

Reforma del estado y gestión institucional: mitos y realidades

Los gravísimos problemas sociales y económicos de la Argentina actual demandan la intervención efectiva del estado en todos los niveles de gobierno, de acciones articuladas entre ellos ya sea como promotores de políticas o como reguladores de las relaciones entre los diversos sectores sociales y orientadas a promover el compromiso de la sociedad civil en sus diversas expresiones. Si bien el desafío fundamental está en la solución de las causas estructurales que han llevado al deterioro del nivel y la calidad de vida de amplios sectores sociales, no menos importantes resultan todas las acciones de corto y mediano plazo tendientes a paliar el impacto de la crisis en los sectores mas afectados.

Tanto las acciones estratégicas como las coyunturales requieren de la combinación de dos componentes fundamentales: voluntad política para intervenir en determinado sentido y capacidad de gestión para lograr la concreción de las decisiones . Resulta razonable a la hora de evaluar las acciones de los gobiernos centrar la atención en las decisiones políticas y suponer que todo lo que no se hace o se hace fuera de tiempo, es consecuencia exclusivamente de la mala o errónea decisión política, desconociendo el impacto de la intervención de los aparatos de gestión del estado. Los resultados finales de las acciones gubernamentales son la resultante de la interacción entre sistema político y sistema administrativo. Es sobre éste último aspecto que centramos el eje del presente trabajo ya que toda decisión del nivel político tiene que tener una correspondencia con la capacidad de gestión para generar los efectos deseados. Es precisamente esa capacidad de gestión la que está en duda; aunque se reconoce la incompetencia de la “burocracia” no

siempre se entienden las causas de tal incompetencia, las lógicas de funcionamiento que caracterizan este tipo de estructuras, las fuentes de su poder y otro conjunto de factores estructurales de su conformación que condicionan su capacidad de gestión, más allá de la voluntad de los funcionarios políticos para actuar en determinada dirección.

Con frecuencia se desconoce la incidencia de los aparatos de gestión en la producción de los gobiernos y muchas veces se resiste el análisis de los mecanismos de gestión al interior de las unidades en tanto responsables de la ineficiencia que suelen evidenciar las acciones estatales. Reconocer tal incidencia significa poner la atención en los procesos de reforma al interior de las administraciones públicas.

Existe la creencia de que la necesidad de la reforma administrativa aparece en los 90', en correspondencia con la imposición de las políticas neoliberales; sin embargo la inoperancia de las estructuras burocráticas es un problema percibido desde mucho antes en todos los niveles de gobierno y hoy se puede verificar que tampoco se relaciona solamente con el tamaño de las organizaciones de la administración pública, como argumentó a modo de justificación del achicamiento del estado la corriente neoliberal.

En el caso particular de Argentina y en América Latina en general, el debate acerca de la necesidad de transformar el funcionamiento de las burocracias y las alternativas para lograrlo es muy anterior al resurgimiento de la concepción liberal del estado. La crisis financiera internacional no hizo más que “dejar al descubierto” lo que ya se vislumbraba sobre la ineficiencia de la gestión pública y en todo caso sirvió como argumento para justificar “volver al mercado”.

El tema de dónde y como ubicar la reforma administrativa no es menor, ya que si se lo asocia directamente con las políticas neoliberales se corre el riesgo de negar la necesidad de la reforma misma. El debate en torno a la viabilidad del modelo burocrático tal como lo conocemos comienza a plantearse como mínimo en la década del 70' y está señalando que la burocracia como diseño organizacional no puede responder satisfactoriamente a su condición de brazo ejecutor de las decisiones de los gobiernos.¹ Por lo pronto en torno a los 80' en nuestro país se vio la descentralización como alternativa superadora a las limitaciones de la estructura centralizada de un sistema de gobierno que aún no se pensaba acotado a sus mínimas expresiones; un ejemplo es el movimiento de reforma de las constituciones provinciales que mayoritariamente reconocieron a los gobiernos locales como actores fundamentales de articulación en la relación estado sociedad, ampliando considerablemente la autonomía- aunque ésta no siempre se corroboró luego en la práctica.² Por las limitaciones de este trabajo no corresponde emitir juicios de valor sobre la validez de la descentralización, ni sobre las condiciones en que se llevó adelante y con qué intencionalidad política.

Clarificar la problemática de la reforma por fuera del neoliberalismo, o independientemente de él resulta fundamental, porque lo contrario implica el riesgo de caer en hipótesis erróneas en el análisis de políticas públicas y de la producción global de las acciones gubernamentales. Todo se atribuye a cuestiones presupuestarias – recursos escasos e insuficientes; faltas de personal, etc. Sin embargo aunque los recursos son la base del

¹ Para ampliar el tema puede verse Teoría de la Burocracia estatal, Oscar Oszlak (1984), comp. Edic. Paidós Bs.As.

logro de resultados, cuando no hay capacidad de gestión y compromiso de los responsables de su administración, tampoco se alcanzan los resultados. Existen experiencias concretas de organizaciones públicas que operando en los mismos contextos críticos que otras, pudieron alcanzar una calidad en los servicios que brindan, impensable para otras instituciones equivalentes³.

Acerca de la Reforma

La reforma remite a la relación estado – sociedad y es esta relación la que ha atravesado diversos andariveles a lo largo de la historia y se ha querido decir cosas muy diversas según los gobiernos y las coyunturas históricas, el tema ha generado acciones tanto en América Latina, como en los países Centrales representados en la OCDE , lo que denota a las claras la preocupación de los gobiernos por lograr un uso eficaz y eficiente de los recursos; hecho que se vuelve más necesario a partir de fenómenos como la crisis económico- financiera internacional, la globalización y la hegemonía del capital financiero que impuso un nuevo modelo de acumulación.

Bresser Pereira señala que “hay una reforma ultraliberal que busca forzar la reducción radical del aparato del estado, terciarizando servicios sociales y científicos financiados por el estado, por medio de empresas privadas (en vez de hacerlo vía organizaciones sin fines de lucro) y eliminando la distinción entre gerentes públicos y

² Cada provincia estableció un régimen municipal con características propias- pero hay una clara orientación en este sentido; la excepción mas destacada fue la Pcia de Bs.As. que continuó con el sistema de Ley Orgánica.

privados. Un concepto socialdemócrata de la reforma estuvo más centrado en el uso eficiente de los recursos, terciarización vía tercer sector y utilización del control social como herramienta fundamental de la responsabilización (accountability) de los funcionarios”. el mismo autor sostiene referido a AL que “en la agenda del BM nunca se incluyó la reforma de la gestión pública porque sus burócratas no estaban seguros de sus méritos, y otros porque tenían reservas sobre la misma “Bresser Pereira 2001:4).

Otro aspecto a destacar es que mientras entre los 70 y 80 se hablaba de la reforma de la administración pública como una necesidad para que los gobiernos pudieran llevar adelante el conjunto de acciones de las que el Estado se hacía cargo. En los 90’ el tema cambia sustancialmente tanto en el lenguaje como en los contenidos, la llamada primera generación de reformas estuvo dirigida a correr los límites público – privado (redefinición del rol del estado) y la segunda, centrada en lo institucional,- plantea la reforma hacia adentro- adoptó un lenguaje muy propio del sector privado (reforma gerencial; gestión de calidad). Los ejes de la segunda generación de reformas fueron recogidos en nuestro país en los contenidos de la Ley 24.629. ⁴

Ni siquiera en los países centrales puede reconocerse un lineamiento unidireccional en los contenidos de la reforma administrativa.- lo que sí parece claro es que en AL en general la reforma fue más una necesidad de recorte presupuestario y achicamiento del gasto público que de construcción de un aparato de gestión en condiciones de atender y dar soluciones a la crisis, queda especialmente de manifiesto en el sentido con que se aplicaron los conceptos de eficacia, eficiencia y economía (para algunos autores :paradigma de las 3E).

³ Para más información: “De la modernización a la innovación en el sector público”-G.Shweinheim el al (1998) en Nueva Epoca, revista de investigaciones del INAP nro.0; 1998

No obstante que haya respondido a estos intereses y se haya encuadrado en ciertas posturas ideológicas no es razón suficiente para desautorizar las corrientes de pensamiento que ven en la reforma (hacia adentro) el camino para construir una nueva modalidad de relación estado-sociedad más orientada a la equidad y la igualdad de oportunidades. En esta línea de pensamiento es muy claro el documento del CLAD que brega por la necesidad de construcción de un Estado comprometido con los problemas sociales y con fuerte presencia, pero por sobre todo con un modelo de organización que resulte adecuado para contar con gobiernos que atiendan las necesidades sociales. Los que se citan a continuación son algunos de los aspectos destacados como ejes de la reforma en el documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” confeccionado por el CLAD en 1998:

- Gestores públicos que actúen en conformidad con el interés público.
- Control social.
- Eficiencia, democratización del servicio público y flexibilización organizacional.
- Constitución de un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y control del suministro de servicios públicos.
- Funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados , protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados.
- Montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos –consumidores.
- Implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal a partir de la cual aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas.

⁴ Ver fundamentalmente desde el art.6 de la Ley en adelante

- Formulación de reglas generales y claras que modifiquen los incentivos para la actuación de los actores, es decir un nuevo contrato entre los políticos , los funcionarios públicos y la sociedad.
- Administración pública transparente y con administradores responsables ante la sociedad.
- Orientada a resultados sin que esto signifique antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos, sino combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir claramente el espacio de cada una de ellas.

La lógica gerencial es fundamental en la organización interna de las agencias públicas, en la relación entre ellas y en la prestación de los servicios públicos.

Composición y Articulación del Sector Público

El marco teórico de análisis de las políticas públicas nos servirá de ordenador metodológico para entender los procesos de producción del estado que son políticas públicas pero también son procesos de producción de bienes , servicios, regulaciones y controles. El proceso de PP significa desde una perspectiva sistémica la consideración de tres momentos: el social (gestación), el estatal (formulación- implantación) y un nuevo momento social de la evaluación del impacto de los resultados medido en términos de eficacia y eficiencia (ver cuadro 1 -)

El proceso de gestación es el momento social del surgimiento de la situación que demanda atención del estado- Hay actores que intervienen (individuos, grupos de interés, corporaciones, sindicatos, partidos políticos que serán en definitiva los que problematizan la situación. Agenda social o sistémica es la denominación que recibe este cúmulo casi interminable de demandas, de los cuáles solo algunos entrarán en la consideración de la toma de decisiones para su atención.

El segundo momento es el que realmente nos interesa desagregar: *la Formulación* de las políticas a cargo del sistema político, responsable del QUÉ HACER, filtra, analiza y opta por la toma de posición frente a algunos de los contenidos de la agenda social. Concurren en este proceso voluntades y puntos de vista diferentes en el que se involucran personas (con poder, opiniones divergentes, capacidad de hacer alianzas) y diversas organizaciones que intervienen según los momentos, de manera simultánea o a través del tiempo- tales intervenciones están marcando la factibilidad de puntos de Tensión O CONFLICTO desde la misma toma de decisiones, que quedará expresada en normas de diferente envergadura, pero siempre normas que serán a su vez el insumo para la producción burocrática.⁵

Siempre dentro del espacio estatal, una vez resuelta la intervención y delineados en consecuencia los objetivos a alcanzar, entra en juego el aparato burocrático brazo operativo, ejecutor de las decisiones del sistema político, comienza entonces la etapa de *IMPLANTACIÓN o ejecución* de las decisiones, en la que intervienen un conjunto de

⁵ no le damos a la palabra burocracia ninguna connotación- simplemente nos referimos al sistema de organización del trabajo altamente estandarizado y altamente formalizado.

organizaciones con funcionamiento autónomo en tanto unidades de gestión, pero que son interdependientes entre sí, (uno de los aspectos que definen la especificidad del sector) . El output del sistema global serán en consecuencia, los resultados a través de los cuales se mide el accionar de los gobiernos.⁶

Sistema Político vs. Sistema Administrativo

Considerando que los insumos condicionan el proceso de producción de resultados, los del sistema político son el conjunto de demandas, sociales, de otros funcionarios y del sistema en su conjunto; recursos; pero también apoyo u oposición de los ciudadanos y de los propios funcionarios de otras áreas; a la satisfacción de tales demandas está atada su legitimidad, consecuentemente necesita generar resultados en tiempo y forma en condiciones de eficacia y eficiencia y según la ideología dominante se antepondrán una a la otra o se tenderá al difícil equilibrio entre ambas – ¹. Para El sistema administrativo en cambio, los insumos son recursos, pero por sobre todo, un cúmulo de normas a los que deberá ajustar inexorablemente su accionar, en consecuencia esa será su propia medida de eficiencia – Generando de este modo la brecha con el sistema político.

La relación de la burocracia con el sistema político es en general inestable, el funcionario político se va, ellos quedan, cada funcionario trae su propia idea de cómo relacionarse con el sistema administrativo, para el empleado permanente de la AP el poder del funcionario político está claro, nunca se lo contradice, simplemente se le antepone la imposibilidad de lo que el político desea o aspira “no lo permite la norma” he aquí la fuerza

⁶ Ver cuadros en anexos I y II

del burócrata, es el que conoce los vericuetos y los intersticios del marco normativo, que pueden resultar inaccesibles para un funcionario político “nuevo en el ejercicio del poder”; la otra fuente de poder del burócrata es el contacto directo y la información sobre todo lo que pasa realmente en la organización. El político depende sin duda de una cadena de transmisión burocrática y de un mecanismo de retroalimentación burocrática sobre los resultados, que lo hace dependiente; esto es bien reconocido por los cuadros medios del aparato de gestión; hay una resistencia velada y por lo general difícil de ubicar que es parte de la cultura organizacional y por lo que no siempre la ejecución de las decisiones coincide con la formulación de las mismas. Estas lógicas y estos comportamientos no deben verse como resultante de actitudes individuales caprichosas o maliciosas por que sí; aún reconociendo expresamente que la burocracia no es “neutral” en la construcción del poder, que teje alianzas y que encarna un espíritu corporativo⁷, hay componentes organizacionales que predisponen y favorecen actitudes que atentan contra la producción de resultados en las condiciones que la sociedad necesita y demanda.

Para entender el funcionamiento de las organizaciones del sector público hay que remitirse a las fuentes, Weber vio en la organización racional legal, cuyo tipo ideal corresponde a la burocracia, la estructura más eficiente como modelo de organización del estado moderno (Economía y sociedad: 173). Caracterizada la relación entre titular de dominación (Señor) y aparato (cuadro administrativo) como dominación con organización, la organización burocrática garantiza la lealtad del funcionario administrativo al político a partir de la regulación de las acciones mediante el sistema de normas que garantizaba a su

⁷ Ver O.Oszlak (1984) op.cit

vez la previsibilidad (racionalidad) de las acciones cotidianas para el conjunto de los miembros comprometidos en la relación social.

La **norma de validez universal** es la esencia de la organización burocrática, es el insumo que condiciona el funcionamiento del aparato administrativo y consecuentemente la eficiencia –eficacia de la producción del sistema estará medido no en términos de resultados sino de cumplimiento normativo, es decir de respeto por el proceso y el procedimiento.

Aunque muchos autores ponen en duda que en América Latina el sistema administrativo haya logrado un funcionamiento y desarrollo acabados en sentido weberiano, merece la pena revisar esos supuestos por el impacto que generan en los comportamientos.

La garantía de la racionalidad en Weber, está dada por un conjunto de supuestos **el apego a la norma**, la **incapacidad del funcionario para negociar, acordar, intervenir en general con su propio criterio, todas las premisas de acción le vienen dadas en la norma**; la garantía de eficiencia es la **división del trabajo** y la **alta especialización** (que aseguran la rapidez en la atención de los ciudadanos) la **jerarquía de cargos** con deber de **obediencia del subordinado al superior** tiene un valor fundamental en la construcción del sistema, obviamente la **centralización** desde donde emanan las decisiones y donde se dirimen los conflictos “siempre hay una instancia jerárquica superior a la que recurrir”. La **constancia en actas** es otro de los factores que garantizan la racionalidad- previsibilidad del sistema, por escrito consta quién manda y cuál es el ámbito de sus atribuciones (**competencia**) En síntesis la organización racional legal basa su funcionamiento en un sistema de normasⁱⁱ que se manifiestan en procesos y procedimientos, la norma que debiera

ser el medio par dar racionalidad al sistema se convierte en un fin en sí misma lo que Offe denomina “irracionalidad de la racionalidad” esto le da al sistema una inflexibilidad y una rigidez que lo hace difícil de adaptar a cambios rápidos de los contextos como los que son propios del mundo moderno, y queda expresado en la ineficiencia, pero además genera una tendencia natural al desplazamiento de objetivos que se materializan en ineficaciaⁱⁱⁱ. En resumen puede verse que la burocracia constituye tanto un problema político como instrumental. En este último sentido todavía más podemos decir ya que lo que no llegó a la Administración Pública desde los supuestos weberianos, le viene dado por las premisas de la administración científica sobre la organización social del trabajo.

El taylorismo como referente destacado de la administración científica aunque pensada para la organización del trabajo industrial con objetivos y desde perspectivas bien diferentes, permeó todas las organizaciones y consolidó un modelo social edificado sobre los cimientos de las burocracias-mecánicas mediante la imposición de una modalidad de trabajo que buscó la eficiencia partiendo de la concepción mecanicista del comportamiento humano en las organizaciones; “expropiar de la pericia del obrero” todo lo que tenga que ver con idea, apropiarse la gerencia de este conocimiento y bajarlo en órdenes escritas para ser cumplidas mecánicamente; control riguroso y autoridad inflexible para contrarrestar la haraganería natural y los intereses encontrados con los de la organización.- No hay razón para el trabajo, simplemente mando y obediencia; de este modo el taylorismo selló por un siglo la ruptura entre concepción y ejecución, negando al hombre como unidad conceptual cuyos comportamientos están condicionados por la intencionalidad de sus acciones. La estructura de la organización diferencia entre mando y obediencia, para los primeros está reservada la toma de decisiones, para los subordinados solo el acatamiento a rutinas

laborales sobre las que no hay explicaciones del porqué ni para qué. El manejo de la información y el ejercicio de autoridad basadas en el poder de la sanción quedan en manos de la conducción como única alternativa posible para recursos humanos que de acuerdo con los principios filosóficos de la administración científica - evitan tener responsabilidades, con intereses opuestos a los de la organización y solo motivados por el interés económico, a los que no cabe sino reclamar obediencia. La burocrática es una organización que desconfía permanentemente de sus miembros, por eso está marcadamente centralizada y por eso también se satura de regulaciones internas- y son precisamente éstas las que entorpecen los procesos internos y terminan haciendo que la norma sea más importante que el resultado. Esta concepción que atravesó el comportamiento social en su conjunto le dio entonces a las estructuras de gestión del estado, desde otro lugar (el mercado) los componentes más perversos que condicionan el desempeño laboral y que hoy están fuertemente criticados y cuestionados por el nuevo paradigma de gestión, tanto público como privado. Es decir que aún en las administraciones públicas de las que puede decirse que no han alcanzado el desarrollo burocrático pleno, las peores prácticas internas les vienen dadas desde el pensamiento organizacional.

Se puede avanzar un poco más en la comprensión del impacto que una estructura altamente formalizada, altamente estandarizada y altamente especializada provoca en las conductas individuales y grupales, cuando los aparatos burocráticos tienden a desarrollarse anárquicamente sobreviene una tendencia a la “*sobreorganización*”⁸, en los procesos de cambio, o en condiciones de incertidumbre la respuesta es de tendencia al “**exceso de disciplina**” (apego excesivo a la norma), otras manifestaciones del comportamiento

estructurado que provocan la rutina y la falta de capacitación y el desconocimiento de las razones, del porqué de cada cosa es la **incapacidad adiestrada**- repetir acciones que **carecen de sentido** (siempre se hizo así, desconociendo cambios que sobrevinieron); los procesos tienden a complejizarse porque **no se indaga en el para qué, ni porqué**, por definición se trata de obediencia no de poder reconocer causas ni entender razones.

Los miembros del aparato burocrático saben perfectamente que la rutina es casi la razón de su vida laboral, el trabajo no tiene sentido, y esto va conformando una personalidad rígida intolerante y resistente al cambio, todo comienza y termina en su competencia o bien según las circunstancias todos quieren hacerse cargo, porque esto permite manejar más información, y la información es poder dentro del aparato, y así aparecen la superposición de tareas, la mayoría de ellas sin sentido. *“Los dioses condenaron a Sísifo a subir la roca rodando hasta la cima de la montaña para dejarla caer y volverla a subir, concientes que no hay peor castigo que el trabajo sin sentido”* este relato de la mitología griega le fue entregado a quien suscribe por personal de la Administración Pública en un curso de capacitación, en alusión a la propia situación laboral.

En pocos ámbitos como en las estructuras burocráticas es tan evidente el principio de la división del trabajo, en la cumbre están quienes se presuponen omniscientes, por ello deciden - en la base los obedientes; los que ejecutan. *“Ustedes empresarios europeos van a perder y nosotros los japoneses vamos a ganar . Van a perder porque la derrota está en vuestras mentes, están íntimamente convencidos de que las organizaciones rentables,*

⁸ Para ampliar ver Jorge Barenstein (1982) “problemas de la organización burocrática”

competitivas, son aquéllas en las cuales están por un lado y en lo alto los que piensan y por el otro, abajo, los que ejecutan. Están convencidos de ello incluso quienes con sus palabras dicen lo contrario” (Benjamín Coriat 1998:13- palabras de un empresario japonés), deja en evidencia hasta donde caló el taylorismo en la sociedad occidental.

En las burocracias públicas no hay motivación, no hay sistemas de premios y castigos, los objetivos se reducen al propio ámbito de competencia, en ella comienza y termina la organización; acostumbrados a los conflictos en las más diversas direcciones;— jefaturas entre el propio personal de carrera, ejercidas por el simple hecho de la historia vivida dentro de la organización, pero que no necesariamente reflejan la capacidad adecuada a los cargos; pero capaces de unirse en fuerte sentimiento corporativo a la hora de enfrentar las tensiones originadas fundamentalmente con el sistema político y los equipos técnicos.^{iv}. El sistema en su conjunto va generando sus propias patologías y alimenta la estructuración de los comportamientos, lo que refuerza la resistencia al cambio que ofrecen fundamentalmente los viejos cuadros del sistema administrativo^v.

Con esta dinámica de funcionamiento de las instituciones se está lejos de alcanzar objetivos en condiciones de eficacia y eficiencia(cualquiera que ellos sean)- aún de un estado minimalista como el que se pretendió imponer en los '90; lo que explica que la necesidad de la reforma en términos organizacionales no es un problema solamente del neoliberalismo. Por el contrario cuanto mayor responsabilidades se pretenda que debe asumir el estado, más fuertemente aparece la necesidad del fortalecimiento institucional, que es decir el reconocimiento de la incapacidad institucional pero también de los procesos de producción institucionales y de las políticas públicas y de las tecnologías de gestión para

asegurar cumplir con los objetivos de los gobiernos pero también para reducir los límites de la confrontación social capaces de poner en riesgo al mismo sistema democrático en la medida que no sea capaz de canalizar adecuadamente los recursos y de atender problemas estructurales tan profundos de pobreza y marginalidad social como los que hoy debemos afrontar como sociedad y con la responsabilidad que nos compete a cada uno como ciudadanos y profesionales en el respectivo ámbito laboral.

El Nuevo Paradigma De Gestión

La reforma desde la perspectiva organizacional no es la panacea, es apenas una de tantas variables que se ponen o debieran ponerse en juego en la complejísima realidad de pensar la reforma administrativa y fundamentalmente no determinan la direccionalidad de las acciones que decidan encarar los gobiernos; solo abre algunos caminos hacia la posibilidad de construir un mecanismo organizacional que modifique pautas de trabajo más orientadas hacia la responsabilidad, la flexibilidad, la autonomía, en condiciones de integrar equipos de trabajo capaces de trabajar mancomunadamente con los funcionarios políticos y esto no es poco.

Las tecnologías de gestión son herramientas que efectivamente han sido desarrolladas en el campo de las organizaciones privadas, y sin duda el principal error que se cometió fue aplicarlas a la administración pública acríticamente y desconociendo

aspectos que están implícitos en su definición misma. Qué es el management?: Un armazón teórico formado por un conjunto de VALORES, PRINCIPIOS Y TÉCNICAS.-⁹

La modernización es definida por Schweinheim (1998: 37) como la “adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en modelos administrativos, políticos y de gestión en los países centrales tanto del sector público como privado”, fundamentalmente no se ha reconocido en una primera instancia la “especificidad” de las organizaciones del sector público; cuyos elementos distintivos más destacados son su accionar por medio de redes organizacionales interdependientes y autónomas al mismo tiempo, que además están atravesadas por las lógicas descriptas en la relación entre sistema político y sistema administrativo.

Entre los valores fundamentales del management hay que partir de aceptar que su vigencia significa un cambio de paradigma en la modalidad organizativa del trabajo al interior de las organizaciones en general^{vi}. Ante todo reconoce la persona como una unidad conceptual en la que se conjugan inteligencia y capacidad operativa, significa superar entonces la dicotomía entre el que decide y el que obedece planteado por la administración científica, no es un dato menor, tratar al hombre como ser inteligente independientemente del lugar que ocupa en la estructura, implica entre otras cuestiones hacerlo partícipe, reconocer sus posibilidades, aprovechar su experiencia y comprometerlo en la organización de su trabajo; entender la importancia de la motivación más allá de aspectos netamente económicos.-

⁹ Nótese que en muchos países, Argentina entre ellos, a la hora de poner en práctica los postulados del management, solo se tuvieron en cuenta las tecnologías, ignorándose los valores y principios, en los que

Otro principio fundamental del management (hoy management público- por incorporar la especificidad del sector) se asienta sobre la manera como plantea la responsabilidad.- A diferencia del paradigma tradicional que permitió popularizar aquello de “el que sabe, sabe y el que no es jefe”; el nuevo paradigma centra la responsabilidad desde arriba hacia abajo, y establece niveles de compromiso con la organización y con sus recursos tanto en los niveles estratégicos de conducción como en las líneas medias “management: tarea entrepreneur de definir la misión; organizar y motivar los recursos humanos para lograr los objetivos organizacionales (tarea de las líneas medias) mediante el uso de tecnologías adecuadas” –(Peter Druker citado por Palom Izquierdo y Raventos en “Management en organizaciones al servicio del progreso humano”- Espasa Calpe 1991: pag 36,37)

Las tecnologías de gestión son las mismas que desarrolló la administración científica, pero cambia significativamente la filosofía que encierran, orientadas fundamentalmente al modelo racional de gestión que pretende mejorar el rendimiento de las organizaciones; postula la visión integral de la organización, incluyendo el entorno y la adaptación de la organización al mismo; resalta la importancia de la información y los espacios participativos para la toma de decisiones tanto como la construcción de consensos en todos los niveles de la estructura; busca de eficacia, eficiencia y economía, lo que implica la cuantificación y seguimiento sobre los resultados obtenidos y una mirada integral hacia el conjunto intraorganizativo; centra la atención en los recursos humanos pero

radica precisamente el cambio filosófico de la gestión .

también en los conceptos de cliente y cliente interno¹⁰. Indudablemente el management requiere un cambio cultural profundo hacia adentro de las organizaciones, y un proceso de mejora continua apoyados en la educación y la capacitación permanentes y requiere sin duda ser asumido ante todo por los máximos niveles de autoridad.

Brevemente sintetizaremos las consideradas cuatro tecnologías básicas tal como son planteadas en el nuevo paradigma de gestión.

- planificación con sentido estratégico y participativo que parte de un aspecto esencial: el diagnóstico -dónde se está en la organización, la identificación de las situaciones problemáticas y la evaluación de los recursos efectivos y las carencias-; incluye la definición de lo que la organización hace (propósito) pero también de las óptimas condiciones con que aspira a cumplir tal cometido.
- el diseño de la estructura debe ser acorde al propósito desdibujando la típica pirámide sobrecargada de jerarquías la mayor parte de las veces poco justificada como no sea para ejercer control sobre control, (siempre sobre los procesos, rara vez sobre los resultados). Se dice que la organización moderna debe parecerse más a una orquesta que a una pirámide y estar en función con los objetivos organizacionales
- El control cambia también como concepción, tratar de encontrar un justo equilibrio entre la norma – garantía de racionalidad del sistema – y el resultado; pero agrega un componente más , crear las condiciones para que cada uno pueda auto controlar su propio desempeño a medida que realiza la tarea, evidentemente esto necesita un clima

¹⁰ CLIENTE: todo el que recibe el producto del trabajo de otro, independientemente de las condiciones en que lo haga. Por eso puede hablarse de cliente interno. El concepto tiende a garantizar la calidad de los procesos

organizacional que elimine el temor, jefaturas capaces de transmitir confianza y sentirse seguras que sean facilitadores del crecimiento y desarrollo del personal y no competitivas con él. Conceptualmente el control cambia el sentido sancionatorio del paradigma tradicional y se visualiza como un instrumento que permite “evitar errores”.

- Pero también MP (management público) reconoce otra variable novedosa que es el control social, pocos asocian a la reforma instrumentos de control social como las carta compromiso con el ciudadano; las Asambleas Públicas o la figura del ombusman.^{vii}
- La cuarta tecnología integradora de las anteriores se expresa en la conducción, con responsabilidad de coordinación, el nuevo paradigma parte de que quien conduce construye y transforma la cultura organizacional- aspecto fundamentalísimo de comprender a la hora de la reforma en el sector público. El liderazgo no es entendido en el sentido weberiano de lograr seguidores sino la “capacidad para lograr que las personas sean capaces de desarrollar una acción conjunta a partir de objetivos comunes, valores compartidos, una estructura adecuada y el adiestramiento continuo para alcanzar resultados y afrontar el cambio.

El nuevo paradigma de gestión, va mucho más allá de lo que suele creerse que es: la búsqueda de eficiencia como fin en sí mismo, o una mera herramienta que garantiza el recorte del gasto. No es viable sin un cambio estructural profundo, orientado a transformar la relación entre sistemas y procesos y al interior de los propios sistemas. Tal cambio está sin duda condicionado por una decisión política. *“Los gerentes públicos deben no solo*

administrar eficazmente la labor de sus organizaciones, deben además participar de un proceso más estratégico y político de gestión de las transformaciones estructurales en gran escala ocurridas en las redes de organizaciones a través de las que se elaboran y aplican las políticas públicas....” “...Se requiere de un proceso participativo y conjunto de resolución de problemas y de decisión colectiva para cambiar reglas de juego y redefinir funciones y responsabilidades; requiere que el proceso sea del nivel más avanzado hacia el inferior; el nivel superior debe diagnosticar, definir problemas y diseñar soluciones integradoras” (Les Metcalfe: 1999)

Ninguna predisposición hacia el cambio promovido por el sistema político será factible para el agente de la administración pública si no hay seguridad de que el mismo traerá algún beneficio para quienes se comprometan en él; cuanto más drástico sea el cambio más traumático; contrariamente el cambio incremental puede ser factible al interior de las unidades de gestión; pero nadie que se sienta insatisfecho en su trabajo hará aportes importantes y aquí no importa si la insatisfacción es o no justificada, mientras sea el sentimiento percibido operará como real. *“la creación de servicios civiles con capacidad para ser creativos, negociar acuerdos, educar, iniciar y manejar cambios requiere liderazgo político, voluntad y apoyo así como liderazgo organizacional y una gestión más eficaz. Se requiere que ambos grupos de líderes tengan claros tanto el objetivo de la reforma como las expectativas acerca de sus resultados. Se requiere aprendizaje más que duplicación o simple trasplante; por ende se requiere prestar atención a la evaluación y al análisis , esto hace de la reforma un asunto difícil pero a la vez trascendente”* (Ingraham, Patricia 1999: 359)

Lo anterior está señalando que existen dos niveles de análisis en la reforma a nivel macro el cambio estructural que le compete al sistema político y a nivel organizacional el de las unidades de gestión- que como quedó dicho son redes interdependientes aunque con autonomía relativa de funcionamiento.-

Breve Referencia Al Proceso De Reforma Del Estado En Argentina En La Década Del '90

Es por demás conocido que el proceso de “modernización” en nuestro país estuvo encuadrado en las llamadas primera y segunda generación de reformas, entre las medidas que caracterizaron la primera generación algunas son más conocidas que otras, las Leyes marco fueron la 23696 y 23.697 de 1989 denominadas de reforma del estado y emergencia económica respectivamente y dieron lugar a acciones como: A- privatizaciones, desregulaciones, apertura de las importaciones; flexibilización laboral; transferencia –sin red de contención- de servicios a los estados provinciales y municipales; otras medidas fueron B- (Dec.993/91) de reforma del régimen escalafonario de la Administración Pública- creación del SINAPA (Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa); C- (Ley 24.127 de 1992) crea el Premio Nacional de Calidad cuya finalidad es la de promover el desarrollo y la difusión de procesos de mejoramiento de la calidad en la producción de bienes y servicios públicos; promover la cultura de la calidad en todo el ámbito público y apoyar la modernización y competitividad de las organizaciones publicas; D.- (Ley 24.156 de 1992) crea el Régimen de la Administración financiera del estado: elimina organismos tan perimidos como el Tribunal de Cuentas de la Nación y establece un

sistema de mecanismos de control a través de la SIGEN Y LA AGEN, creando los instrumentos para el adecuado sistema de control entre poderes.

En lo atinente a la reforma se advierte un fenómeno generalizado en todo el período menemista cual fue el tomar ideas de vanguardia, herramientas de última generación, fundamentalmente siguiendo los modelos de países centrales y plasmarlas en marcos normativos cuyo cumplimiento no se verifica luego en la práctica, al menos no con la debida rigurosidad y el espíritu que los mismos parecieran tener. He aquí el problema fundamental, frecuentemente se cuestiona la reforma misma, cuando lo que hay que cuestionar es la manera en como se llevó a cabo y al servicio de qué intereses estuvo dirigida y sirvió. Pero entonces el problema no es la modernización del estado en sí misma, sino la intencionalidad que la motorizó. Por lo pronto hay una contradicción de base en las dos leyes que le dieron origen “reforma y emergencia económica”, parece difícil encarar un proceso de transformación en un contexto de restricción presupuestaria como sugiere la misma idea de emergencia económica y como de echo sucedió..

En la práctica el análisis de casos concretos permite vislumbrar que poco se corrobora en la realidad el deber ser de la teoría, el comportamiento histórico al menos como tendencia en nuestro país en las últimas décadas ha estado bien alejado de tener una correspondencia con la búsqueda de eficiencia, sin considerar la variable “corrupción”, que merece un tratamiento aparte y específico y que en cualquier caso vendría a agravar ese comportamiento que puede caracterizarse globalmente como de divorciado del interés general, o por lo menos de los intereses que dicen representar; en el nivel político se deposita el poder, pero no la responsabilidad; hay mayor preocupación por la decisión

efectista que garantice la inmediatez de la legitimidad que la decisión racional, estratégica tendiente a la resolución de causas, en lugar de los efectos del problema.

Respecto de la “segunda generación” de reformas, sus lineamientos quedan recogidas en el texto de la ley 24.629 de febrero de 1996, con sus decretos reglamentarios : 558 /96 y 660/96.-¹¹ y la Ley 25.152 de 1999 que plasma un conjunto de normas para la elaboración del presupuesto y un programa de evaluación de calidad del gasto. Entre los contenidos fundamentales de la primera se pueden citar como objetivos : mejorar el funcionamiento, la calidad y el financiamiento de los servicios de la administración pública; reorganizar el sector público nacional para mayor eficiencia y racionalización, todo ello mediante la modificación, fusión, transferencia de organismos a las provincias; supresión de objetivos, funciones, competencias y responsabilidades superpuestas; creación de un Fondo de Reconversión Laboral para capacitar y brindar asistencia técnica a los agentes excluidos; obviamente esto no agota los contenidos de la normativa que nos ocupa, pero son los más destacados vinculados al tema de nuestro interés. Acerca de la implementación y los resultados puede decirse que es la “gran asignatura pendiente”; algunos principios contenidos por ej. en la modificación del escalafón de la administración pública o el premio nacional de calidad que apuntan al fortalecimiento institucional fueron contempladas en la primera etapa de reformas y como quedó dicho, con poca coherencia entre las formulaciones y las acciones efectivamente concretadas para ponerlas en práctica.

Finalmente y a modo de conclusiones el tema de la reforma es vasto y complejo y nada más alejado de la intención de este trabajo que pretenderlo agotado; sí en cambio se

espera haber aportado elementos para la reflexión que eviten caer en la simplificación de oponerse o apoyar la reforma de la administración pública con ligereza y dejándose llevar por algunos mitos que se han creado en torno a la experiencia nacional. Ni el management es responsable de las políticas de ajuste aunque haya sido utilizado como pantalla de la reforma, ni es pensable que se puede lograr una gestión de gobierno eficaz y eficiente en la atención de las demandas sociales si no se opera y se diseña una estrategia de cambio en el modelo burocrático de gestión, en todos los niveles.

Desde otro punto de vista, no puede desconocerse la incidencia de las estructuras burocráticas con sus lógicas y sus comportamientos en la evaluación de las políticas públicas, detrás de la ineficiencia puede haber una intencionalidad política, pero no todo se explica desde esta perspectiva, resulta fundamental saber reconocer y analizar el valor real de las “desviaciones” frecuentemente percibidas entre formulación y ejecución de las políticas públicas y muchas veces también de los procesos de producción de acciones más o menos rutinarias de la gestión pública.



¹¹ Cada uno de estos decretos han sufrido a su vez infinidad de modificaciones.

ESQUEMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



PARADIGMA TRADICIONAL



MIRA PROCEDIMIENTOS

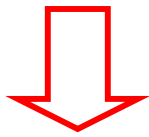
INEFICACIA

SISTEMA POLÍTICO

CONSTRUCCIÓN DE
SUS PROPIOS
CONSENSOS-

OBJETIVO CLAROS;

COMPROMISO CON
CIUDADANO



COMPROMISO CON
RESULTADOS;
MAYOR AUTONOMÍA EN
ASPECTOS OPERATIVOS –

CONSTRUYE SU MISIÓN-
EN RELACIÓN CON LA
MISIÓN DEL SISTEMA
POLÍTICO

FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL

NOTAS

ⁱ la **eficiencia** mide la relación entre inversión y beneficio ponderando si la elección y combinación de factores resultó ser la más apta para alcanzar el máximo resultado posible y la **eficacia** mide el cumplimiento de las metas y pondera si se obtuvieron los resultados esperados, tanto en **calidad como en cantidad**ⁱ. La **economía** mide la minimización del costo incurrido en la obtención de insumos ponderando si ese costo resultó ser el menor posible del mercado para ese volumen y cantidad de compra- Fuente: SIGEN (Sindicatura General de la Nación)

En algunas gestiones no existe la menor preocupación por el uso eficiente de recursos, solo importan los resultados que como dijimos garantizan legitimidad al sistema político; otras veces se toma la eficiencia como un fin en sí mismo y entonces se sacrifica tanto la prestación de servicios como la calidad de los que se prestan.ⁱ La decisión racional en el uso de recursos plantea el justo y difícil equilibrio entre eficacia – eficiencia, asegurando el principio de economía.

ⁱⁱ Sistema de normas que se va tejiendo a través del tiempo, para atender situaciones que suelen ser similares pero nunca las mismas, por lo que no se adaptan al presente y no se modifican hasta que lo nuevo lo requiere, por lo tanto siempre son retardadas respecto de su necesidad; normas que en resumen son ineficaces para atender las demandas sociales con la premura que el sistema político requiere para asegurarse la legitimidad y provocar el “efecto” deseado.

ⁱⁱⁱ El sistema burocrático, lejos de facilitar el desempeño laboral, induce a quienes ponen el esfuerzo en la resolución de los problemas al voluntarismo, al carecer de premios y castigos, lo que unos no hacen recaer naturalmente sobre el esfuerzo de “los otros”, hasta que esos otros son cooptados por la dinámica institucional y el “como se puede”, sustituye al “como se debe” Funciona en compartimentos estancos, cada uno piensa en su propio ámbito el otro con el que interactúa y debiera complementarse en el proceso de integración que equilibra la especialización prácticamente no existe. Las responsabilidades siempre se buscan en términos individuales y a modo de “culpas” de unos que tienden a ser la “salvación” de otros. Nunca se buscan causas de los errores, éstos como tendencia casi siempre son vistos como producto de la impericia y no de los sistemas, por eso mismo pueden reiterarse hasta el cansancio y la solución siempre será tratar de encontrar una manera más o menos estandarizada de resolverlos.

^{iv} Los equipos de asesores son “el enemigo” son los que reclaman urgencia en la resolución de problemas, que se les provea la información necesaria para la toma de decisiones y que en la mayoría de los casos llegan con fuertes preconcepciones acerca del espíritu corporativo y la ineficiencia de las acciones de la estructura burocrática- Pero por sobre todo, sin pertenecer a la estructura tienen el poder que les viene dado de su relación con el funcionario político- poder que les posibilita imponer su autoridad al funcionario de carrera

^v El empleado público promedio siempre se queja del maltrato que sufre, de lo poco que gana y de lo que no saben los superiores jerárquicos que están en el sistema político. Utiliza hasta la última de las muchas licencias de que es beneficiario, pero nunca reconoce que tiene beneficios – ventajas que no gozaría en el campo privado.- Uno y otro son situaciones reales, pero la queja es lo preponderante como manifestación del comportamiento.

^{vi} El management ha recogido el aporte sobre comprensión del comportamiento humano en las organizaciones que han desarrollado otras disciplinas como la psicología, la sociología y psicología social. Si bien la nueva perspectiva que plantea no es desinteresada – está orientada por la búsqueda de mejores beneficios para las empresas, que siempre preocuparon a las ciencias administrativas- su valor radica en que posibilita nuevas formas de inserción laboral, definitivamente diferentes a las planteadas por la administración científica.

^{vii} Todas estas herramientas han sido contempladas en la reforma del Estado, llevada a cabo en los 90' en nuestro país, sin embargo poco se conocen y reconocen como un medio fundamental de participación social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGLIETTA, MICHEL** (1986): La mecanización del trabajo, en “Regulación y crisis del capitalismo”, Siglo XXI, México.
- BARENSTEIN, Jorge**(1981): “El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana” Ed. Cide, colección Ensayos. México.
- BRESSER PEREIRA**(2001): “Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo....”Presentado en la conferencia “Evaluando la nueva gestión pública en el mundo”, Río de Janeiro, septiembre 2001
- BRAVERMAN, Harry** (1980): “Trabajo y Capital monopolista” Ed. Nuestro Tiempo. México.
- CLAD Comité Científico** (1999): “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, Revista del CLAD, Nro. 13, Febrero
- CORIAT, Benjamín** (1998): “Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa” Siglo XXI-España; 4ta. Edición.
- DILLANES CISNEROS, MARIA ESTELA** (2001): La gerencia racional-científica: en busca de la eficiencia, Gestión y Estrategia Ed. Internet, Agosto 2001.
- ETCHEBARRIA, KOLDO y MENDOZA XAVIER** (1999) : La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público en “¿De Burócratas a Gerentes?”; Edic. Carlos I.Marrodán - BID; Washington DC.
- GELINIER, OCTAVIO** (1994) Reseña histórica de la dirección participativa, en “Tratado de la Calidad Total” comp. Vincent Laboucheik, Ed.Limusa, México
- HERMIDA, JORGE** (1995) : La escuela de la teoría de la organización, en “Administración y Estrategia” , Macchi, Bs.As.
- INGRAHAM, PATRICIA** (1999): Administración de Calidad Total en las Organizaciones Públicas: perspectivas y dilemas en “¿de Burócratas a Gerentes?; op.cit
- INGRAHAM, PATRICIA** (1999): Administración de Calidad Total en las Organizaciones Públicas: perspectivas y dilemas en “¿de Burócratas a Gerentes?; op.cit
- KRIGIER, Martín** (1981): “La burocracia trayectoria de un concepto”; FCE, México
- LA PALMA, ROBIROSA Y CARDARELLI** (1990) "Turbulencia y Planificación Social", Ed. SIGLO XXI, UNICEF, Bs.as.
- METCALFE, LES** (1999): La Gestión Pública :De la Imitación a la Innovación en “¿De Burócratas a Gerentes?”; Edic. Carlos I.Marrodán - BID; Washington DC.
- MINTZBERG, HENRY** (1992): “Diseño de organizaciones eficientes” Ed. El Ateneo, Argentina.
- MINTZBERG, HENRY** (1992): “Diseño de organizaciones eficientes” Ed. El Ateneo, Argentina.
- O'DONNELL, Guillermo** (1984): Apuntes para una teoría del estado en “Teoría de la Burocracia estatal” O.Oszlak comp.;Paidós, Buenos Aires.
- OFFE, CLAUS** (1988): Criterios de racionalidad y problemas de funcionamiento político administrativo en “Partidos políticos y nuevos movimientos sociales”. Sistema, Madrid,
- OSZLAK, Oscar** (1984): Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal en “Teoría de la burocracia estatal” Paidós, Bs.As.
- OSZLAK, OSCAR** (1999): De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”, Revista Nueva Sociedad, Nro. 160, Venezuela
- OSZLAK, OSCAR** (2003): ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas, VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, Octubre 2003.
- PALOM IZQUIERDO y RAVENTOS** (1991): "Management en organizaciones al servicio del progreso humano". Espasa, Madrid

SCHWEINHEIM, GUILLERMO (1999): Innovación en Administración, Gestión y Políticas Públicas: ¿es idéntico a modernización? en Nueva Época, Revista de Investigaciones del INAP, n° 0, Buenos Aires.

SUBIRATS, Joan (1995): Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación en “Gestión y Política Pública, vol.IV, primer semestre de 1995.

TAMAYO SAEZ, Manuel (1997): El Análisis de las Políticas Públicas en “La Nueva Administración Pública” Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps). Edic. Alianza Universidad, Textos; Madrid.

WEBER, Max: (1964-2da edición) _“Economía y Sociedad”. FCE. Mexico

