

# DESAFÍOS PROVINCIALES EN MATERIA DE GESTIÓN PÚBLICA: APRENDIZAJES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA NACIONAL <sup>1</sup>

Guillermo F. F. Schweinheim (\*)

## INTRODUCCIÓN

Una ola de reformas administrativas y de gestión de los niveles subnacionales y locales de gobierno está recorriendo América Latina. La República Argentina no constituye una excepción en la materia. Esfuerzos por implantar sistemas integrados de administración financiera, avances en la implementación de sistemas de carrera administrativa y capacitación del personal público, introducción progresiva de tecnologías de información en la prestación de servicios al ciudadano, aprontes en la reforma de sistemas de compras y contratación en búsqueda de mejores prácticas de compras electrónicas, la aplicación sistemática de la planificación estratégica, son solo algunos de los ejemplos.

Muchas de estas reformas han sido impulsadas por el Estado Nacional y/o han sido emuladas o adaptadas por las provincias a partir de la experiencia del gobierno central. En general, los análisis sobre las dificultades que han existido en la implantación de reformas administrativas a nivel provincial o local han focalizado su interés en destacar los escasos incentivos provinciales para avanzar en el proceso de reforma administrativa y de gestión (Amado, 2005)

Este tipo de análisis da por supuesto que a nivel de los gobiernos nacionales han existido mejores condiciones e incentivos para avanzar en los procesos de reformas administrativas. Este ponencia, sin embargo, intenta destacar las restricciones que han existido en las reformas administrativas y de gestión en el sector público nacional que puedan resultar de interés para los procesos de modernización de las administraciones provinciales y locales.

---

(1) Ponencia presentada en el V Congreso de Administración Pública. San Juan, Argentina, del 27 al 29 de mayo de 2009.

(\*) Presidente de la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (AAEAP)

La ponencia se estructura como una serie de tesis originadas en la evidencia empírica.

**Cinco tesis sobre la experiencia nacional de reforma administrativa como aprendizajes para las provincias y municipios argentinos**

**Tesis N° 1:** *El enfoque de sistemas, como enfoque de reforma administrativa de los últimos treinta años, no introduce variables de análisis institucional y de incentivos que permitan merituar los obstáculos que el comportamiento político administrativo opone a la implantación de reformas.*

Desde fines de los años 70 y aún hasta el presente, el principal enfoque de reforma administrativa ha sido el enfoque de sistemas (Schweinheim, 2008).

Las principales características de este enfoque son los siguientes.

1. La gestión pública puede ser entendida como un conjunto de sistemas integrados.
2. Cada uno de tales sistemas pueden ser entendidos como un conjunto de procesos, actividades y tareas orientados a producir ciertos resultados y garantizar funciones estatales básicas.
3. El correcto funcionamiento de los sistemas depende de un adecuado diseño de los procesos de gestión.
4. El correcto funcionamiento de los gobiernos depende de una adecuada interrelación entre los sistemas.
5. La implantación e interrelación entre los distintos sistemas administrativos supone una secuencia típica consistente en la adopción de las normas legales y reglamentarias, el diseño de los procesos incluidos su soporte informático, la fase de sensibilización y capacitación de autoridades, gerencia pública y operadores de los sistemas, el ajuste, mantenimiento y mejora de los mismos y finalmente el logro de los resultados esperados.

Los diversos sistemas administrativos y de gestión que bajo este enfoque han intentado ser implantados total o parcialmente para incrementar la capacidad de gobierno en América Latina, en general, y la República Argentina, en particular, en los últimos treinta años han sido:

1. El Sistema Nacional de Planificación.
2. El Sistema de Programación Administrativa.
3. El Sistema de Organización Administrativa.
4. El Sistema de Recursos Humanos.
5. El Sistema de Abastecimiento.
6. El Sistema de Contrataciones.

7. El Sistema de Inversión Pública.
8. El Sistema de Presupuesto.
9. El Sistema de Crédito Público.
10. El Sistema de Tesorería.
11. El Sistema de Contabilidad.
12. El Sistema de Patrimonio.
13. El Sistema de Capacitación.
14. El Sistema de Ética Pública.
15. El Sistema de Evaluación de Metas.
16. El Sistema de Control Interno.
17. El Sistema de Control Externo.

Los intentos por implantar cada uno de estos sistemas en la República Argentina ha respondido a distintas olas tecnológicas, a diversas circunstancias políticas y de situación fiscal de cada estado, a los paradigmas profesionales de los expertos intervinientes y a las recomendaciones de la cooperación multilateral.

¿Cómo se vinculan, desde el enfoque de sistemas, la reforma de los sistemas administrativos con el incremento de la capacidad de gobierno?

Algunos de los supuestos son los siguientes.

En primer lugar se sostiene que la implantación de sistemas de planificación nacional, regional y local articulados con sistemas de inversión pública, programación, organización y evaluación de metas programáticas, incrementan los niveles de responsabilización de los gobiernos. Esto significa, que la ciudadanía está informada de los objetivos de largo, mediano y corto plazo, que pueden identificarse los planes operativos anuales, y que estos se corresponden con metas operativas claramente evaluables, para los cuales las organizaciones, programas, procesos, actividades y tareas se encuentran en correspondencia. La tesis es que a mayor planificación, programación, organización y evaluación mayores niveles de responsabilización de los gobernantes, mayor “accountability” y mayor capacidad de control por parte del Poder Legislativo, la opinión pública y la ciudadanía, creando mayores condiciones de gobernanza.

*En segundo lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de administración financiera (presupuestos plurianuales por resultados, contabilidad, tesorería, deuda pública) convenientemente articulados con los sistemas de inversión pública, organización y recursos humanos aumentan los niveles de responsabilidad fiscal.*

En segundo lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de administración financiera (presupuestos plurianuales por resultados, contabilidad, tesorería, deuda pública) convenientemente articulados con los sistemas de inversión pública, organización y recursos humanos aumentan los niveles de responsabilidad fiscal. Esto implica, que la responsabilización por objetivos de gobierno y de inversión pública pueden articularse con la formulación y la ejecución presupuestaria, garantizando su registración reflejada en estados contables del sector público y son sustentables niveles de endeudamiento. La tesis es que una presupuestación por resultados incluidos los proyectos de inversión, una contabilidad financiera y gerencial, una gestión de la deuda pública y una ejecución del presupuesto de caja de mayor calidad, aumentan la responsabilidad fiscal de los gobernantes, mejoran la relación entre administración financiera y objetivos de gobierno, evitan la deuda contingente, permiten un cash flow adecuado a la ejecución de los programas de gobierno, habilitan a una gestión estratégica sustentable del endeudamiento público y garantizan la solvencia fiscal.

En tercer lugar, se afirma que la implementación de sistemas de recursos humanos y sistemas de capacitación permite vincular el gasto corriente en personal con adecuados niveles de calidad de servicio público, garantizando la relación entre los programas, las actividades, las tareas, los puestos de trabajo del sector pública con la selección, carrera, remuneración, capacitación y evaluación del desempeño del personal público. La tesis es que sistemas de recursos humanos y capacitación adecuados mejoran la gestión por resultados, habilitan la constitución de un servicio civil de funcionarios públicos idóneos seleccionados por mérito, aumenta la responsabilización de los servidores públicos, da garantía de aplicación igualitaria de la ley, y evita el clientelismo y el patronazgo en el empleo público, garantizando al mismo tiempo la sustentabilidad del gasto en personal y la calidad de servicio en un estado social de derecho.

En cuarto lugar, se sostiene que el desarrollo de sistemas de abastecimiento, de patrimonio y de compras y contrataciones (incluyendo las obras públicas y la consultoría) permite una vinculación de los sistemas de planificación, programación, organización y administración financiera con la gestión de bienes de consumo, servicios y bienes de uso durables en el sector público. La tesis es que sistemas de abastecimiento, contrataciones y patrimonio adecuados aumentan la responsabilización de los gobernantes y servidores públicos en términos de eficacia, calidad, eficiencia, productividad, eficiencia y transparencia, fomentan la concurrencia, la competencia y la publicidad de la gestión de adquisiciones, impulsan el desarrollo empresarial y el empleo privado, garantizan el cuidado de bienes de capital y patrimonio estatal y permiten una implementación de políticas y programas donde la función productiva (recursos humanos, insumos, y capital físico) maximice la producción de bienes públicos.

En quinto lugar, se afirma que el desenvolvimiento de los sistemas de ética pública, mediante mecanismos vinculados al control del patrimonio de gobernantes,

funcionarios y alta gerencia pública y el control de conflicto de intereses, no solo aumenta la transparencia de la gestión pública sino que, en consecuencia, aumenta la confianza de la ciudadanía en gobernantes y servidores públicos, mejorando el consenso y la gobernanza. La tesis es que el desarrollo de sistemas de ética pública mejora la capacidad de gobierno por incremento del capital social e institucional, la confianza, la credibilidad, evitando la corrupción y el desvío de recursos públicos.

En sexto lugar, se sostiene que la implantación de sistemas de control interno y externo de la gestión gubernamental, no solo permite a gobernantes y servidores públicos contar con sistemas de información financiera y gerencial adecuados para la toma de decisiones, seguridad en la legalidad de los actos administrativos y control de gestión de metas operativas que garanticen el logro de los objetivos de los programas públicos en el marco de ciertos mandatos constitucionales y legislativos. También, permiten que los Gobiernos cuenten con juicios de auditoría interna o auditoría o control externo que permitan corregir desvíos. Y, en el caso del control externo, el sistema democrático cuenta con juicios independientes del Poder Ejecutivo o acciones coactivas fiscales que garanticen una ejecución regular, legal, eficaz y eficiente de los programas de gobierno y los controles parlamentarios, de la opinión pública y la ciudadanía. La tesis es que adecuados sistemas de control interno y externo de la gestión gubernamental generan un ambiente de control democrático que aumenta la responsabilización de los gobernantes y servidores públicos, incrementa su responsabilidad política, administrativa y patrimonial, mejora el control parlamentario y aumenta, igualmente, los niveles de transparencia y confianza de la ciudadanía en el Estado y el sistema democrático de gobierno.

Finalmente, se afirma que la implantación de sistemas de planificación, administración financiera, gestión de recursos, de ética pública y de control interno y externo de la hacienda pública a nivel descentralizado (regiones, provincias, municipios, comunas) aumentarían las capacidades de gobierno a nivel local. La tesis es que la implantación descentralizada de los sistemas administrativos aumenta la capacidad de gobierno, la capacidad de producción de bienes y servicios públicos y los niveles de gobernanza en los niveles intermedios y locales del Estado latinoamericano.

***Finalmente, se afirma que la implantación de sistemas de planificación, administración financiera, gestión de recursos, de ética pública y de control interno y externo de la hacienda pública a nivel descentralizado (regiones, provincias, municipios, comunas) aumentarían las capacidades de gobierno a nivel local.***

La experiencia argentina en materia de reforma administrativa y de los sistemas de gestión pública ofrece una enorme evidencia empírica sobre la limitación del enfoque sistémico y de la necesidad de incorporar una perspectiva institucional. Desde la primera mitad de la década del 90 y hasta el año 2001, y en el marco ofrecido por el tipo de reformas económica y del Estado ya comentadas, el sector público nacional de la República Argentina asistió a una implementación de todo el recetario de reformas a los sistemas administrativos y de gestión pública. El sistema integrado de administración financiera, el sistema de control interno y auditoría interna y externa, el sistema de profesión administrativa, el sistema de compras y contrataciones, los sistemas de ética pública y transparencia, los sistemas y tecnologías de información y comunicación para el sector público, las tecnologías de gestión orientadas a resultados (planeamiento estratégico, formulación de programas, indicadores de gestión, diseño de procesos, calidad de servicios, carta compromiso, acuerdos programa) y la evaluación de programas y políticas (sistema de evaluación y monitoreo de programas sociales, evaluación de la calidad educativa, evaluación y acreditación universitaria, evaluación de impacto en salud y epidemiología) son solo algunos de elementos de un menú amplio de experiencias de implantación de nuevos sistemas y tecnologías.

Sin embargo, la evidencia práctica y la evaluación fundada de los funcionarios públicos, los expertos, los cuadros políticos superiores o intermedios que lideraron tales cambios y los expertos internacionales de la banca multilateral que financió en gran medida los mismos, es de decepción. No sólo muchos de los cambios impulsados tuvieron escasos avances, sino que ha habido retrocesos notorios en sistemas que se suponía consolidados en el sector público nacional. Algunos ejemplos son los siguientes:

- Las políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a los procesos de privatización/reestatización, reestructuración, transferencia de servicios a las provincias y desregulación/reregulación, implicaron hacia fines de los 90, durante y luego de la crisis de fines del 2001, una fuerte inestabilidad en los órganos de formulación de políticas públicas, la inestabilidad y aún en muchos casos el debilitamiento de la gestión y de los controles internos y externos de los órganos de ejecución (direcciones, gerencias, programas, agencias, entes públicos no estatales, fondos de inversión y fiduciarios, empresas públicas, banca pública, órganos de recaudación) y de los órganos de regulación y control de servicios públicos de gestión privada o pública, regulación de mercados y de actividades económico sociales. En particular, las leyes de emergencia han contenido invariablemente facultades para modificar el patrón de intervención estatal y el tamaño y la morfología (reestructuraciones organizacionales), aún de los organismos creados por ley. Este patrón de comportamiento ha impedido un adecuado desarrollo de las sistemas de planificación, de programación, de organización, de inversión pública y de evaluación de metas y resultados.

- Las leyes de presupuesto han contenido invariablemente autorizaciones amplias a los Poderes Ejecutivos para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones. Este patrón institucional ha conspirado con una adecuada institucionalización de los sistemas de administración financiera, en particular, el sistema de presupuesto.
- La selección abierta reglamentada que pudiera existir para el nombramiento de directivos de agencias autónomas contrasta en la práctica con la designación discrecional bajo el principio del necesario alineamiento de los mismos con el Poder Ejecutivo. Cuando se instauran reglas que establecen la intervención del Poder Legislativo en la selección de tales directivos, el propio Parlamento, aún con la misma composición partidaria y aún de legisladores, ha acompañado las remociones impulsadas por el Ejecutivo cuando este ha requerido alineamiento de tales agencias .
- Las designaciones transitorias de los niveles de dirección o gerencia previstas necesariamente ante vacancias posibles, son en verdad la regla.
- Las reglas de conformación de jurados o comités de selección omiten deliberadamente que el funcionario político de turno pueda elegir discrecionalmente a los integrantes de tales instancias de evaluación.
- El impulso a la contractualización (flexibilización de las condiciones de empleo) del personal público impulsado por los reformistas y los organismos internacionales derivó en una planta de personal, profesionales y consultores contratados que conspiraron contra las escasas reformas orientadas hacia la conformación de un servicio civil. Una coalición de reformistas y políticos con vocación delegativa, y aún clientelar y prebendaria, derivó en un crecimiento sistemático de las plantas de personal contratado, de designación discrecional. En los últimos años, el impulso a la instauración de sistemas de servicio civil han tenido escasos avances. Estos patrones de comportamiento han afectado una adecuada implantación de los sistemas de recursos humanos y de capacitación.
- La designación en posiciones de auditoría, contraloría o sindicatura no se han basado en el principio de merito

***Las leyes de presupuesto han contenido invariablemente autorizaciones amplias a los Poderes Ejecutivos para la reasignación de partidas entre programas presupuestarios y sus jurisdicciones. Este patrón institucional ha conspirado con una adecuada institucionalización de los sistemas de administración financiera, en particular, el sistema de presupuesto.***

y de independencia del auditor generalmente aceptados sino en la discrecionalidad política. Estas tendencias han conspirado con respecto a resultados eficaces en las reformas a los sistemas de control interno y externo.

- Las leyes de responsabilidad fiscal han carecido de aplicación en sus objetivos de equilibrio y solvencia fiscal y en la instrumentación de sanciones a los responsables. Ello derivó en desequilibrios fiscales crecientes y aumento sistemático del endeudamiento interno y externo del sector público. Estos patrones de institucionalización han conspirado con respecto a una correcta implantación de los sistemas de crédito público.
- Las políticas de modernización de instrumentos de gestión, o de contrataciones han responsabilizado por la implementación de las máximas autoridades políticas de las entidades públicas, lo cual ha derivado en fracasos, interrupciones o retrasos reiterados en los procesos de implementación. Estas circunstancias han afectado gravemente la adecuada implementación de las reformas a los sistemas de programación operativa, abastecimiento, contrataciones y patrimonio.

Debemos contar entonces con un marco conceptual que nos permita explicar este devenir a partir de la comprensión de cómo las reglas de juego (con o sin formalidad jurídica), institucionalizadas a partir de los comportamientos, las percepciones, los incentivos y la cultura de los actores, afectan los procesos de reforma administrativa.

**Tesis N° 2:** *El paradigma de gestión y control por resultados, como enfoque de reforma administrativa de los últimos veinte años, tampoco introduce variables de análisis institucional y de incentivos que permitan merituar los obstáculos que el comportamiento político administrativo opone a la implantación de reformas orientadas por el enfoque de resultados..*

Los procesos de modernización de la gestión pública de los últimos quince años han estado signados por el paradigma de gestión por resultados o gerencia pública. Estos procesos de modernización han sido posteriores o concomitantes, de acuerdo a los diversos casos, a los cambios estructurales que modificaran profundamente el tamaño, configuración y matriz de intervención de los Estados Nacionales (Schweinheim, 2005).

El paradigma de gestión por resultados ha implicado la progresiva implantación de nuevos fundamentos para la gestión de las políticas públicas. La concepción de que el sentido de la acción de los gobiernos y las administraciones públicas se encuentra en la provisión de servicios (bienes, servicios, regulaciones y controles) a la ciudadanía constituye el postulado central. En consecuencia, la eficacia, la eficiencia, la equidad, la calidad, la sustentabilidad, la participación de los ciudadanos en la decisión sobre los programas públicos y la transparencia pasan, entonces, a ser valores centrales del paradigma.

El modelo de gestión por resultados impacta sobre la noción de responsabilidad de gobernantes y administradores públicos. No se trata solo de la responsabilidad por el cumplimiento de la regularidad de las registraciones contables públicas o de la legalidad de los actos administrativos. La responsabilización (*accountability*) por resultados supone una redefinición de la responsabilidad. Implica, para el gobernante o el administrador público, una obligación de informar sobre los resultados obtenidos a partir de la disposición de recursos presupuestarios y otros recursos (equipos, instalaciones, insumos, personal público) en el marco de un mandato.

De esto modo, los controles clásicos (de la regularidad legal y contable) pasan a constituir un subconjunto de un paradigma más amplio de control por resultados. El control interno, la evaluación del cumplimiento de metas presupuestarias, el control de gestión, la auditoría operacional o de resultados interna o externa, la evaluación de programas y políticas públicas y el control y la auditoría social pasan a constituir el conjunto de tecnologías de control que se corresponden centralmente con el nuevo paradigma.

A lo largo de las últimas tres décadas se han propuesto y puesto en práctica distintos sistemas y tecnologías de control y evaluación (entendidos en sentido amplio) para distintos niveles del proceso de la gestión de gobierno y realizados o realizables desde distintos ámbitos institucionales. Los principales, a los fines de este escrito, son los siguientes:

1. Los **sistemas de control interno**, conjuntos de procesos orientados a proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de objetivos de las organizaciones públicas en materia de eficacia y eficiencia de las operaciones, confiabilidad de la información financiera y cumplimiento de las leyes y normas aplicables (Sánchez, 2005).
2. Los **sistemas e instrumentos de control de gestión**, orientados a medir la eficacia, la eficiencia, los tiempos, el rendimiento y la productividad en el uso de los recursos de los procesos, actividades y tareas, implementados por oficinas de planeamiento y control de gestión de las entidades públicas (Hintze, 2005).

***Una nueva concepción de la responsabilidad implica necesariamente un cambio en los fundamentos conceptuales, los procedimientos y los modelos institucionales en el control gubernamental.***

3. Los **sistemas de evaluación del cumplimiento de metas fiscales**, orientados a evaluar el cumplimiento de metas macro fiscales, equilibrio y niveles de superávit fiscal primario y secundario, habitualmente a cargo de Ministerios de Hacienda o Finanzas (Departamento de Finanzas de Canadá, 2004).
4. Los **sistemas de evaluación presupuestaria**, orientados a evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de programas, proyectos y actividades presupuestarias, a cargo de Oficinas de Presupuesto (Zapico Goñi, 2000).
5. Los **sistemas de evaluación ex ante y control ex post de proyectos de inversión**, orientados a evaluar las relaciones de costo efectividad y costo beneficio de proyectos de inversión públicas, obras y trabajos, habitualmente responsabilidad de áreas de inversión pública, planeamiento, obras públicas, infraestructura o unidades ejecutoras de programas (incluidos aquellos con financiamiento multilateral) (Aldunate, 1994).
6. Los **sistemas de evaluación de objetivos y metas gubernamentales**, habitualmente asociados a los Sistemas Nacionales de Planificación o las Sistemas de Metas Presidenciales, habitualmente a cargo de Oficinas o Ministerios o Secretarías de Planeamiento y también, en los últimos tiempos, a Secretarías Generales o del Presidente (MIDEPLAN, 2002).
7. Los **sistemas de evaluación de programas**, difundidos en particular en el ámbito de las políticas sociales, educativas y de salud (SIEMPRO, 1997; Baker, 2000).
8. Los **sistemas de control de servicios públicos** (de gestión estatal o privada), generalmente a cargo de entes de regulación y control, defensorías del pueblo, y en la última década de órganos de control externo (Saravia, 2004).
9. Los **sistemas de auditoría de calidad de sistemas y servicios de salud**, a cargo de responsables de sistemas públicos de salud o de las unidades asistenciales (Lemus y Aragües y Oroz, 2004).
10. Los **sistemas de evaluación de la calidad educativa**, realizadas por las carteras educativas (Aguerrondo, 1991).
11. Los **sistemas de autoevaluación y evaluación externa de Universidades y del Sistema Científico Tecnológico**, mediante comités internos o externos de pares y expertos, también orientado a la acreditación (CONEAU, 1997).
12. Los **sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos programas y contratos de gestión**, suscriptos por gerentes públicos con autoridades democráticas (Makón, 2001)

13. Los **sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de cartas compromiso o cartas de servicio de organismos públicos**, generalmente mediante mecanismos de autoevaluación y últimamente con involucramiento de los sistemas de control interno (Halliburton, 2005)

14. Los **sistemas de evaluación o auditoría de sistemas de calidad en organismos públicos**, por medio de certificadoras privadas o evaluadores gubernamentales (Bonelli, 2001)

15. Las **evaluaciones de impacto ambiental o la auditoría ambiental en organismos públicos**, por medio de evaluadores o certificadoras privadas y últimamente, con participación de organismos de control (Bruno, 1995)

16. Los **sistemas de auditoría y control social de programas y servicios**, en particular de programas sociales, realizados por los propios beneficiarios o por organizaciones no gubernamentales y promovidos, a veces, por los propios programas y en ciertas circunstancias bien por Defensorías ciudadanas, u otros órganos de contralor (Manassés y Guimarães, 2003).

17. La **evaluación de políticas y programas gubernamentales**, dentro del ámbito de las agencias públicas o del Poder Ejecutivo, como autoevaluación, o bien efectuados por comisiones legislativas u órganos de control, con el objetivo de evaluar impactos de ciclos programáticos o de políticas a efectos de reorientar la formulación o reformulación de políticas o programas, realizadas por expertos gubernamentales y con habitual concurrencia de consultores externos, Universidades o centros de investigación o think tanks (Velásquez López, 2005).

18. La **auditoría operacional y de resultados de políticas y programas de gobierno o auditorías de valor por dinero**, orientada a auditar integralmente la acción gubernamental, responsabilidad de Auditorías, Contralorías o Tribunales de Cuentas (Tribunal de Contas da União, 2000).

*A lo largo de las últimas tres décadas se han propuesto y puesto en práctica distintos sistemas y tecnologías de control y evaluación (entendidos en sentido amplio) para distintos niveles del proceso de la gestión de gobierno y realizados o realizables desde distintos ámbitos institucionales.*

Cada uno de estos desarrollos ha respondido a determinadas paradigmas en materia de tecnología de gestión. Por ejemplo, la ola de reformas a los sistemas de administración financiera desde principios de los años 90 promovió los nuevos sistemas de control interno, las evaluaciones de cumplimiento de metas presupuestarias, la evaluación de cumplimiento de metas fiscales, la evaluación de proyectos de inversión y las auditorías operacionales y de políticas y programas de gobierno. Las metodologías de marco lógico promovidos por la banca multilateral para el financiamiento de programas y proyectos, retomó, para la misma época, las metodologías de los años 60 y 70 de evaluación de proyectos de inversión pública. Las políticas orientadas al aumento de la transparencia y de la participación ciudadana de la segunda mitad de los años 90 impulsaron la implantación de sistemas de auditoría social y sistemas de evaluación participativa de programas y servicios. Las reformas a los sectores salud y educación de los años 90 fueron acompañadas por la implantación de instrumentos de evaluación educativa y de calidad de sistemas y servicios de salud y de autoevaluación y evaluación externa de universidades. Las privatizaciones de empresas de servicios públicos determinaron en sus marcos regulatorios la responsabilidad de los órganos de regulación y control no sólo por el control de cumplimiento de los contratos en términos de inversión y tarifas, sino también en términos de calidad de servicios. Últimamente, la evaluación de políticas y programas de gobierno ha renacido luego de los primeros impulsos de los años 70 como una metodología necesaria para aumentar la calidad de acción de gobierno y la responsabilización de los gobiernos.

Independientemente de los distintos orígenes técnicos, profesionales o de origen, todos han sido consistentes con el vigente modelo de gestión por resultados promotor del “accountability” de los gobernantes, las autoridades de las entidades y de la alta dirección o gerencia pública.

Esta suma de experiencias no necesariamente ha determinado la implantación de sistemas de evaluación, control y auditoría coherentes que hayan contribuido a mejorar los resultados, la eficacia y la eficiencia de los procesos y el accountability de los gobernantes. Por lo general, muchas de estas experiencias han sido parcialmente implementadas, lo cual ha generado vacíos muy importantes en los procesos democráticos de retroalimentación de las decisiones (Schweinheim, 2005-b). En otros casos, la cultura política y organizacional burocrática ha variado escasamente, derivando en una aplicación formalista tanto de las técnicas de planeamiento, programación y presupuestación como de los sistemas de control de resultados (Díaz, 2005). Muchas veces los núcleos responsables de los sistemas transversales (planeamiento, inversión públicas, administración financiera, gestión) responsables de la implantación de los sistemas de evaluación y control ligados a las reformas de la administración financiera, el control hacendal y de las administraciones públicas en general, no lograron integrar estas técnicas estándar con aquellas propias de los sectores social, educativo, ambiental, tecnológico, etc., determinando una superposición de esfuerzos y un desaprovechamiento de la

información de resultados. Como consecuencia, se ha optado por el desarrollo de nuevos sistemas de evaluación de resultados o de evaluación de metas a nivel de oficinas de planeamiento o presidenciales que poco han mejorado el desempeño de los sistemas de evaluación y control <sup>2</sup>.

En el caso argentino, por ejemplo, esto ha sido evidente, tal como puede observarse del siguiente conjunto de experiencias:

1. Los sistemas de control interno responsabilidad de las autoridades jurisdiccionales a partir de la Ley 24.156 nunca lograron un adecuado desarrollo, ni las actividades de la Sindicatura General de la Nación lograron corregirlo.
2. El sistema de evaluación presupuestaria no logró corregir los problemas de calidad del gasto público.
3. La ley de inversión pública fue formalmente adoptada aunque el sistema de inversión pública no logró funcionar como un sistema de evaluación para la asignación de prioridades o control de resultados.
4. Los sistemas de evaluación de metas macro fiscales aprobadas por los distintos instrumentos de responsabilidad fiscal no lograron evitar la crisis fiscal y económica del año 2001.
5. Los entes de regulación y control de servicios públicos o la Defensoría del Pueblo de la Nación no lograron corregir los déficit de calidad de servicio (en términos de calidad, cobertura y precio) de los servicios públicos privatizados, derivando en una insatisfacción de usuarios y consumidores con el modelo general de prestación privada de servicios públicos y con el funcionamiento e independencia de los entes reguladores.
6. El Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano ha alcanzado escasa cobertura y resultados en materia de mejora de servicios.

***Últimamente, la evaluación de políticas y programas de gobierno ha renacido luego de los primeros impulsos de los años 70 como una metodología necesaria para aumentar la calidad de acción de gobierno y la responsabilización de los gobiernos.***

(2) Tal es el caso reciente de la adopción en Bolivia de un Sistema de Evaluación de Resultados, que se adicionó a los sistemas dispuestos por la Ley de Administración Financiera y Control.

7. Los mecanismos de auditoría social de programas sociales que se intentaron poner en práctica a mediados de la década del 90 por la SIGEN no superaron la modalidad de sistema de quejas y no proveyó de instrumentos a los grupos de beneficiarios para la realización de auditorías sociales.
8. Los sistemas de auditoría de la calidad de la atención médica no superaron el estadio de formulación en las políticas públicas.
9. Los resultados del sistema de evaluación de la calidad educativa no condujeron a políticas de mejoramiento de los programas compensatorios o de incrementos del gasto público en educación como consecuencia de la medición de objetivos de aprendizaje no alcanzados por las distintas cohortes de estudiantes.
10. Las prácticas de evaluación amplia de políticas y programas para reorientar las políticas públicas han sido virtualmente inexistentes. Cuando los programas con financiamiento externo preveían evaluaciones de resultados e impactos (en general a un alto costo), estas no mejoraron ni las operaciones ni la asignación de recursos.
11. Las auditorías operacionales y de resultados implementadas o coordinadas por la SIGEN han sido escasas y en la Auditoría General de la Nación virtualmente inexistentes.

**Tesis N° 3:** *La variable contextual principal que ha limitado los esfuerzos de reforma ha sido la institucionalidad administrativa y de gestión delegativa en los 90 y la institucionalidad administrativa y de gestión neopopulista en el 2000.*

Argentina desde la recuperación de la democracia en los años 80 se ha debatido entre modos delegativos y modos neopopulistas de institucionalización democrática.

Hace aproximadamente diez años Guillermo O'Donnell llamó la atención sobre la aparición de un tipo nuevo de institucionalización democrática a la que llamó democracia delegativa (O'Donnell, 1994). No es este el momento para exponer acabadamente la postura de O'Donnell. Pero, a los efectos de esta ponencia, baste señalar que caracterizó este tipo democrático con una poliarquía donde la tradición democrática en sentido estricto era más fuerte que las tradiciones liberal o republicana. Particularmente, en esta última dimensión, O'Donnell vinculó la democracia delegativa con importantes déficit en materia de "accountability horizontal" (O'Donnell, 1998). Este último ejercido por las instituciones de balance constitucional clásico (Poder Legislativo, Poder Judicial) o por instituciones para el control asignado (Contralorías, Defensorías, etc.), está débilmente desarrollado. Por tanto, sostiene O'Donnell se refuerza la delegación de poderes al Ejecutivo, justificado además en las crisis recurrentes.

En otra oportunidad (Schweinheim, 2003-b), he sostenido que al tipo de democracia delegativa corresponde una institucionalidad administrativa para la gestión

de las decisiones públicas también de naturaleza delegativa<sup>3</sup>, con las siguientes características:

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado).
2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante cualquier cambio de gobierno o incluso reemplazo de ministros o directivos. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de quién puede lo más puede lo menos.
3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria,

*Al tipo de democracia delegativa corresponde una institucionalidad administrativa para la gestión de las decisiones públicas también de naturaleza delegativa*

(3) Podría argumentarse en contra de la tesis de la existencia de un tipo específico de “institucionalidad administrativa delegativa”, que en realidad se trata de la “institucionalidad administrativa preburocrática”, que las reformas de los años 90 contribuyeron a reforzar o reeditar. Ver, por ejemplo, Ramíó Matas (2001). Sin embargo, sostengo que se trata de un tipo nuevo donde no sólo actúan políticos y burócratas orientados por valores prebendarios y patrimonialistas sino también tecnócratas reformistas. Esta coalición de poder contribuyó no sólo a la implementación de las reformas de mercado sino también la institucionalidad política y administrativa delegativa. En todo caso, se trata de situaciones de “neopatrimonialismo” asociado a la nueva institucionalidad política y administrativa delegativa y no de “patrimonialismo tradicional” asociado a formas de “institucionalidad administrativa preburocráticas”.

órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios democráticos gubernamentales y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.

6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
- Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
- Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales o diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.

8. El funcionamiento de la participación de organizaciones económicas sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La ausencia o difusa institucionalización de principios de equidad contributiva, equilibrio y solvencia fiscal macro de la hacienda pública y de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial micro de recursos en las distintas entidades estatales.

10. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública. Cuando por exigencia de organismos multilaterales o de la opinión pública los gobiernos se ven obligados a instaurar instituciones vinculadas a regímenes de servicio civil, sistemas de responsabilización, mecanismos de responsabilidad y solvencia fiscales, modelos de gestión por resultados, autonomía institucionalizada de agencias, organismos de auditoría, sistemas de control y participación ciudadana y regímenes de transparencia y ética pública, las reglas formales son suficientemente vagas y ambiguas como para evitar la colisión con el principio institucionalizado de la discrecionalidad.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel

***Cabe señalar que las democracias delegativas estuvieron fuertemente asociadas a las reformas económicas y del Estado orientadas por el mercado y fuertemente orientadas por el pensamiento neoclásico en lo económico y neoliberal en lo ideológico.***

estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

Estas instituciones administrativas, en tanto reglas formal o informalmente estatuidas, han caracterizado no sólo a la República Argentina entre 1989 y 2003, sino a otros países de América Latina (Bolivia y Ecuador hasta 2005, Paraguay y Perú hasta el presente). Cabe señalar que las democracias delegativas estuvieron fuertemente asociadas a las reformas económicas y del Estado orientadas por el mercado y fuertemente orientadas por el pensamiento neoclásico en lo económico y neoliberal en lo ideológico. Constituyeron una relativa excepción a este patrón de institucionalización política entre las naciones latinoamericanas recientemente democratizadas: Chile como caso más notorio, Brasil con algunos cambios republicanos a partir de la gestión Cardoso/Bresser y el Uruguay.

Sin embargo, a partir de la inicios de la presente década, una ola de críticas políticas y sociales hacia a las reformas económica y del Estado de los años 90, está recorriendo la mayor parte de América Latina. La asociación teórica y, aún más, entre la percepción popular y de actores políticos y sociales sobre la relación entre tales reformas y las situaciones de pobreza, desigualdad, desnacionalización de la economía y crisis del desarrollo económico y social, encuentran fuertes fundamentos empíricos y, más importante aún, en las condiciones de vida de la población. Una nueva mayoría política y social ha determinado una importante revalorización teórica de los movimientos y la ideología de los denominados movimientos nacional populares o populistas (Laclau, 2005). Estas ideas interpelan especialmente a los efectos de desestructuración social de las reformas estatales orientadas por el mercado, la aparición de nuevos movimientos sociales y la aparición de nuevos actores políticos que intentan canalizar demandas insatisfechas de múltiples actores populares la construcción de una nueva acción colectiva.

El concepto de populismo ha sido una categoría teórica fuertemente difundida y controvertida en el campo de las ciencias sociales.

Como es sabido, el populismo se utiliza de modo genérico para hacer alusión a distintos tipos de movimientos políticos y sociales caracterizados por plantear una situación de conflicto con las elites económicas privilegiadas y aún las minorías intelectuales, que encuentra en tales privilegios el origen de la desigualdad y de los conflictos. Se suele sostener que dichos movimientos se estructuran en torno a la construcción discursiva del sujeto “pueblo” y suelen caracterizarse por la presencia de liderazgos carismáticos.

También es conocido que la connotación de dicho concepto ha estado siempre vinculado a una consideración peyorativa de tales movimientos políticos. Asimismo, el concepto ha sido muchas veces criticado no sólo por su naturaleza peyorativa sino también por su vaguedad. De tal modo, que sus usos hacen alusión a múltiples experiencias empíricas, muchas veces escasamente vinculadas entre sí.

Sin embargo, en los últimos años la obra de Ernesto Laclau ha renovado el interés teórico por este concepto, a partir de una revalorización positiva del mismo.

No es objeto de este escrito, realizar una síntesis crítica del nuevo uso positivo que se está realizando del concepto de populismo. Basta señalar aquí algunos aspectos significativos relativos a los objetivos de esta ponencia

La actual reivindicación del populismo señala que “el populismo es la vía real para comprender algo relativo a la constitución ontológica de lo político como tal”<sup>4</sup>.

En relación a la explicación del fenómeno populista se expresa que “cuando la gente se enfrenta una situación de anomia radical, la necesidad de alguna clase de orden se vuelve más importante que el orden óntico que permita superarla”<sup>5</sup>.

Finalmente, estas nuevas interpretaciones señalan que “por “populismo” no entendemos un tipo de movimiento – identificable con una base social especial o con una determinada orientación ideológica-, sino una lógica política”<sup>6</sup>.

¿Qué tipo de lógica política?. Aquella que reconoce que en política siempre existe confrontación y conflicto por la presencia de excluidos: “Lo que define lo político es la confrontación. En todo sistema surgen conflictos y hay confrontación porque hay un “otro” que siempre queda excluido”<sup>7</sup>.

En este sentido, el pensamiento que podríamos denominar neo populista se reconoce distante tanto de la tradición liberal (que entiende a la política como una agregación de intereses individuales) como de la tradición del republicanismo cívico (que entiende a la política como práctica de la deliberación).

“Este modelo lo propongo como alternativa a los dos que hoy son dominantes en la teoría política. Me refiero a la teoría agregativa, que considera que en el campo de la vida democrática uno tiene actores individuales que sólo se mueven en función de intereses propios y que la función del sistema se limita a

***En este sentido, el pensamiento que podríamos denominar neo populista se reconoce distante tanto de la tradición liberal (que entiende a la política como una agregación de intereses individuales) como de la tradición del republicanismo cívico (que entiende a la política como práctica de la deliberación.***

(4) Laclau (2005), pag. 91.

(5) Ibidem, pag 116.

(6) Ibidem, pag. 150

(7) Reportaje a Chantal Mouffe, Página 12, Buenos Aires, 29/072007

encontrar maneras de negociar entre dichos intereses. Y el modelo deliberativo de Habermas, según el cual lo central en la democracia es la deliberación, en donde todo el mundo puede participar y se puede llegar a un acuerdo racional, en función del bien común. Según mi opinión, todas estas concepciones se olvidan de un elemento centro: los conflictos”<sup>8</sup>.

Esta reivindicación del populismo como necesaria lógica política propia de la construcción del orden político que reconoce una política agonial permanente dada la presencia del “otro” excluido (Laclau y Mouffe, 2004), ha coincidido con una nueva realidad política en América Latina. De hecho, desde Nicaragua a la Argentina, de Venezuela a Bolivia y Ecuador, y en menor medida el Paraguay, nuevos gobiernos desde 2003 en adelante parecen reconocerse en gran medida en su experiencia práctica en estas explicaciones teóricas.

Como consecuencia de ello, se ha tendido a instaurar nuevos modos de institucionalización de las reglas de juego de la administración y de la gestión pública que podríamos denominar “institucionalidad administrativa neopopulista”.

Veamos el tipo de institucionalidad estatal neo populista<sup>9</sup>.

1. Una estructura del poder ejecutivo que establece una dependencia política (vía designación de autoridades, intervenciones o intromisiones, formal o informalmente estatuidas) de los órganos de ejecución y de los órganos de regulación y control con respecto a los órganos formuladores de políticas públicas (presidente, ministros, secretarios de estado), justificado en función de la implementación de políticas a favor del crecimiento y la justicia social necesarias para corregir la exclusión.

2. La concentración de capacidades en las autoridades democráticas ejecutivas tanto para ejercer los roles de formulación como los de adopción e implementación de políticas. La continuidad de las políticas públicas y programas debe ser revisada ante las necesidades de afrontar el conflicto social. En consecuencia, las organizaciones y agencias del sector público deben poder ser creadas, reestructuradas o incluso cerradas con fuertes facultades para el decisor de turno. No existe virtualmente limitación a la disposición de recursos públicos

---

(8) Ibidem, nota 4.

(9) La institucionalidad estatal neo populista se diferencia de la institucionalidad estatal delegativa, aunque a primera vista pueden parecerse. La institucionalidad neo populista resulta de una coalición de políticos neo populistas, cuadros de nuevos movimientos sociales y cuadros técnicos estatales y de movimientos políticos de carácter neodesarrollista. La institucionalidad estatal delegativa surge de una coalición de políticos, tecnócratas vinculados a los organismos multilaterales e ideólogos neoliberales. Para la institucionalidad delegativa y sus efectos en la administración pública, ver Schweinheim (2003 – b).

de todo tipo (financieros, humanos, patrimoniales) o para contratar a nombre del estado o para la designación de funcionarios y empleados públicos, bajo el principio de permitir la participación de nuevos actores sociales y económicos.

3. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de autoridades de agencias, organismos autónomos, empresas del estado, banca pública y otros organismos autónomos y autárquicos, incluidas entidades de regulación monetaria y superintendencia bancaria, órganos de recaudación impositiva, órganos de control de derechos ciudadanos y auditorías, que sólo cuentan con una estabilidad impropia, deben convencionalmente renunciar ante los recambios y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

4. La designación discrecional por parte de las autoridades democráticas de los ocupantes de los cargos de dirección, gerencia y jefaturas de los programas, que sólo cuentan con una estabilidad impropia y cuya evaluación de desempeño carece de procedimientos estables e institucionalizados.

5. La coexistencia de un cuerpo de funcionarios públicos estables (con limitados mecanismos de carrera administrativa) con una planta de personal transitorio, contratado o provisional. Institucionalización del principio de la designación discrecional, para todos los tipos de personal, por parte de las autoridades democráticas y por parte de las autoridades de agencias designadas por el gobierno de turno.

6. El funcionamiento de principios y mecanismos de:

- Responsabilización política difusa de las autoridades ejecutivas democráticas sobre los resultados de las políticas públicas.
- Responsabilización administrativa y de gestión difusa para autoridades de órganos autónomos, entes reguladores y directivos a cargo de direcciones, programas y gerencias.
- Rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa frente a parlamentos, órganos fiscalizadores y de auditoría, Inexistente o difusamente estatuida responsabilidad por resultados

***La institucionalidad estatal neopopulista se diferencia de la institucionalidad estatal delegativa, aunque a primera vista pueden parecerse***

frente asociaciones de la sociedad civil, opinión pública y la ciudadanía en general.

7. El reflejo presupuestario de toda nueva política o reestructuración organizacional debe ser flexible, con amplios poderes de reasignación de recursos para el Ejecutivo y acompañados por el Legislativo en las modificaciones de base legal. Ello deriva en un funcionamiento institucionalizado débil del rol del legislativo en materia presupuestaria (de hecho o constitucional o legalmente establecido, mediante procedimientos de emergencia, necesidad y urgencia o de delegación de facultades). De allí, la escasa supervisión de las estructuras institucionales u diseños organizacionales del sector público centralizado o descentralizado por parte del poder legislativo. Supone la asistencia de organismos técnicos independientes (Contralorías, Auditorías, Tribunales de Cuentas) que sólo atienden la rendición de cuentas de los ejercicios presupuestarios en términos de regularidad formal.

8. El funcionamiento de la participación de organizaciones económico sociales y de la sociedad civil y de organizaciones ciudadanas, de usuarios y de consumidores, sólo con carácter de veeduría formal. Inexistentes o difusos mecanismos de participación en la elaboración de las políticas y presupuestos, en el acceso a la información pública y en la evaluación, control y auditoría social de resultados.

9. La ausencia o difusa institucionalización de responsabilización fiscal por el manejo directivo y gerencial de recursos en las distintas entidades estatales.

10. Baja institucionalización de modelos (principios y tecnologías) de gestión orientados a resultados, de información a la ciudadanía de estándares y resultados de servicio, de formulación estratégica de políticas, de programación operativa, de valores y prácticas de control de la transparencia y la ética pública y la participación de la sociedad civil, usuarios y beneficiarios de la acción pública.

11. La institucionalización de los principios y mecanismos de organización y funcionamiento administrativo y de gestión discrecional en todos los poderes públicos, incluidos el legislativo y el judicial.

12. La institucionalización de este modelo a nivel estadual o provincial y a nivel local, comunal o municipal.

La discrecionalidad administrativa y de gestión es entonces la regla institucional básica de estos dos tipos institucionales. La resultante de la historia institucional económica, social y política, ha sido la consagración del principio de la discrecionalidad, consagrado jurídicamente como principio doctrinario de la zona de reserva de la administración o constitucionalmente con la incorporación de la legislación de emergencia, la legislación de delegación de facultades o de los decretos de necesidad y urgencia como procedimientos aceptados por la norma fundamental.

Ciertamente, todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del

Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones. Esta característica es lo que habitualmente se conoce como discrecionalidad en las funciones ejecutivas, decisorias, administrativas y de gestión. Pero, cuando la necesaria discrecionalidad política ejecutiva no está asociada a una institucionalización administrativa republicana sino a una democracia y a una institucionalización administrativa de carácter delegativo o neopopulista y a una cultura y liderazgo político de naturaleza autoritaria, entonces la toma de decisiones se convierte de discrecional en arbitraria o deriva en transgresiones (O'Donnell, 2001).

La arbitrariedad política o la trasgresión tiene gravísimas consecuencias negativas en términos de la dimensión liberal de la democracia (libertades y condiciones de vida de los ciudadanos) y del ejercicio republicano del gobierno. En particular en esta última dimensión, puede afirmarse que a mayor arbitrariedad en la gestión pública menor responsabilización de los gobernantes, menor responsabilidad fiscal, menor orientación a la gestión de resultados, menor continuidad y coordinación de programas y políticas públicas, menor transparencia, menor participación y control ciudadanos de la gestión pública y menor auditabilidad. En verdad, la arbitrariedad, derivada de la ausencia de instituciones administrativas y de gestión republicanas, conspira en la práctica con respecto a la mayoría de las políticas de equilibrio fiscal, manejo ordenado del endeudamiento y reforma del sector público que los núcleos reformistas y los organismos multilaterales impulsaron de la mano de las democracias de corte delegativo y que intentan sostener en el actual contexto neopopulista.

**Tesis N° 4:** *El contexto institucional más adecuado para la implantación de modernos sistemas administrativos y de gestión y tecnologías de gestión por resultados son las instituciones político administrativo de raíz republicana.*

¿Qué sabemos sobre las instituciones de las democracias avanzadas que han logrado avanzar significativamente en para la implantación de adecuados sistemas administrativos y de gestión y tecnologías de gestión por resultados como Canadá, Países Bajos, Nueva Zelandia, Australia, Gran Bretaña, Irlanda, etc.? (Schweinheim, 2003-a)

***Ciertamente, todo gobernante ejecutivo en democracia, e incluso las autoridades del Legislativo, del Judicial y de los órganos de control del sector público y aún de las agencias, empresas y organismos, deben contar con un alto grado de capacidad para la toma de decisiones.***

A continuación se enumeran algunos de tales factores:

- La institucionalización de principios y prácticas (premios y sanciones) de responsabilidad política y gerencial (patrimonial, de resultados, administrativa).
- La autonomía relativa de las estructuras permanentes de la administración frente a los gobiernos democráticos, incluidas agencias autónomas, banca central, órganos de recaudación, órganos de regulación y control de servicios públicos.
- La estabilidad relativa de la alta dirección o gerencia pública.
- La consagración del principio de mérito y carrera institucionalizado en el funcionamiento de un servicio civil autónomo.
- La activa participación del parlamento en la formulación y la evaluación presupuestaria y en la evaluación de los resultados de gobierno.
- La consagración de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y de los principios de independencia del cuerpo de auditores del Estado.
- La consagración de principios de responsabilidad fiscal.
- La progresiva implantación de modelos de gestión por resultados.

Estos factores constituyen algunas de las notas distintivas de lo que vengo denominando como institucionalidad administrativa republicana (Schweinheim, 2003-a)<sup>10</sup>.

Estas reglas de juego del diseño institucional provocan:

1. Una mayor propensión de los gobernantes, alta gerencia pública y funcionariado de carrera al accountability, la auditabilidad y la evaluabilidad de la gestión pública.
2. Una mayor propensión a los controles horizontales de balance y asignado.
3. Una mayor orientación a resultados.
4. Una menor discrecionalidad y arbitrariedad en la toma de decisiones.
5. Una mayor democratización de los estilos de liderazgo.
6. Una cultura política y administrativa propensa al debate sobre la base de información producida en procesos de evaluación y control.

---

(<sup>10</sup>) Para una aplicación del nuevo republicanism a los estudios sobre administración pública ver, Bresser-Pereira (2001a, 2001b 2002).

7. Una mayor orientación a fomentar la información a la ciudadanía y a la participación ciudadana.
8. Un contexto de orientación a la ética pública y la transparencia.
9. Una mayor responsabilidad fiscal.

Por el contrario, cuando el contexto institucional no es republicano sino de naturaleza delegativa (O'Donnell, 1994), la baja responsabilización y accountability general determinan un ambiente de reglas de juego escasamente propicio para la institucionalización de la evaluación, el control y la auditoría por resultados.

Aún más. Es posible que en el contexto delegativo, sucedan algunos de las siguientes prácticas:

1. Una implantación de sistemas administrativos en manos de consultores, expertos contratados, una implantación de sistemas de gestión y control por resultados y programas con financiamiento externo que solo contribuyan a un aumento del gasto y del endeudamiento, pero que no logren implantarse como prácticas permanentes del proceso decisorio de gobierno.
2. Una alta rotación de los responsables de las reformas.
3. La “fatiga” de reforma como consecuencia de que los cambios estructurales no mejoren la capacidad de gobierno, la eficiencia, la transparencia y la información a la ciudadanía.
4. La adopción formal de sistemas administrativos y de prácticas de gestión y control por resultados con rutinas formales y burocráticas de escaso impacto.
5. La decepción de ciudadanos y funcionarios públicos con respecto a la utilidad de las reformas a los sistemas administrativos y a la utilidad de la evaluación, el control y la auditoría de resultados.

**Tesis N° 5:** *Cambios institucionales con orientación republicana constituyen la precondition para avanzar en las reformas de los sistemas administrativos y de gestión u orientadas por la gestión y el control por resultados.*

***Por el contrario, cuando el contexto institucional no es republicano sino de naturaleza delegativa (O'Donnell, 1994), la baja responsabilización y accountability general determinan un ambiente de reglas de juego escasamente propicio para la institucionalización de la evaluación, el control y la auditoría por resultados.***

A continuación esbozo algunas ideas para avanzar en la actual situación de las reformas administrativas a nivel provincial en la República Argentina.

En primer lugar, deberíamos rever los distintos institutos vinculados con la responsabilidad de autoridades y funcionarios. ¿Debería estar Ministros y Secretarios responsabilizados administrativamente y por resultados? En otros términos, ¿no deberían estar responsabilizados la alta gerencia, los responsables de programas o las autoridades de agencias, cuando existen procedimientos de selección por mérito y antecedentes y con un contrato de gestión u objetivos de la función? O de otro modo, ¿qué sentido tiene, dada la experiencia de los últimos años, que autoridades de libre designación cuyo horizonte de gestión es relativamente escaso y que están sometidas a las reglas del proceso político, se responsabilicen por resultados para el cual no tienen horizonte cierto en su desempeño?. Aún más. En la medida en que la responsabilidad y la responsabilización no estén asociados a un sistema de premios y castigos, es difícil imaginar un funcionamiento adecuado de los sistemas administrativos.

En segundo lugar, ¿cómo podemos lograr una adecuada implementación de los sistemas administrativos, cuando estamos asistiendo a condiciones de debilitamiento de las competencias y expertez del funcionariado por ausencia de carrera administrativa, estabilidad, capacitación, etc.?

Finalmente, la implantación de sistemas administrativos y de gestión solo tienen sentido en la medida en que también retroalimenten el control del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo. La escasa propensión al control y la debilidad técnica de las comisiones parlamentarias conspira contra la utilización de la información aportada por los sistemas administrativos en el proceso parlamentario.

A continuación se señalan algunas precondiciones cuya implantación contribuiría a mejorar las condiciones institucionales para la institucionalización de sistemas administrativos y de gestión y en las reformas orientadas por resultados:

1. Mejorar las capacidades de control y evaluación de comisiones clave de las legislaturas y consejos deliberantes municipales, dotándolas de capacidades tecnológicas y personal permanente de carrera y mérito especializado. Por ejemplo, en comisiones de finanzas públicas, presupuesto, hacienda, control hacendal, educación y salud.
2. Profesionalizar el servicio civil en unidades organizativas de formulación de políticas públicas y de gestión administrativa financiera en Ministerios y Agencias de los ejecutivos provinciales y municipales.
3. Dotar a agencias clave de autonomía y estabilidad directiva, implantando planes estratégicos y acuerdos de gestión.

4. Institucionalizar el servicio civil y la alta dirección pública meritocrática en los estados provinciales.
5. Mejorar la independencia de entidades fiscalizadoras superiores (Tribunales de Cuentas, Auditorías) y de los cuerpos de auditores.
6. Implantar claros sistemas de premios y sanciones y procedimientos consistentes en materia de responsabilidad fiscal y de responsabilidad política, administrativa, civil y penal para funcionarios políticos y alta dirección pública (autoridades de agencias y alta gerencia).

## CONCLUSIÓN

La implantación de sistemas administrativos y de modelos y tecnologías de gestión y control por resultados para la mejora de la capacidad de los gobiernos constituyen un desafío fundamental de provincias y municipios argentinos en la próxima década.

Las dificultades para avanzar en su implantación han estado asociados en el estado nacional argentino a dos problemas fundamentales.

En primer lugar, a una desarticulación y una superposición de esfuerzos que ha conducido a escasos logros y a un desaprovechamiento de recursos e información de gestión. La necesidad de un enfoque integrado de los diversos sistemas administrativos podría significar un avance en la mejora de los sistemas administrativos y de gestión.

En segundo lugar, a una débil propensión institucional a la gestión y al control por resultados. Unos nuevos consensos sobre responsabilización en la administración pública y una mejora del funcionamiento institucional del servicio civil, de los órganos de control y del Parlamento parecen constituir una precondition necesaria.

Una política orientada al mejoramiento de los sistemas administrativos y a una mejor calidad institucional en provincias y municipios aparece así como tarea de los próximos años para implantar mejores prácticas de gobierno orientadas al desarrollo integral de la ciudadanía argentina.

***La implantación de sistemas administrativos y de modelos y tecnologías de gestión y control por resultados para la mejora de la capacidad de los gobiernos constituyen un desafío fundamental de provincias y municipios argentinos en la próxima década.***

## BIBLIOGRAFIA

AGUERRONDO, Inés (1991) Evaluación de la calidad de la educación: por qué y para qué. I Jornadas de Discusión de Metodologías para la Evaluación de la Calidad de la Educación, Buenos Aires.

ALDUNATE, Eduardo (1994), La administración de la inversión pública: marco teórico y su aplicación, ILPES, Santiago de Chile.

AMADO, Jorge (2005), Los préstamos de los Organismos Multilaterales para la Reformas de los Estados Provinciales: una evaluación político-institucional del caso Provincias I, Revista de ASAP N° 39, Buenos Aires.

BAKER, Judy (2000) Evaluación de Impactos de Proyectos de desarrollo en la pobreza, Banco Mundial, Washington.

BONELLI, Armido (2001), Manual del Evaluador, Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público, Secretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999) Reforma del Estado para la ciudadanía: la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Eudeba. Buenos Aires.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), A new Management for a New State: liberal, social, and republican, The 2001 John L. Manion Lecture, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001), Ciudadanía y res pública: la aparición de los derechos republicanos, Seminario Internacional "La Reinención de la Política y la Ciudadanía, Instituto Internacional de Gobernabilidad – PNUD – Generalitat de Catalunya, Barcelona.

BRUNO, Norberto (1995) Gestión y auditoría ambiental : el papel de la Auditoría General de la Nación, Control y Gestión Año 2 No. 4, Buenos Aires.

CONEAU (1991), Lineamientos para la Evaluación Institucional, Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Buenos Aires.

DEPARTAMENTO DE FINANZAS DE CANADÁ (2004) El papel de las normas fiscales para determinar el desempeño fiscal: el caso canadiense, Revista ASIP N° 56, Buenos Aires.

DIAZ, Luis (2005), Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

HALLIBURTON, Eduardo (2005), Administración Orientada a Resultados: El Caso del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en Argentina, Revista ASAP N° 40, Buenos Aires.

HINTZE, Jorge (2005) Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público, en Echebarría et al., Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Caracas.

LACLAU, Ernesto (2005), La razón populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal (2004), Hegemonía y Estrategia Socialista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LEMUS, J. D. y ARAGÜES Y OROZ, V. (2004), Auditoría Médica. Un enfoque Sistémico, Editorial Universitarias, Buenos Aires.

MAKÓN, Marcos (2000), El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, V Congreso Internacional del CLAD, Santo Domingo.

MANASSÉS, Simona y GUIMARÃES, Fernando (2003), La experiencia de la Corte de Cuentas de Paraná en el estímulo al control social, VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.

MIDEPLAN (2002), Evaluación de la gestión pública, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José de Costa Rica.

O'DONNELL, Guillermo (1994) Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5 (1).

O'DONNELL, Guillermo (1998) Accountabiliy Horizontal. *Ágora*. Verano 1998. Buenos Aires.

O'DONNELL, Guillermo (2001) Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política. *Postdata*. Revista de Reflexión y Análisis Político Nro. 7. Buenos Aires.

SANCHEZ, Ramiro (2005) El control interno: enfoque tradicional en la evaluación y consideración imprescindible en la gerencia pública moderna, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

SARAVIA, Enrique (2004), Regulación en Argentina y Brasil: análisis comparativo de los modelos institucionales, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 30, Caracas.

---

(4) Laclau (2005), pag. 91.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-a) ¿Podría una institucionalidad administrativa republicana contribuir a la transición política después de una crisis?. Lecciones de la República Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia Nro. 27. Caracas.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2003-b) República e Instituciones Administrativas: Segunda Fase de la Transición Democrática y superación de la Institucionalidad Delegativa. Revista Política y Gestión, Volumen 6. Homo Sapiens/Universidad de San Martín. Rosario, Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2005), Gestión por resultados y sistemas de control, auditoría y evaluación, XIX Seminario Nacional de Presupuesto Público de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, Villa La Angostura, República Argentina.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2008), La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

SIEMPRO (1997), Evaluación de Programas Sociales, Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, Manual de Auditoria de Natureza Operacional, obtenido el 27 de Octubre de 2005 en la World Wide Web: <http://www.tcu.gov.br>

VELAZQUEZ LOPEZ, Francisco Javier (2005), La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.

ZAPICO GOÑI, Eduardo (2000) El seguimiento de los resultados de la gestión presupuestaria: un nuevo papel de la unidad central de presupuestos, en Seguimiento de los resultados de la gestión en el sector público: perspectivas desde la experiencia internacional, Mayne, John, ed.; Zapico Goñi, Eduardo (ed), Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.