX se produjo una creciente y continua expansión estatal, muchas veces a expensas de la sociedad civil. Dicha expansión, por otra parte, se vio interrumpida a partir de los años '70, momento en el que comenzaron a redefinirse en sentido inverso los límites de interacción entre Estado y sociedad. De esa forma, se constituyó una nueva matriz social cuyo eje dejó de ser el Estado-nación (el fin de la matriz Estado-céntrica; Cavarozzi, 1996). Como afirmamos más arriba, las características de la nueva matriz social posibilitaron la radicalización de las políticas neoliberales, caracterizadas por una fuerte reducción del Estado tanto en su tamaño como en su funcionalidad (Abal Medina y Nejamkis, 2003).

Frente a estas visiones radicales y reduccionistas, nuestra propuesta consiste en construir un Estado presente, en oposición al Estado ausente (Oszlak, 2000) de los años '90, pero también diferente del Estado omnipresente de épocas anteriores. A diferencia de la vieja antinomia entre Estado y mercado, creemos posible que ambos interactúen a fin de promover el desarrollo. Se trata, en pocas palabras, de alcanzar una síntesis superadora con la promoción del Estado y la consolidación de la inversión privada. Desde esta perspectiva, el objetivo no es construir un Estado sobredimensionado, que restrinja el desenvolvimiento del mercado, sino uno que permita el crecimiento de la innovación y la producción.

Pero tampoco es nuestro objetivo edificar un Estado mínimo. El mercado por sí sólo no garantiza que todos acceden a él. Por tanto, el Estado aquí tiene una misión fundamental que desempeñar: la cohesión e integración social.

Para la consecución de este equilibrio, debemos contar necesariamente con un Estado inteligente. ¿Qué significa esto? Concretamente, los desafíos que tiene el Estado por delante, de articular socialmente y de promover la producción nacional, demandan una administración pública eficaz, eficiente y ágil. Es decir, instituciones capaces de planificar políticas, tomar decisiones y evaluar el éxito de las medidas adoptadas, de modo de ratificar o rectificar el rumbo seguido.

En base a esta concepción en materia de reforma burocrática, y sobre el rol que el Estado debe desempeñar en la sociedad, desde la SGGP hemos definido un vasto programa de acción. A continuación, damos cuenta de las principales políticas y componentes incluidos en dicho programa.

LAS PRINCIPALES POLÍTICAS IMPLEMENTADAS POR LA SGGP

A fin de contribuir a mejorar la eficacia, eficiencia, calidad, equidad y transparencia institucional en la producción e implementación de políticas públicas, desde la SGGP hemos desarrollado una serie de acciones en materia de gobierno electrónico, contrataciones públicas, innovación en la gestión, capacitación de los trabajadores y regímenes de empleo público.

Nuestra propuesta consiste en construir un Estado presente, en oposición al Estado ausente de los años '90, pero también diferente del Estado omnipresente de épocas anteriores.

EN POS DE UN GOBIERNO ELECTRÓNICO

El empleo de las denominadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), especialmente Internet, está transformando las relaciones entre las personas y las organizaciones públicas y privadas. Ante esta realidad, el Estado Nacional ha decidido impulsar el uso intensivo de las TIC para mejorar de manera permanente la gestión pública, ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, facilitar la realización de trámites y reducir sus costos, generar nuevos espacios de participación ciudadana y garantizar la transparencia de los actos de gobierno. La promoción por parte del Estado de las TIC contribuirá, asimismo, a reducir la brecha digital, lo cual permitirá, a su vez, integrar a las personas, empresas y comunidades menos favorecidas y ayudar a la producción nacional a insertarse en el mercado global.

En tal sentido, hemos desarrollado el portal Argentina.gov.ar y la Guía de Trámites, que permiten simplificar y agilizar las tramitaciones de las personas ante distintas áreas de la administración. Tenemos en funcionamiento un portal de compras y un Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas que garantizan la transparencia y eficiencia en las compras de bienes y servicios. En breve presentaremos el Directorio del Poder Ejecutivo, para robustecer la capacidad de control ciudadana. Ya lanzamos la Firma Digital, que muy pronto utilizarán organismos como AFIP y ANSES para facilitar el vínculo con la ciudadanía y para agilizar sus procedimientos internos. Y junto a estos organismos, también, estamos desarrollando el Código Único de Individualización de Personas (CUIP), que unifica el CUIT, el CUIL y el CDI que funcionan actualmente. Esto nos permitirá fortalecer el carácter interactivo de los sitios Web oficiales, ampliando la participación a través de estas nuevas herramientas.

GENERALIZAR ENFOQUES Y HERRAMIENTAS DE BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Como fuera dicho anteriormente, nuestra concepción general de reforma administrativa apuesta a innovar en la gestión complementando la tradicional administración por normas con un enfoque orientado a resultados. Se trata fundamentalmente de morigerar los efectos que traía consigo el imperio de una lógica de gestión institucional en extremo basada en los recursos (medios). En su lugar, se intenta reemplazarla por una lógica que priorice la consecución de resultados (fines) institucionales, incorporando de esta manera la visión del ciudadano en la producción de los bienes públicos.

En tal sentido es que brindamos asistencia técnica a numerosos organismos para implementar mecanismos de planeamiento estratégico y reingeniería de procesos que contribuyan a crear estructuras administrativas más ágiles y acordes a los objetivos de

cada área. Hoy, casi la totalidad de los organismos que prestan servicios directamente a la sociedad trabaja con Cartas Compromiso con el Ciudadano, que permiten mejorar continuamente la calidad de la gestión definiendo explícitamente qué se puede esperar –y exigir– de cada organismo. Existen unos 2.800 estándares de calidad que son monitoreados para evaluar el logro de los objetivos definidos en las Cartas.

FORTALECER EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO Y LA CAPACITACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Consideramos que la equidad y el desarrollo de capacidades de los servidores públicos son fundamentales para alcanzar un Estado más fuerte. Para ello, nuestro objetivo es la implementación de un modelo de gestión del personal del Estado basado en la igualdad de oportunidades y en el desarrollo de capacidades individuales que fortalezcan la participación, la dignidad laboral, la conciencia y la vocación de servicio.

En tal sentido, desde la SGGP impulsamos múltiples actividades de capacitación de los trabajadores públicos porque consideramos que esa es la clave de cualquier proceso de mejora de la gestión. Para ello diseñamos y ejecutamos cursos presenciales y a distancia, utilizando Internet para resolver dificultades horarias y geográficas de los cursantes. Asimismo, brindamos una plataforma para los organismos que requieran desarrollar sus propias actividades de capacitación, transfiriendo también las competencias para el desarrollo autónomo de los proyectos y los cursos de formación. Finalmente, a través del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral impulsamos, junto a los propios trabajadores, mecanismos innovadores para la formación del personal.

También estamos trabajando con el propósito de consolidar relaciones laborales regidas por la equidad, el mérito y la igualdad de oportunidades y trato. En este sentido, nos encontramos próximos a presentar una nueva carrera administrativa en el Estado que permitirá acercarnos más a esos objetivos al elevar las exigencias de ingreso a la carrera y al brindar estímulos para atraer y retener al personal más calificado. Tan importante como esto es que la nueva carrera es

Nuestra concepción general de reforma administrativa apuesta a innovar en la gestión complementando la tradición administrativa por normas con un enfoque orientado a resultados.

resultado del diálogo y del consenso con los propios trabajadores de la administración pública nacional. Entendemos que esta construcción amplia de acuerdos, en lugar de la toma de decisiones unilaterales, es el mejor camino para que las medidas adoptadas cuenten con respaldos sólidos y sean sostenibles en el tiempo.

COOPERAR PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

No es difícil advertir que la tarea de la SGGP quedaría trunca si en ella no incluimos como un objetivo fundamental el fortalecer las administraciones públicas provinciales y municipales. En efecto, distintas transformaciones en los últimos años han determinado un significativo incremento de las cuestiones, competencias y ámbitos que están por fuera del gobierno nacional y que se insertan dentro del creciente espectro de responsabilidades provinciales y municipales. De hecho, los gobiernos provinciales y municipales ejecutan actualmente alrededor de la mitad del presupuesto público del país y emplean, en conjunto, a diez veces más personas que el Estado nacional.

Es por ello que funciona en el ámbito de la SGGP el Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP). Este organismo tiene por objeto impulsar el fortalecimiento del aparato administrativo institucional de los gobiernos subnacionales mediante la mejora de la eficacia, la eficiencia y la calidad de sus gestiones. A tales efectos, colabora con la transferencia de programas elaborados en la SGGP hacia todos los distritos del país, y en la generación de ámbitos que permitan una efectiva coordinación y cooperación entre éstos. En las reuniones del CoFeFuP, tanto en sus Asambleas como en las Comisiones de Trabajo específicas (Capacitación, Empleo Público y Carrera, Fortalecimiento de la Calidad, Gobierno Electrónico, Asuntos Municipales), son tan importantes los productos efectivamente generados como los procesos de sinergia e intercambio de conocimientos y experiencias. Este trabajo cooperativo permite optimizar esfuerzos y lograr mejoras en la calidad de la administración pública que ni la Nación, ni cada provincia por su cuenta, podrían alcanzar por sí mismas.

EN CONCLUSIÓN

Esta breve exposición de las principales políticas y medidas que hemos venido implementando desde la SGGP ilustra que existe un claro sentido orientador para llevar adelante la reforma del Estado que nos hemos propuesto. La utilización de nuevas tecnologías, la promoción de la transparencia en las compras del Estado, el diseño de planes estratégicos, la búsqueda por instaurar progresivamente una gestión basada no sólo en normas sino también en resultados, el fortalecimiento del empleo público, y la transferencia permanente de todos estos programas hacia las esferas subnacionales, dan cuenta de la pretensión por constituir un Estado que se encuentre en correspondencia con

las exigencias y demandas ciudadanas actuales. Ello importa edificar instituciones transparentes, abiertas a la participación ciudadana, y capaces de cumplir con el doble objetivo de estimular el crecimiento económico y al mismo tiempo garantizar la inclusión y cohesión social.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel y Nejamkis, Facundo (2003). "El Estado", en Julio Pinto *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA.

Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia, 1955-1983*, Buenos Aires, Biblos.

Christensen, Tom y Lægreid, Per (2007). *Transcending New Public Management*, Aldershot, Ashgate Publishing.

Cleveland, Harlan (1972). *The future executive: a guide for tomorrow's managers*, New York, Harper&Row.

Frederickson, H. George (2007). "Whatever happened to public administration? Governance, governance, everywhere", en Ferlie, E., Lynn Jr, L y Pollitt, C. *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press.

Oszlak, Oscar (2000). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

No es difícil advertir que la tarea de la SGGP quedaría trunca si en ella no incluimos como un objetivo fundamental el fortalecer las administraciones públicas provinciales y municipales.