



Ana Cecilia Broitman
*Administración Federal de
 Ingresos Públicos (AFIP).*
La Plata, Argentina

Nuestras Experiencias

ARGENTINA



El Estado como
Instrumento hacedor y
generador de Políticas
Públicas.
El valor de la eficacia de
resolver Demandas
Insatisfechas

INTRODUCCIÓN

La concepción clásica de la Administración Pública incorpora como garantía de objetividad y salvaguarda del interés general, una estructura fuertemente jerarquizada y una cultura profesional legalista sometida a la rendición de cuentas y la necesidad de restringir su actuación a un presupuesto y a unas normas que limitan la discrecionalidad en su ejercicio. Con ello, se aseguraba el cumplimiento de la legislación vigente y un trato igualitario, objetivo e impersonal a los administrados respecto de toda arbitrariedad del Estado. Este modelo organizativo es conocido como modelo garantista o modelo burocrático weberiano ampliamente extendido en las Administraciones Públicas y cuyas características más relevantes son: Estructura jerárquica y centralizada; Principio de autoridad; Procedimientos especializados y detallados; Estrictos sistemas de garantías de cumplimiento de las normas.

Las transformaciones sociales de principios de siglo XX, intensificadas a partir de la Segunda Guerra Mundial con la consolidación del Estado de Bienestar Keynesiano en la demo-

cracias capitalistas avanzadas obligaron a las Administraciones públicas a asumir las nuevas demandas sociales: compromiso público para asegurar el pleno empleo estable; sistemas cuasi universales de prestación de servicios públicos de sanidad, educación, transporte y vivienda, y el mantenimiento de los segmentos excluidos del mercado de trabajo, a través de mecanismos públicos de seguridad social y garantía de rentas. Son, así, asumidos nuevos fines y actividades de muy diversa naturaleza y complejidad por las Administraciones Públicas.

La activación de roles políticos pasa por la implantación de los procesos de participación en el diseño y ejecución de políticas públicas. Consecuencia de ello, por ejemplo, en el ámbito fiscal, es la consideración de los contribuyentes, no como obligados tributarios o fuentes de recursos fiscales, sino como accionistas o acreedores del Estado, con derecho a reclamar de éste la protección efectiva de sus intereses.

Finalmente, y según define Albi (1997) " la gestión pública es el conjunto de decisiones de coordinación y motivación de las personas -plasmadas en procedimientos y mecanismos contractuales para alcanzar los fines de la organización estatal (equidad y eficiencia) dentro de las restricciones del marco jurídico- político¹."

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA DEL PROYECTO O EXPERIENCIA

La modernización y reforma de la Administración se orienta con frecuencia a contrastar su eficacia con la mostrada por las organizaciones privadas. Aún cuando no exista una auténtica concurrencia directa, los ciudadanos perciben y evalúan la actuación pública tomando como paradigma el funcionamiento del sector privado de la economía. Esta realidad condiciona la Administración hacia la búsqueda de una mayor productividad y una constante mejora en la calidad de los servicios. Reducir el volumen de actividad

pública y mejorar la eficiencia en el funcionamiento del Estado tiene propósitos subyacentes que podemos sintetizar en favorecer la competitividad de las instituciones públicas para contener el déficit público y promover el crecimiento económico y, frente a la concepción del Estado como ente administrador de potestades, enfocar la gestión pública como un ejercicio de búsqueda de respuestas eficaces a las demandas concretas de los ciudadanos, que en calidad de clientes de las unidades públicas, reclaman de forma creciente.

Los sistemas de gestión pública reciben fuertes presiones externas y tienden a adaptarse, con ritmos lentos y desiguales, a las funciones asumidas por el Estado y a las bases de legitimación política y cultural que los sostienen. La adaptación busca superar la rigidez administrativa, basada en una relación administración-administrado (unidireccional, impersonal y distante) no adecuada a las demandas de la sociedad. Las primeras iniciativas de reforma marcan las grandes líneas de actuación y buscan lograr una organización flexible, capaz de apoyar nuevos principios de gestión de mercado, con sistemas de prestaciones orientados a las demandas del usuario/cliente de la administración. La Administración se abre a la participación y a la construcción de ciudadanía y a legitimar su actuación mejorando los sistemas de identificación de las

La Administración se abre a la participación y a la construcción de ciudadanía y a legitimar su actuación mejorando los sistemas de identificación de las necesidades y demandas de los usuarios

¹ Este argumento es desarrollado por Albi, e., Gonzalez-Páramo, J.M. y Guillen López en *Gestión Pública: fundamentos. Técnicas y Casos*. Ed. Ariel. 1997

necesidades y demandas de los usuarios. Pero estas iniciativas fueron objeto de revisión en los años 90 en el sentido de que la Administración Pública es una organización que además de actuar con eficacia en la microgestión debe conseguir objetivos que sólo pueden ser definidos políticamente.

La Administración Pública es algo más que un mero instrumento de actuación de políticas con arreglo a la ley. En otras palabras, siendo importante continuar en el empeño de aplicar criterios de racionalidad económica, los objetivos políticos, establecidos a partir de la participación de los ciudadanos, deben primar en la acción pública en una sociedad democrática. En este marco, en la aplicación del nuevo concepto de gestión pública se observan una serie de actuaciones en las Administraciones: en el ámbito de la orientación estratégica, la delimitación de actividad, identificación de misión y aplicación de la planificación estratégica que asume una función esencial como proceso de optimización de los siguientes factores; respecto al entorno; anticipación estratégica (imagen, planificación, coordinación, cooperación y flexibilidad), competitividad (eficacia, eficiencia y calidad) y orientación al ciudadanocontribuyente (receptividad, participación y confidencialidad); respecto al Producto, diseño (simplificación, claridad, racionalización, seguridad, incorporación de las nuevas tecnologías de la información), diferenciación (especialización flexible) y calidad (



satisfacción interna y externa); y respecto a la Organización, "valor" de recursos humanos (responsabilidad profesionalidad, liderazgo y trabajo en equipo) y de la cultura corporativa (innovación, servicio público, transparencia e integridad).

Por otra parte se orienta a resultados mediante el establecimiento de objetivos e indicadores de actuación claros y mensurables, no confundiendo los típicos objetivos sobre actividad interna de la organización (útiles para planificar las tareas pero no para evaluar el funcionamiento de la organización) con los que justifican la propia existencia de la unidad gestora. Las tendencias en la dirección de

los cambios en la Administración se manifiestan en la aplicación de las siguientes políticas o principios de actuación: Eficacia Institucional, Previsión, Valores de Servicio Público, Participación y cooperación, Profesionalidad e Innovación, y Descentralización y control. La eficacia institucional significa la consolidación y proyección de la imagen de eficacia en el cumplimiento de su responsabilidad social. La Previsión significa mejora de la capacidad de proyectarse en el futuro de acuerdo con los escenarios, probabilidades y tendencias. La previsión (como su propia etimología indica ver antes) es la apreciación y planificación de acciones, con un cierto grado

de confianza, de la evolución futura de la Administración hacia un horizonte dado, y supone mejorar la capacidad de comprensión y análisis de oportunidades, resistencias, apoyos y riesgos definiendo acciones y generando las condiciones óptimas para su desarrollo. Los valores de Servicio Público, imparcialidad, neutralidad, transparencia, integridad, supone el refuerzo de la cultura y ética corporativa, cohesión, coordinación y democracia.

El diseño de un sistema de garantías efectivo del cumplimiento de los deberes y derechos de los empleados en ejercicio en la función pública complementa su actuación. La participación entraña generar el respaldo y promover la cooperación de los ciudadanos, grupos sociales y la sociedad, de los medios de comunicación, de los directivos y empleados, y del resto de la Administración nacional e internacional. Ésta se manifestará respecto de los ciudadanos, asegurando la igualdad de trato como sujetos y mejorando el conocimiento, la aceptación del sistema y la receptividad a sus demandas. La profesionalidad e innovación se impulsan manteniendo y actualizando el conocimiento e innovando los sistemas y métodos de trabajo incorporando las nuevas tecnologías y la explotación eficiente de la información, así como, la incorporación



de las mejores prácticas en la asistencia al ciudadano. En el ámbito de los recursos humanos supone fomentar el trabajo en equipo, la especialización, el desarrollo del liderazgo y el aprendizaje de la organización. La Administración debe estimular y apoyar a los funcionarios en el cumplimiento más eficaz de sus tareas y una asunción mayor de sus responsabilidades, superando una actitud tradicionalmente más pasiva.

Consecuentemente, una pretendida descentralización intenta mejorar la capacidad de adaptación y agilizar las respuestas responsables en los distintos niveles de decisión, y supone la desconcentración de decisiones e integración de

resultados, delegación de competencias y de autoridad sobre presupuestos, recursos y personal en unidades especializadas y niveles territoriales, sujetos a rendición de cuentas en términos temporales y cuantitativos y de calidad. La responsabilidad individual y por áreas del control compartido cierra el esquema. En correlato, es esencial que se constituya en referencia ética: asegurando en la gestión interna la incorporación de los principios de objetividad, equidad, integridad e interés general e institucionalizando mediante el ejemplo estas creencias en su labor diaria.

Es preciso hacer coincidir los valores de eficacia, eficiencia y calidad con los valores más amplios de la cultura institucional. Y esto, como señala Manuel Villoria, "lo debe hacer maximizando las políticas de coordinación y democracia. Coordinación que permita conectar política y administración, formulación e implementación, ámbitos central y territorial, nacional e internacional, Sociedad civil y Estado. Y democracia que renueve las líneas de comunicación y fortalecimiento entre los ciudadanos y las instituciones públicas, a través de los mecanismos de participación y control aplicando una forma de entender el ejercicio de las responsabilidades públicas desde valores de participación, dialogo e integración."

² Estos argumentos son desarrollados en detalle por Soledad Fernández Doctor en "Hacia la excelencia en las administraciones tributarias: la importancia del factor humano, 2ª edición, módulo II: la comunicación integral página 1/60. Agencia Estatal de Administraciones Tributarias, Instituto de Estudios Fiscales, Fundación Ceddet, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.

Por lo tanto, la actitud y la aptitud del individuo son clave en la nueva orientación de las funciones directivas al introducir cambios significativos en las organizaciones, los equipos que las conforman y en los mecanismos de decisión. Por su parte, Manuel Castells nos habla de un cambio de era con el argumento de que la nueva economía se basa en redes globales de capital, gestión e información, cuyo acceso al conocimiento tecnológico constituye la base de la productividad. El proceso de trabajo cada vez se individualiza más, se desagrega la realización del trabajo y se reintegra su resultado mediante una multiplicidad de tareas interconectadas en emplazamientos diferentes, lo que inaugura una nueva división del trabajo, basada en los atributos/capacidades de cada trabajador más que en la organización de las tareas. Y afirma consecuentemente que en la nueva "Sociedad Red", las cualidades de la red dependerán de su capacidad de conexión, entendida como la eficacia de comunicación entre componentes y de su consistencia, es decir, el grado en que se comparten los intereses entre los componentes de la red y sus fines.

La gestión del cambio implica por tanto atender a todos estos fenómenos y contemplar en el proceso las recomendaciones que surgen tanto para organizaciones públicas como privadas. El cambio no puede hacerse por vía jerárquica. Los

directivos conducen la elaboración de una visión común y deben seleccionar y apoyarse en aquellos que pueden aportar una contribución a la realización de las finalidades de la organización y que servirán de transmisores de su impulso. El cambio constituye un proceso que se nutre de las aportaciones de los profesionales y sus competencias. Se trata de una dinámica colectiva. El cambio implica un desarrollo de las aptitudes y constituye en sí mismo un proceso de aprendizaje colectivo. Finalmente, la Administración General del Estado es un sistema complejo de organizaciones diversas cuyo activo principal está constituido por las personas que trabajan en la misma². RTA

Por todo ello, la dirección debe definir una estrategia dirigida a la mejora continuada de las relaciones con los ciudadanos y ser consciente de que los principios que inspiren dicha estrategia deben trasladarse a todos los rincones de la Administración, a todos los trabajadores y a todos los procedimientos. Ya el Informe de la OCDE de 1987 precisaba que "La Administración es un servicio cuyo cliente es el público, el ciudadano" hacía referencia a esta filosofía cuando establecía que una Administración Pública receptiva debería ser comprensible, hacer participar a los clientes en los mecanismos administrativos, satisfacer las necesidades de los clientes, y ser accesible³.

CONCLUSIONES

El Estado debe constituir un instrumento con capacidad ejecutiva (y no gerencial al estilo privado), y capaz de desarrollar en ciertas ocasiones una actividad reguladora. Sin dejar de lado la visión autonómica del Estado como tal, es viable resaltar que la participación institucional directa de los individuos (destinatarios mismos del "bien" o servicio estatal) en los niveles descentralizados y centralizados de la administración pública, exige plantear una impronta de "democracia directa" y representatividad no corporativa en la esfera estatal.

Por ello, el entorno actual requiere un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas. En correlato, las decisiones o proyectos formulados sin actividades no constituyen Políticas Públicas. Pon ende, Gobierno y Administración deben estar emparentados y no pueden ser disociados. Consecuentemente, no administrar es desgobernar. La priorización de asignar un rol preponderante al actor no estatal o sociedad civil en el proceso de toma de decisiones del Estado, torna trascendental edificar y concebir un modelo relacional de diseño y gestión de Políticas Públicas con primacía de la sociedad sobre el actor estatal, ya que el objeto de la Política Pública debe estar orientado a la participación ciudadana, al consenso social y a la visión estratégica.

³ Ver lo descripto en "Administration as service, the public as client", OCDE, 1987