

La gestión empresarial en el plan de modernización del Estado argentino. Un análisis al decreto 434/16

Fernando Amadeo Pérez

fernandoperezvm@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María; AAEAP

SOCIALES INVESTIGA. Escritos académicos, de extensión y docencia

Nº 2, julio-diciembre 2016 (vol.2) (pp. 101-107)

e-ISSN 2525-1171

Villa María: IAPCS, UNVM

<http://socialesinvestiga.unvm.edu.ar>

La gestión empresarial en el plan de modernización del Estado argentino. Un análisis al decreto 434/16

Resumen

El trabajo que presentamos a continuación, intenta identificar y analizar los conceptos neo-gerenciales en la actual gestión del Estado o sea, en la presidencia de Mauricio Macri. El neo-liberalismo, entre sus políticas, trae aparejado el pensamiento neo-gerencial para ser implementado en el sector público y así, pretende lograr mayor competitividad, la creación de mercados al interior de la burocracia, una visión empresaria-gerencial de lo público, una administración orientada al cliente, la gestión por objetivos y resultados, la rendición de cuenta y la estandarización de procesos para brindar calidad en los servicios que presta.

Lo anterior nos permitirá determinar que la gestión gubernamental, conducida por directores ejecutivos de empresas, lleva a instalar al *new public management* como modelo gerencial estatal. Donde la visión neo gerencial de lo público se mimetiza con la gestión empresarial

El plan de Modernización del estado argentino dispuesto en el decreto 434/2016 permite resaltar aquella visión del estado y avizorar políticas en esa dirección, a él nos abocaremos.

Palabras claves: Estado; modernización; gerenciamiento; clientes; resultados

En Argentina, desde de 1930, la administración pública fue motivo de replanteos sobre su función, capacidad de gestión, atención a las demandas poblacionales y de modernización administrativa; desde el año 1983, y de manera más relevante es a partir de 1990, hubo una tendencia a liberalizar, en base a los procesos de cambio internacional, la burocracia estatal y orientarla principalmente al mercado y sus clientes, alineándola con un Estado más flexible. *“Con frecuencia, los esfuerzos por el mejoramiento de la productividad estatal han estado fuertemente influidos por una estructura de razonamiento que tiende a asimilar mecánicamente la gestión organizacional pública a la privada, relegando las especificidades de la primera”*. (Kliksberg, 1984: 470). Estos aspectos fueron relevantes a la hora de la organización y la gestión estatal.

Fue durante la presidencia de Carlos Menem que la nueva gestión pública llego para quedarse. Proveniente de países, principalmente, anglosajones fue que comenzó la transformación administrativa¹.

¹ Los países que aplicaron por primera vez este tipo de políticas fueron Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia siendo ellos los que propagaron estas medidas al resto del mundo. Las mismas fueron aprovechadas por Estados Unidos, la unión Europea y los organismos multilaterales de créditos éstos últimos, las diseminaron por el resto del globo. Válido es advertir que en la Argentina, luego de la reforma institucional del estado, conviven ambos modelos de gestión el modelo burocrático al estilo weberiano y el modelo neo-gerencial.

¿Qué se entiende por New Public Management?

Las definiciones del Nuevo *Management* Público son diversas², como veremos a continuación. Fue Christopher Hood (1989) el que acuñó la expresión *New Public Management* para aplicar una serie de reformas y desarrollar una nueva administración, más profesional y activa, con énfasis en los controles y resultados; para gerenciar mediante mecanismos privados y direccionar al sector público en pro del mercado, promover la competencia, la disciplina fiscal y la eficientización de recursos, con el fin de establecer estándares de desempeño, *accountability*³; y para desagregar o romper la administración pública por medio de agencias.

El *New Public Management* supone un cambio en el enfoque sobre los insumos y los procesos, orientado hacia los productos y los resultados, la aplicación de instrumentos de medición a través de indicadores de desempeño, la predilección por organizaciones ágiles, *atléticas* y autónomas, en lugar de las burocracias jerárquicas y lentas. Desde este enfoque, la contratación del personal es temporaria y se hace uso del mercado para la prestación de servicios públicos, incluyendo privatizaciones y sub contrataciones. Asimismo, es necesario un corrimiento de las fronteras entre lo público y lo privado para dar origen a la proliferación de asociaciones publicas-privadas. Y, por último, también es ineludible un cambio en los valores prioritarios, centrados en la eficiencia y el individualismo, en reemplazo de la equidad, universalidad y seguridad. (Pollitt, 2001: 474).

Fue Joan Prats i Català (2005), quien concluyó que las características más destacadas de la gerencia pública, a diferencia de la administración burocrática son la orientación de la gestión del Estado hacia el ciudadano cliente o usuario, el control de resultados, el control social directo, el control por indicadores, la discrecionalidad de los gerentes públicos, la separación entre formulación de políticas públicas -centralizadas- y ejecución por unidades descentralizadas, la transferencia de bienes y servicios a unidades no gubernamentales o empresas, el *outsourcing* y la competencia mercantil (Aguilar Villanueva; 2004: 150).

A decir de Omar Guerrero (2004), la neo-gerencia pública es hija predilecta del neo-liberalismo. El proceso de "endo-privatización" del estado comenzó hace algunas décadas atrás y parece que no tiene retroceso al menos es lo que se desprende del nuevo Plan de Modernización del Estado argentino. Aquél proceso se refiere a la participación de la gerencia privada en llevar adelante la prestación de bienes y servicios que antes realizaba la administración pública. O sea, la transferencia al mercado de la producción de aquellos bienes y servicios que brindó el Estado en versión benefactor

Entonces, podemos decir que a la nueva gestión pública la constituyen las políticas y las técnicas empresariales que se aplican en el sector público en búsqueda de hacerla más flexible, eficiente y orientarla al cliente.

² Es interesante la definición de Nueva Gestión Pública que ofrece Peter Aucoin (1990), con la mirada puesta en la "exo-privatización": el cambio que ofrece la Nueva Gestión Pública consiste en la "*privatización o por lo menos comercialización de las empresas públicas, las tarifas económicamente realistas de los servicios públicos, así como amplia variedad de formas de reducción del gasto público, del tamaño del servicio público y del número de los servidores públicos, junto con esfuerzos por cambiar estructuras y prácticas de la gestión pública.*" (Aguilar Villanueva, 2006:143)

³ En conversación con Guillermo O'Donnell, entiende por *accountability* horizontal a los órganos institucionalizados que ejercen control legal y autónomo –contralorías, defensorías, auditorías, entre otras- sobre las demás agencias y agentes públicos. Para ampliar sobre este tema ver O'Donnell (2001).

Como mencionáramos más arriba, los conceptos de la nueva gerencia pública son innumerables pero para éste trabajo son de utilidad la competencia, el mercado, la gestión por objetivos y resultados, la orientación al consumidor y el enfoque gerencial empresarial. Existen conceptos complementarios como la transparencia, la participación colaborativa, la rendición de cuentas, la estandarización, la gestión de la calidad y la apertura del sector público. Términos que en su mayoría provienen de la económica y son mencionados en el Plan de referencia.

Un análisis, con lentes gerenciales, al Plan de modernización del Estado Argentino

El decreto de Modernización del sector público argentino dictado por el presidente Macri, número 434/2016, es de aplicación a toda la administración nacional e incluye a los organismos descentralizados, entidades autárquicas, las empresas y sociedades del estado⁴. Además, sugiere a la Jefatura de Gabinete arbitre los medios para sumar a todas aquellas administraciones sub nacionales y/o locales que deseen adherir al Plan.

El mencionado plan refleja la voluntad política de profundizar la tendencia hacia el modelo del neo-manejo público, así lo establece algunos de los párrafos del considerando: *"la matriz del Plan de Modernización del Estado"*, está fundamentada en *"un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas"*.

Lo anterior se acompaña con uno de los objetivos del Plan, lograr *"organizaciones flexibles"* orientadas al ciudadano y a la consecución de resultados.

Se parte de la idea que el modelo de administración al estilo weberiano presenta estructuras poco flexibles, se le atribuye la incapacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas y omisión de controles institucionales.

También en su presentación, el decreto, plantea la *"simplificación de los procedimientos"* sumándose la implementación de una *"reingeniería de los procesos."* Es de público conocimiento que estas metodologías empresariales pretenden un rediseño radical de la administración con los ojos puesto en la economía y con la pretensión de ser eficiente para alcanzar resultados. La reingeniería es un comenzar desde cero, desterrando todo proceso anterior. La idea es que con pocos recursos se pueda brindar más servicios a los clientes y modificar la matriz de gestión comenzando de nuevo⁵. En este orden de cosas, a la reingeniería se le suma la reinención, las instituciones públicas serán más flexibles y efectivas a la hora de ejecutar políticas porque habrán dejado de lado las reglas para centrarse en la optimización de sus acciones innovadoras alcanzando resultados exitosos.

El Plan posee cinco ejes directores el primero de ello refiere, al *"plan tecnológico y al gobierno digital"* esta iniciativa alude al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación entre ciudadanos y sector público. En esa dirección *"se busca avanzar*

⁴En el año 2001, el presidente Fernando De la Rúa dictó el decreto número 103 el que aprobó el Plan de Modernización del estado. El decreto 434/2016 toma sus vistos y complementos de aquel decreto de comienzos de siglo, no es esa la legislación que analizamos hoy sólo mencionamos que tienen mucho en común con el actual salvo, lo referente al uso de las TIC's.

⁵ Uno de los principales oradores de estas herramientas de mejoramiento de la gestión en las empresas es Peter Drucker, litros de tintas derramadas en pro de mejorar esta actividad.

hacia una administración sin papeles". Es interesante aludir a uno de los promotores y propulsores del "new public management" en los Estados Unidos, Albert Gore (1994) fue quien propuso ideas innovadoras para la transformación radical de la administración pública, "pasar del papeleo a los resultados para crear un gobierno más eficiente y menos costoso" (Gore, 1994:5)⁶. La nueva gerencia pública propone la idea de gestión por resultados.

El segundo eje apunta a la "gestión integral de los recursos humanos" cuyo principal objetivo es la jerarquización y la profesionalización de trabajadores de la administración pública. Para llevar adelante esta pretensión, impulsada conjuntamente con técnicas neo-gerenciales, no hay que olvidar el contexto en el que se aplican. En los países que cuentan con un servicio civil afianzado es decir, donde los empleados acceden a los puestos estatales por un verdadero sistema de mérito y con calificadas aptitudes para el puesto, existen más probabilidades que se pueda cumplir con aquellas pretensiones. (Losada y Dove, 1999). Podemos mencionar, que en nuestro país el ingreso a la administración pública es bastante irregular pues, varía entre el clientelismo y el sistema de mérito. Situación que se puede encontrar en los tres órdenes jurisdiccionales del estado⁷.

La directriz siguiente o sea, el tercer eje, se direcciona a la "gestión por resultados y compromisos públicos" se persigue implementar políticas orientadas hacia una gestión que ahorre en recursos, sea eficiente y que brinde resultados para satisfacer a los clientes para ello, es necesario promover "la cultura de la eficiencia pública, a través de un modelo de gestión que haga énfasis en los resultados, con flexibilidad en la utilización de los medios; basados en sistemas de rendición de cuentas que aumenten la transparencia de la gestión. Podríamos pensar que estos últimos puntos aluden al empoderamiento de la sociedad para exigir a sus representados la utilización transparente de recursos y la rendición de cuentas de sus actos. Esto nos lleva a una pregunta obligada ¿la sociedad está en reales condiciones de conseguir la información necesaria para exigir tales acciones por parte de sus gobernantes?

El penúltimo eje, estrechamente relacionado con las propuestas anteriores, invita llevar adelante un "gobierno abierto acompañado de la innovación pública" se aspira a direccionar las acciones hacia un gobierno abierto con el involucramiento de los ciudadanos, la participación colaborativa en la hechura de las políticas públicas como en la evaluación, el control de los recursos y programas estatales.

Finalmente, el quinto eje transversal a los anteriores, se propone una "estrategia de país digital" en donde la modernización de la gestión pública pretende mejorar la calidad de los servicios, la transparencia, la inclusión digital y la innovación en clara coordinación con todas las jurisdicciones estatales de las experiencias y buenas prácticas resultantes.

⁶ "Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso" es el título de la edición en español de la obra de Gore, en su informe de la *National Performance Review* propicia un cambio en la concepción de ciudadano a cliente, "haciendo énfasis en una relación más mercantil que la del modelo tradicional de subordinación del ciudadano a las leyes" (Gore, 1994: 3) Además, sus capítulos refieren el primero de ellos a "reducir el papeleo" el segundo, "dar prioridad al cliente" el tercero, "dar poder a los empleados para obtener resultados" y el cuarto, "reducirse a lo esencial"

⁷ Existen excepciones al ingreso del estado por ejemplo, en determinados entes autárquicos y descentralizados.

Consideraciones Finales

Como leemos, las acciones que se pretenden llevar adelante con este nuevo Plan de Modernización estatal tienen origen en las herramientas aplicadas por el sector privado.

Una diferencia primera y fundamental está en los orígenes de ambas modalidades. El principio que dio origen a la conformación de la administración burocrática se cimentó en la política; en cambio, el origen de la nueva gestión pública fue la económica y su orientación hacia los clientes-consumidores. El mercado es el articulador de las relaciones según la lógica de la nueva gestión pública, y le imprime, por lo tanto, su característica competencia entre jugadores privados, regidos por normas mercantiles que sólo buscan satisfacer el bienestar individual.

Bajo la administración pública burocrática fue el Estado -como instrumento de dominación- el principal articulador de las relaciones sociales y, las prestaciones de los servicios públicos fueron su núcleo central, pero siempre encaminados al bienestar de los ciudadanos.

Las medidas de racionalización aplicadas en el ámbito privado y *a posteriori* de sus resultados, fueron el caldo de cultivo para las medidas neo-gerenciales en el ámbito público, la mayoría de los conceptos de la nueva gestión pública fueron orientados directamente hacia el mercado.

Como ha ocurrido con medidas anteriores, en el transcurso de los años, mientras no se involucre a los actores, se los persuade de que un cambio hacia la jerarquización y profesionalización del servicio civil de carrera es en beneficio de la sociedad en su conjunto, la pretendida modernización del estado no se producirá.

Un autor latinoamericano prescribió "el fin de la nueva gestión pública", la muestra está que cada gobierno que asume rescata valores gerenciales para la "modernización" del sector público. Existen otros tipos de gestión como los modelos "neo-públicos" muy pocos difundidos en nuestro país.

Conducir una transformación estatal no es sólo la aplicación de las nuevas tecnologías es más profundo y complejo, compartir la hechura de las políticas con la sociedad conduce a un nuevo modelo de gestión transformador.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva L. F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*. México. FCE.
- Aucoin P. (1990) "Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, vol. 3, pp 115-137.
- Aucoin P. (1996) *The New Public Management: Canadian Comparative Perspective* Quebec, Canadá, Ashgate , IRPP- Publishing Company.
- Echabarria K. y Mendoxa X., "La Especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management publico" en Carlos Losada i Marrodán (comp.) *¿De burócratas a Gerentes?*, Washington. DC, EUA: BID.
- Echabarria K. (2001) "Estrategias de Cambios y Contratos de gestión", *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.
- Guerrero, O. (2004) *La Nueva Gerencia Pública*. México. Porrúa
- Gore, A. (1994). *Un Gobierno Más Efectivo y Menos Costoso*. México: EDAMEX.
- Kliksberg, B. (1984) "La Reforma Administrativa en América Latina. Una Revisión del Marco Conceptual" en Oscar Oszlak, *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*, Bs. As.: Paidós.
- Kliksberg, B. (1999), *El Rediseño del Estado*. México: INAP FCE.
- O Donnell, G. (2001) "Accountability Horizontal: la institucionalidad legal de la desconfianza política". Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, Nº 7, Buenos Aires, mayo de 2001, pp. 11- 34
- Pollit C. (2000) "Is The Emperor in His Hunderwear? An Analysis of the impacts of public management reform", *Public Administration Review*, pp. 181-199.
- Pollit C. (2001), "Convergence: The Useful Myth?", *Public Administration*, Nº 79, pp. 933-947.
- Pollit C. (2002), "Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, Nº4, pp. 471-492.
- Longo F. (2009) "La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos", *VIII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá. 28 al 31 de Octubre, CLAD.
- Losada i Marrodán, C., (1999) *¿De burócratas a Gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo

Decretos – Leyes

- Decreto Nacional 343 (2016) "Plan de modernización del estado". Argentina. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000->.