

El fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales y la agenda de gobierno

Alfredo A. Ossorio¹

INTRODUCCIÓN

En la cultura de las organizaciones, los procesos de coordinación y acción, no han encontrado aún, el lugar y la ponderación de importancia que merecen en las organizaciones del sector público, ámbito en el que con mayor frecuencia constituyen un recurrente problema, sin solución de continuidad.

El problema se describe como una tendencia de las unidades orgánicas a dar cumplimiento preferente a aquéllas funciones que, como resabios de las viejas concepciones de una rígida división del trabajo fordista -articuladas sólo en la sucesión de la cadena de montaje-, son consideradas como las propias, exclusivas y excluyentes.

La mirada introspectiva -hacia dentro de la organización-, exenta de la consideración del contexto y por ende lejos de la percepción real de un entorno que existe y se presenta como un entramado de otros entes u organizaciones con las cuales forzosamente tiene uno que vérselas, ya como aliadas, como complementos o como oponentes, ha generado con mayor profusión en el sector público, una diáspora de compartimentos estancos.

En este marco es posible identificar diferentes causas, que explican la situación descrita, entre las que se pueden observar el sesgo verticalista a que orientan las estructuras reglamentarias de organización a las actividades; el diseño de las competencias y atribuciones que, establecidas por la normativa de organización no incluyen como responsabilidades primarias la función de coordinación; la pérdida del valor prescriptivo y la rutinización de planes y programas, la ausencia, insuficiencia, deficiencias de diseño o utilización esporádica de una Agenda Institucional de Gobierno que explicita las políticas públicas adoptadas con el objeto de establecer la incumbencia correlativa y la acción simultánea de los diferentes sectores y áreas administrativas en su cumplimiento y la ritualización de los presupuestos por programa destinados a “poner en cifras” los planes, entre otras causales organizacionales.

Es en el sector público donde proliferan mayormente, organizaciones que están lejos de capitalizar el valor de la unión, la concertación, la cooperación, la integración, todos estos vocablos estrechamente relacionados con el concepto *articulación*, cuyo significado refiere al vínculo que establece la relación entre los componentes de un “todo” y el sistema global.

La manera más adecuada de salir del entrampamiento de esa cultura y estructura de feudos, en las organizaciones públicas de este tercer milenio, se presenta como un racional, generoso y sistemático proceso de articulación-coordinación-cooperación. El Estado, ya sea nacional, provincial o municipal, en los ámbitos intra e interinstitucional aún no actúa como cuerpo orgánico, unitivo y armónico.

El presente trabajo se sustenta en dos presupuestos básicos iniciales:

- a) La institucionalización de un sistema de planeamiento estratégico en el sector público conlleva cambios en la comprensión, aceptación y puesta en práctica de las funciones de cooperación y coordinación intra e interinstitucional.
- b) La agenda institucional de gobierno es indispensable para la configuración de un adecuado marco estratégico de las políticas públicas y esta Agenda Pública debe

¹ Licenciado en Sociología, Actual Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional.

entenderse no tan sólo como el espacio del compromiso de un Gobierno de asumir y procesar problemas respecto de los fines o resultados a alcanzar, mediante la provisión de bienes, servicios y regulaciones a brindar a la comunidad (agenda sustantiva), sino también como el espacio en el que se establece y define la articulación de los medios destinados a propiciar el cumplimiento eficiente de las políticas públicas (agenda adjetiva)

- c) En vistas de lo anterior, se considera que la alternativa al plan es la improvisación. Y las deficiencias que crea la improvisación son el predominio de la inercia; la continuidad acrítica de acciones; la ausencia de coordinación intra e interinstitucional, la imposición permanente de las circunstancias (que con el carácter de urgencias se imponen sobre los aspectos reputados como importantes en la gestión) El predominio de la improvisación lleva a ceder la dirección a la presión variable de las circunstancias, las urgencias y las sorpresas y a generar **respuestas y responsables ad hoc** ante las circunstancias a abordar; situación que impacta la necesaria **coordinación interinstitucional** y resta y desplaza de las responsabilidades atribuidas a quienes deberían asumirlas.

La reforma del aparato público que ponga en marcha la agenda y las formas de realizarla, debido a su complejidad y a las múltiples dimensiones que lo componen, demanda una acción coordinada y un criterio unitario para que las dependencias públicas contribuyan al aumento de la eficacia del sector público en su conjunto, lo que significa, también en el orden de la gestión de las instituciones gubernamentales, la implantación de un sistema integrado de planificación estratégica, en el seno de la administración pública, que vincule el quehacer institucional con las definiciones de la agenda pública de gobierno y que articule las relaciones de la sociedad con el Estado con compromisos recíprocos que sean explicitados en un proyecto compartido de país a corto, mediano y largo plazos.

Según las hipótesis antes expuestas, para impulsar nuevas relaciones intra e interinstitucionales en las cuales prevelezcan las capacidades de planificación, coordinación y cooperación gubernamentales, es condición necesaria y suficiente, institucionalizar sistemas de alta dirección eficientes y eficaces.

Entre éstos, en modo especial, la planificación estratégica comprensiva del plan estratégico; el plan operativo y su cuantificación y materialización en el presupuesto por programas; la petición y rendición de cuentas; la evaluación del desempeño en el doble aspecto personal e institucional; el establecimiento de premios y castigos, y el seguimiento y monitoreo de políticas públicas mediante sistemas de información de gestión, todo lo cual constituye un verdadero Modelo de Gestión por Resultados, en franca oposición a la gestión por normas.

Este andamiaje institucional debe ajustarse a una unidad de concepción en términos teóricos, metodológicos y técnicos, aún en la diversidad de instrumentos que se utilicen, que posibilite una correspondencia sistémica entre los factores instrumentales que se pongan en marcha en la reforma institucional y a partir de allí, lograr coherencia y generalización de experiencias del sistema propuesto.

En este marco, la agenda institucional de gobierno en su doble vertiente sustantiva y adjetiva, adquiere una importancia fundamental en el planteamiento y resolución de temas sin cuya instrumentación estará condenada al fracaso, como lo demuestran los múltiples ejemplos de agendas gubernamentales que despreciando el valor de los medios en la consecución de los fines carecieron de las capacidades de gestión necesarias para implementar sus proyectos. Se trata entonces de identificar y conceptuar la problemática de la ineficacia e ineficiencia tendencial de las Agendas Públicas Institucionales a fin de operar

en el sentido de revertir en lo posible sus causas o sus efectos más salientes con el objeto de propiciar una gestión horizontal que propicie la vinculación entre los aspectos intersectados de la gestión pública, que hoy se presentan con fuertes deficiencias.

El mejor plan, el mejor de los esquemas o sistemas de conducción y gestión, de nada valen, si no da cuenta de los enlaces de articulación y coordinación intra a interinstitucional que los lleven a la práctica a partir de una minuciosa y precisa Agenda Institucional.

EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL Y LOS PROBLEMAS DE GOBIERNO

Las políticas públicas y los sistemas de gestión que las hacen posibles, han evolucionado, recorriendo un largo camino, desde los más rutinarios comienzos, hasta los tiempos presentes y es desde el siglo recién pasado hasta el presente, que desembocaron en la apreciación de la agenda institucional de gobierno como herramienta imprescindible o como elemento inescindible de un sistémico proceso de gestión política estratégico-situacional.

En la década del 60 del siglo XX, la irrupción de la teoría de los sistemas produce un cambio importante en el pensamiento administrativo. Las nuevas ideas enfatizan la necesaria e ineludible relación vincular entre la interioridad de las organizaciones y el entorno o contexto, derribando uno de los rasgos característicos de la era anterior: la mirada introspectiva sólo concentrada en mirar hacia dentro de las organizaciones. Esta nueva perspectiva advierte de la existencia de un inmensurable, complejo y variado contexto circundante a toda organización, ya sea ésta pública, privada o del tercer sector. Lo más significativo aún, es que todos los componentes organizacionales y no organizacionales de ese contexto reconocido ahora, se encuentran imbricados e implicados en una vasta red, que, como verdaderas constelaciones dinámicas se entrecruzan en procesos y movimientos permanentes de ida y vuelta, de entradas y salidas, que generan y avivan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.

Otra consecuencia tan significativa como las dos anteriores, es la aparición, pocos años después, del pensamiento estratégico y prospectivo o la mirada puesta en el futuro y en las contingencias e incertidumbres que éste plantea, pero que hay que tratar de anticipar, no a la manera determinística de los esquemas predictivos anteriores, sino de la previsión de posibles escenarios. Desde allí, a la firme presencia del planeamiento estratégico y dentro de éste, especialmente el modelo de Planeamiento Estratégico Situacional (PES), no hubo mucho trecho que recorrer.

El pensamiento estratégico aplicado a las organizaciones plantea la necesidad de mirar a éstas, como protagonistas de un proceso alimentado por un *input* o flujo de entrada de insumos (materia prima, materiales, situaciones problemáticas, necesidades o requerimientos de servicios o intangibles, etc.); y un *out put* o flujo de salida (bienes tangibles, productos intangibles o servicios). Plantea aún más, la necesidad de determinar y tener bien en claro la visión, la misión, las estrategias, las tácticas, los objetivos y las metas de la organización, en una íntima y permanente interacción e interrelación con el adentro de las organizaciones y con el afuera o contexto sin poder eludir el convite de esa ronda vincular tan extensa ya señalada, intra a interinstitucional.

El Planeamiento Estratégico Situacional (PES)², constituye un modelo superador de las tradicionales formas de planeamiento. A diferencia de todas ellas, caracterizadas por lo determinístico y la circunstancia de ser obra de expertos de fuera de la organización, sin

² Su creador es Carlos Matus

implicar en su procesamiento a los actores directos de las acciones a ejecutar, el PES es hechura directa de éstos, a quienes implica en todas las instancias de su elaboración, implementación, ejecución, monitoreo o evaluación, y en su eventual recálculo, que debe operarse tantas y cuantas veces sea menester, habida cuenta de que en definitiva, y ésta es otra gran característica diferencial con la tradicional, él no desemboca en un plan libro, sino que constituye un proceso continuo en incesante redefinición a través de la relación de la estrategia con el escenario.

El **PES**, es por lo tanto, el *sistema mediante el cual se establecen métodos y prácticas de trabajo para la selección de los problemas que serán el foco de atención de la Alta Dirección de la organización, así como para la formulación de planes por escenario y planes de contingencia para enfrentar sorpresas.*

Una aproximación más, tendiente a darle más claridad a los conceptos, obliga a explicitar, de la manera lo más sencilla posible, algo que es ingrediente inseparable del planeamiento estratégico situacional: los **planes operativos**. Se entiende por tales: *Los cursos de acción definidos para lograr los objetivos estratégicos o de mediano plazo identificados en el Plan Estratégico. Deben definir las trayectorias temporales y el diseño en detalle de cada uno ellos, lo cual incluye: la identificación de las operaciones de reingeniería necesarias para optimizar cada proceso, la identificación de un responsable del proceso y de su rediseño y de su equipo de trabajo, los recursos físicos y financieros necesarios, y la propuesta definitiva de los indicadores de resultados.*

El proceso de Planeamiento Estratégico Situacional implica cuatro momentos o secuencias netamente diferenciables, pero íntimamente implicadas entre ellos:

1. *Momento explicativo*: que revele el ser actual del organismo
2. *Momento Normativo*: que exprese el deber ser
3. *Momento Estratégico*: que delinee cómo hacer que sea el deber ser
4. *Momento Operacional*: que constituya el hacer propiamente dicho

La mejor figura alegórica del PES se expresa a través del **Triángulo de Gobierno**, que muestra en sus vértices, la tríada que lo compone:



El PES arranca con el Momento Explicativo. Es el momento del diagnóstico, no a la manera tradicional, sino de buceo en la realidad de la organización y de su contexto, buceo protagonizado por los propios actores, tendiente a determinar los problemas.

El problema es la distancia entre la situación o circunstancia concreta de la organización y la situación deseada. Esta situación diagnóstica difiere de la que constituía el soporte de la acción en las planificaciones tradicionales, en que a ella se arribaba por la acción directa y exclusiva de un tercero, interviniente en calidad de experto planificador. En el PES, el momento explicativo es protagonizado por los propios actores o integrantes de la organización. En el caso generalizado, los integrantes de la Alta Dirección, constituidos en

Comité de Planeamiento Estratégico, que puede operar reducido en número, o ampliado, según las circunstancias concretas.

El PES parte de los problemas y trabaja en función de los problemas. Se desnuda la realidad, a partir de la propia percepción e interpretación de los actores, acerca de cuáles son los problemas que alejan, obstaculizan o distraen del cumplimiento de la visión y la misión de la organización gubernamental.

Los procesos causales, clarificados en ese momento explicativo, proveen y se constituyen en el conjunto de hipótesis explicativas que vinculan variables relevantes de la situación analizada en virtud de una relación de causalidad en sentido amplio. El conjunto de procesos causales utilizados para dar cuenta de la racionalidad interna de la situación constituye el modelo explicativo que sirve de base para el armado de estrategias. Es aquí, donde se vigoriza la importancia de la agenda institucional.

"Pero es en la concepción de los problemas en donde este enfoque obtiene su verdadera riqueza. Considera a los problemas en su condición de "horizontales", en la medida que no pueden ser abordados desde las perspectivas especializadas en función de gobierno, sino que exigen de la acción coherente y articulada de las diversas acciones particulares realizando, precisamente, su condición de tales en un esfuerzo de síntesis que las supere. En este sentido, un problema de índole nutricional requiere no tan sólo la acción de los especialistas en el tema sino la acción coordinada y congruente de las diversas áreas que aportan a la superación de sus causalidades múltiples y de concurrencia simultánea.

El problema pues, desborda su aprehensión tanto cognitiva como de acción especializada e involucra a diferentes y relevantes actores de la realidad institucional. En sentido similar nuestro autor manifiesta que *"Los problemas sociales cruzan horizontalmente todas las especialidades y todas las facultades universitarias. No sólo en el sentido temático ya tradicional de lo interdisciplinario, por el cual los problemas de salud son, al mismo tiempo, problemas políticos, económicos, organizativos, jurídicos, etc."*

"En esta inteligencia del mismo modo que manifiestan su insuficiencia para la acción social las ciencias verticales, por omitir el tratamiento horizontal de los problemas a partir de su mirada desde los departamentos especializados y "verticales" de conocimiento, las estructuras de organización de las instituciones públicas, también por su estructuración vertical, son insuficientes para dar cuenta de las problemáticas que deben abordar desde sus respectivas perspectivas sectoriales y autorreferenciales."

En el primer aspecto, los denominados "sectores administrativos" constituidos por ministerios especializados en algunas de las funciones en que se departamentaliza la función ejecutiva de gobierno, tienen asignadas atribuciones que los facultan para actuar en uno de los diversos campos de actuación en que aquél se subdivide. En tal sentido, la instrumentación de sus atribuciones comporta una organización establecida por deducción y desagregación de responsabilidades primarias y secundarias (distinguidas por los verbos **entender** –responsabilidad primaria- e **intervenir** –responsabilidad secundaria) y su agrupamiento en unidades de gestión a partir de las competencias que normativamente se le asignaran. Como es dable pensar, estas atribuciones y su puesta en marcha a través de misiones y acciones distribuidas entre diversas unidades orgánicas, tan sólo mencionan como materia de coordinación intra e interinstitucional a aquellas acciones sobre las que no tienen una clara responsabilidad directa por su ejecución, por lo que quedan libradas al buen entendimiento y voluntad de los ejecutantes.

En este contexto, la coordinación y cooperación institucionales no son una obligación expresa y técnicamente definidas de las formas macro organizativas de la Administración Pública, de su organización estructural y funcional, sino de otros sistemas cuya efectivización apunta a establecer *nodos de articulación horizontal que comprometan la acción conjunta*

sobre los temas en los que se intersectan las acciones de los distintos órganos de la Administración Pública.

De igual forma, los objetivos (o las misiones prescriptas para las dependencias y entidades de la A.P.), consideradas como el “ser” de las instituciones desde la perspectiva jurídica, son desde el punto de vista organizacional un “ser deseado”, no real, un ser que debe ser alcanzado a través de las acciones que se realicen para obtenerlo; vale decir, un “deber ser”. Establecidos como definición del campo de actuación de las instituciones, los objetivos normados forman parte de la “estática” organizativa: predisponen a la acción estableciendo su norte pero poco tienen que ver con la definición de los obstáculos que se presentarán para alcanzarlos y menos con la dinámica de funcionamiento y los modos de actuación (las estrategias) que deberán instrumentarse para su superación.

Las normas que facultan y establecen competencias a las dependencias y entidades de la Administración Pública son insuficientes para establecer fehacientemente las **responsabilidades de coordinación**.

En el segundo aspecto, originadas en políticas incrementalistas de gobierno, las estructuras de organización de las instituciones públicas se sostienen en una evolución lenta y poco sistemática, desarrollándose en una progresión que incorpora ligeros cambios a través del tiempo; cambios que responden más a necesidades parciales y de coyuntura que a una visión global de los impactos que producen dichas modificaciones en el conjunto de la organización.

Se agrega a lo anterior que para establecer uno u otro tipo de organización se consideraron fundamentalmente los problemas relacionados con la nueva unidad administrativa, dejando de lado su relación con la totalidad de la Administración Pública. Por esta razón, el desarrollo de la Administración Pública ha sido más el resultado de un proceso de agregación casuístico que de una percepción y visión sistemática y global que tomara en consideración **los puntos de intersección y de articulación de sus unidades orgánicas**.

Adicionalmente, las Leyes Orgánicas de Ministerios y sus reglamentaciones posteriores, se mantienen con prescindencia, por lo general, de los severos cambios en las necesidades que presentan los escenarios. **La lentitud en sus cambios, como en cualquier estructura de base jurídica, está en relación inversa con la rapidez y oportunidad que presentan las transformaciones en las diversas coyunturas y circunstancias, retrasando sensiblemente las respuestas del aparato público a los requerimientos de fluidez de los contextos y consolidando sus formas de organización, con ligeras variantes.**

Condicionadas por los ascensos de nuevas dirigencias políticas, en los procesos de cambio de elencos gubernamentales, que requieren de una veloz delegación de autoridad y responsabilidad sobre las cuestiones de gobierno y de distribución de poder político en la nueva clase dirigente, las organizaciones formales de gobierno reproducen en sus estructuras las superposiciones, la dispersión de facultades de actividades de la misma naturaleza y una fragmentación consecuente de facultades y funciones que se refuerzan por la inmediatez y asistematicidad de los cambios que sobre ella se efectúan.

Como consecuencia de lo anterior los objetivos, las políticas y las funciones de las dependencias y entidades públicas han resultado en ocasiones concurrentes, dispersos, duplicatorios y fragmentarios.

Estas características de dispersión, superposición, duplicidad de funciones y fragmentación de las facultades, identificadas como limitaciones en este macrodiseño de organización gubernamental, generará sistemas de baja responsabilidad en los distintos niveles de decisión y en el conjunto de la organización y reforzará los problemas de coordinación y articulación interinstitucionales. Allí donde la duplicidad de actividades o una

complementariedad “necesaria” reduzca la claridad de las responsabilidades por los resultados y obligue a fuertes esfuerzos de coordinación, la tendencia organizacional será la de disminuir las responsabilidades de los funcionarios encargados de realizarlas, de no mediar sistemas de vinculación que distingan y atribuyan claramente las responsabilidades de su ejecución.

De esta forma la organización formal se presenta más que como una herramienta idónea para dar respuestas -desde lo adjetivo- a las problemáticas sustantivas de gobierno, como parte de esa problemática a la que se deberá dar consecuente respuesta por tratarse de un factor de plausible disminución de las capacidades gubernamentales de gestión.

Se adicionan y contribuyen a la baja performance de la articulación y coordinación entre las instituciones gubernamentales, los siguientes aspectos:

- Planificación ritual o inexistente: la carencia de plan estratégico, obligatorio para el sector público e indicativo para la sociedad civil, que se derive de la definición de una Agenda Pública de Gobierno (Proyecto Nacional), que involucre tanto al conjunto de la A.P.N. como a sus diferentes sectores constitutivos.
- La existencia meramente formal del presupuesto por programas: El proceso de programación presupuestaria, de una presencia meramente formal en el manejo de los recursos públicos, no permite una adecuada identificación de actividades, responsables y asignaciones de recursos por resultados, en función de la ambigüedad tanto de la delegación de facultades programáticas como de la débil asignación de responsabilidades en la ejecución del gasto.
- la inexistencia de evaluación y monitoreo sistemático: La ausencia de plan y la ritualización de la programación presupuestaria y la carencia de compromisos de resultados de gestión impiden la fijación de objetivos, metas, plazos y la determinación clara y precisa de los puntos de intersección y responsabilidades de operación de acciones concertadas entre unidades orgánicas.
- La ausencia de incentivos para la acción creativa: La carencia de incentivos selectivos destinados a estimular el esfuerzo, el trabajo solidario y la producción y mejoramiento de los resultados comprometidos.
- La carencia de un sistema de petición y rendición de cuentas por resultados: La ausencia de un planeamiento global, en consonancia con las responsabilidades incorporadas a la Agenda de Gobierno, impide una determinación clara de objetivos y responsabilidades exigibles al servidor público en mérito a los resultados de su desempeño (positivo o negativo).

En virtud de lo anterior, las diversas medidas que se requieren para la resolución de los problemas identificados de coordinación y vinculación intra e interinstitucionales, reclaman como condición indispensable y previa para su articulación efectiva, de la vigencia de un marco de referencia global y éste es el proyecto de gobierno o plan de desarrollo nacional (Agenda) y de un modelo de gestión que, siendo complementario al de la gestión por normas, ponga en el centro de las decisiones las responsabilidades por los resultados.

Por lo anterior, la formación de la agenda institucional de gobierno y el modelo de gestión que la acompañe, constituyen una tarea relevante y prioritaria y un verdadero proceso a través del cual los problemas o cuestiones críticas que requieren atención, ya sea

de modo permanente, transitorio o eventual, según fuere su prioridad y relevancia, son vistos desde la doble perspectiva como problemas sustantivos y como adjetivos, vale decir, como objetivos del desarrollo y como adecuación de los medios instrumentales a los fines que se pretenden alcanzar.

AGENDA INSTITUCIONAL Y GESTIÓN POR RESULTADOS

La constitución de la Agenda Institucional y el modelo de gestión por resultados implica la puesta en marcha en el conjunto de la administración pública de una política de compromisos y responsabilidades por resultados complementando el paradigma de la gestión por normas y procedimientos predominante en las formas de administración burocrática.

Esto significa instrumentar formas de gestión basadas en la previsión, planeamiento, coordinación, evaluación y control de acciones, que permitan la medición de la producción institucional, de acuerdo con los impactos y resultados obtenidos y las responsabilidades asumidas por las dependencias y organismos de la Administración Pública, en los compromisos institucionales establecidos por las Altas Direcciones ante el Presidente de la Nación, por los mandos intermedios ante las autoridades superiores de las instituciones públicas y de éstas ante la ciudadanía.

Se trata, entonces, de incorporar el concepto de Responsabilización, que pretende el compromiso de los funcionarios por los aspectos sustantivos de su gestión y destaca que el valor público que genere la producción institucional debe expresarse en realidades tangibles y mensurables que posibiliten la evaluación de los resultados alcanzados.

Es, en este carácter, un conjunto de enfoques conceptuales y herramientas metodológicas y técnicas que tiene por propósito propiciar, promover y realizar cambios en las estructuras, sistemas y procesos de gestión para que pauten las actividades de dirección, ejecución y control de la administración pública en un marco de compromisos verificables y exigibles a sus responsables.

Implican, a la vez, actividades permanentes de reflexión acerca de los requerimientos de cambio organizacional que se derivan de la dinámica de las coyunturas sociales, de las demandas de la Agenda Institucional de Gobierno y de las exigencias de desarrollar en las instituciones nuevas capacidades de gestión que la enriquezcan en sus múltiples dimensiones (cognitivas, financieras, tecnológicas, etc.)

Supone, entonces, una lectura crítica de las situaciones y los requerimientos institucionales que se originan en la interacción permanente entre el escenario, la estrategia y la estructura de las instituciones públicas: el escenario, como marco en el que se desenvuelven los diversos actores sociales y, por tanto, contexto condicionante de la acción pública; la estrategia, como dispositivo de construcción de viabilidad político-técnica del proyecto de gobierno; la estructura, como conjunto de relaciones orgánicas, funcionales, logísticas y de coordinación desde donde se alinea la acción gubernamental.

En este marco, la identificación y diseño de modalidades de gestión adecuadas a las características demandadas por cada coyuntura histórica, permitirá asistir técnicamente a la administración pública a efectos de que ésta adopte innovaciones destinadas a superar las rigideces e incapacidades de adaptación organizativas y funcionales, el envejecimiento de las estructuras mentales y de las prácticas de trabajo consecuentes y modificar culturas institucionales enraizadas que propendan a la obsolescencia, la ineficiencia, la ineficacia y a la pérdida de legitimidad social de las tareas del servicio público.

Esto conlleva, también, a desentrañar y evaluar las expectativas que las nuevas realidades imprimen en los deseos y necesidades de la población y el modo en que es

percibida la acción gubernamental por quienes utilizan sus diversos servicios, dado que el destino de las acciones de la administración pública es contribuir al bienestar y a la satisfacción de las necesidades y requerimientos de la población.

En este marco, la gestión por resultados implica el desarrollo del enfoque teórico y los métodos de planificación estratégica, de la reingeniería de procesos y de pautas que sistematicen los compromisos con los ciudadanos, de modo tal de vincular los resultados y las responsabilidades inherentes a su cumplimiento a las demandas de bienes, servicios y regulaciones que efectúen la ciudadanía y los requerimientos del Proyecto de Gobierno.

La gestión por resultados genera la demanda de planificación y de evaluación por desempeño por estar fundamentadas en las responsabilidades asumidas por las instituciones públicas y por los servidores públicos, en sus distintos grado de autoridad institucional.

Una gestión sin evaluación de resultados no demanda planificación, quedando ésta – en caso de existir- relegada a una función ritual, desprovista de su rol fundamental de guía para el monitoreo de la trayectoria recorrida en el desarrollo del plan gestado en el seno de la Agenda Institucional.

Por ello la agenda institucional como el plan estratégico deberán considerar en su totalidad, los elementos necesarios para mejorar la acción de la administración pública y establecer compromisos que permitan generar en ella una adecuada conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable en oposición franca a los estilos tecnocráticos y burocráticos hasta hace muy poco tiempo dominantes.

Esto requiere de la revalorización, tanto teórica como práctica del Estado en su rol planificador y de una concepción multidisciplinaria de la gestión pública, que permite abordar los problemas en su complejidad real en lugar de fragmentarlos en sectores administrativos o departamentos del conocimiento.

Complementariamente, el sistema de planificación estratégica pública vinculará sistémicamente la función ejecutiva del Estado con la función legislativa, de modo de sustanciar el proceso de desarrollo y las coordinaciones necesarias, en forma ágil y oportuna, con la sanción de leyes adecuadas a la concertación pública-privada.

CONCLUSIONES

La propuesta que queremos presentar puede resumirse en el desarrollo de los siguientes temas:

Reconocimiento institucional de la importancia clave de las ideas de planificación, cooperación y coordinación entre sectores e instituciones para la eficiencia y eficacia de la gestión pública en la consideración que los problemas del Estado no pueden superarse mediando únicamente acciones de mejoramiento de la gestión (reformas administrativas), que atienden al “cómo hacer” mejor, con independencia de la definición del “qué hacer” y el “hacia adónde” dirigir los esfuerzos, pero tampoco omitiendo la realización de reformas administrativas que comprendan cambios en las estructuras mentales, los procedimientos de trabajo y la cultura de la organización.

Lo anterior implica la incorporación de una direccionalidad estratégica explícita a la Agenda de Gobierno y la definición de las formas de instrumentación adecuadas en las instituciones estatales como factores inescindibles de la realización de las propuestas de gobierno, la instalación de sistemas de alta dirección, programación y presupuesto, evaluación y monitoreo por problemas, de información, de procesamiento político- técnico de problemas y de modernización gradual del sistema de conducción y gerencia por operaciones. ***En este sentido la cabeza de la institución debe encabezar la reforma. Las reformas que transformen las instituciones no son delegables a un segundo nivel.***

Dicha modalidad de asumir compromisos encadenados a la evaluación institucional y al escrutinio público, se sintetiza en el modelo de Gestión por Resultados, cuya práctica asegurará la direccionalidad y el sentido a las acciones gubernamentales y la capacidad de gestión correspondiente a las instituciones públicas.

Sin embargo, la decisión de adoptar el modelo deberá contar con nuevas características, de las cuales tiene particular relieve, por su importancia en el servicio público, la exigibilidad de cumplimiento al conjunto de la administración pública, sin la cual el gobierno carece de la suficiencia administrativa para un manejo contundente de la herramienta.

Desde esta perspectiva, el modelo de gestión por resultados deberá ser generalizado en el sector público, y no tan sólo sugerido u optativo para dependencias y entidades: saber hacia dónde se va, con qué recursos se lo hace, con el concurso de quiénes como responsables y en qué tiempo y con qué plazos habrá de ser realizada la tarea y cuáles habrán de ser los productos, en términos de calidad y oportunidad, que habrán de brindarse a la comunidad y cuáles son las demandas efectivas que la ciudadanía requiere de sus instituciones públicas es una responsabilidad del servicio público.

Con vistas a establecer una motivación adecuada al personal de servidores públicos y desarrollar incentivos para el mejor cumplimiento de sus funciones, deberá contemplarse la creación e implementación de un "sistema de petición y rendición de cuentas", enlazado estrechamente con un "sistema de administración de personal profesionalizado, capacitado y entrenado".

Para ello deberán vincularse los sistemas de incentivos propuestos a una evaluación del desempeño del personal público basado en la consecución efectiva de metas de resultados.

Un nuevo sistema de administración de recursos moderno y eficiente deberá contar con una producción institucional tanto alineada a objetivos estratégicos, como con la prestación de servicios institucionales con adecuados estándares de calidad.

Sobre el particular, deberán generalizarse -a nivel del conjunto de la administración pública- las normas de acreditación de calidad de los procesos y los productos, de modo tal de inducir cambios conscientes y sistemáticos en las actividades y una revisión y actualización pautada de procesos clave de producción institucional.

Lo anterior significa el fortalecimiento de un sistema de responsabilización, por parte de la administración pública, visto desde tres perspectivas:

- ↻ El compromiso de desempeño institucional de las dependencias y entidades de la A.P.N. ante el titular del Ejecutivo;
- ↻ El compromiso de resultados de gestión por parte de las direcciones y gerencias operativas ante los titulares de cada dependencia y organismo;
- ↻ El compromiso ante los ciudadanos, de parte de las dependencias y entidades del sector público.

BIBLIOGRAFÍA

MATUS, C. (1998) "*Teoría del Juego Social*", Editorial Altadir, Caracas.

MATUS, C. (1998) "*Los Tres Cinturones de Gobierno*", Fondo Editorial Altadir

MATUS, C. (1998), "*Adios Señor Presidente*", Ediciones LOM, 3ª edición, 1998.

PERÓN, J.D. (1945) "*Política y Estrategia*", Buenos Aires.

OGLIASTRI, E. (1992), "*Manual de Planeación estratégica*", Tercer Mundo Editores, Bogotá.

ALFREDO A. OSORIO

Actual Director de Planeamiento y Reingeniería Organizacional de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión de la Subsecretaría de Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Presidencia de la Nación (2002-).

Lic. en Sociología. Docente Universitario. Coordinador de Prácticas Pre-Profesionales de la Universidad Nacional de Lanús y profesor de Planificación Estratégica de Políticas Sociales en la Maestría de Políticas Públicas de la UNLa. Docente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Fue Subsecretario de Coordinación Educacional Científico y Cultural del Ministerio de Cultura y Educación (1990-2); Jefe de Gabinete de la Secretaría de Desarrollo Regional del Ministerio de Economía (1989-90), Asesor de la Secretaría de Planificación de presidencia de la Nación (1990-1) y Jefe de Gabinete de la Secretaría de la Función Pública (1992-93); Director Gral. de Asistencia Técnica a Provincias y Municipios (1993-1994); Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de la Función Pública (1994-2000); Director de Planeamiento Estratégico de la Secretaría de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros (2000-2002)