

Análisis de los rasgos del modelo gerencialista presentes en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública

Analysis of the managerial model patterns present in the Letter from Latin American Centre for Development Administration

Leandro Damián Elorriaga*

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Resumen

En un contexto en el que se discute cómo se debe gestionar el Estado, el artículo se propone analizar la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública e identificar características del modelo gerencial. Primeramente, se sientan las bases teóricas sobre: el rol del Estado, los objetivos de las políticas públicas, el concepto de gestión pública y las características del gerencialismo. En la anteúltima sección, se analiza el documento desarrollado por el CLAD y se identifican rasgos del modelo gerencialista. Finalmente, se concluye que se debe considerar a la gestión pública como un concepto contextualizado y que no se deben preconceptualizar los modelos de gestión. Además, se debe analizar en qué medida las propuestas que se hacen pueden realizarse en contextos diferentes. También se resalta la preponderancia del factor social (la gente), previo a transpolar un modelo de gestión privada aplicado a la gestión pública.

Palabras clave: gestión pública, modelo gerencialista, Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, Estado.

Abstract

In a context in which it is discussed how the State should be managed, this study intends to analyze the letter from Latin American Centre for Development Administration (CLAD), and to identify the managerial model characteristics. Firstly, the theoretical foundations are laid on the objectives of public policies, the concept of public management, and the characteristics of management. In the penultimate section, the document developed by CLAD is analyzed, and the managerial model characteristics are identified. Lastly, it is concluded that the public management should be considered as a contextualized concept, and that managerial models should not be preconceptualized. Besides, it should be analyzed to which extent the proposals made could be conducted. The analysis also makes emphasis on the social factor's preponderance (the people), instead of using the private management model applied to the public management.

* ✉ leandroelorriaga@yahoo.com.ar

Keywords: *public management, managerial model, Letter from Latin American Centre for Development Administration, State.*

Recibido 1 febrero 2017 / Revisado 16 abril 2018 / Aceptado 9 mayo 2018

1. Introducción

Para empezar, se toma a la gestión pública como un concepto contextualizado y, por lo tanto, históricamente determinado, sujeto a discusión política. Por ello, para comprender los motivos que impulsaron la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública es necesario describir el contexto inmediatamente previo al surgimiento de la misma.

La problemática del desarrollo tuvo lugar en medio de una crisis económica mundial a fines de los setenta en el siglo XX, donde se propiciaba la reducción del tamaño del Estado y se promulgaban recetas neoliberales: desregular los mercados, confiar en las “bondades” del libre mercado y descansar en que la competitividad entre empresas y entre personas fuese el motor principal del progreso y de la acción de gobierno. Dichas medidas, agudizaron los problemas de desarrollo y, como consecuencia, aumentó la pobreza en la región. El Estado de Bienestar se enfrentó a una fuerte crisis fiscal que obligó a poner por delante la contención del gasto público, debió primar la eficiencia por encima de todo. El modelo burocrático entró en tela de juicio pues la eficiencia no era su principal característica.

Además del panorama general planteado, Falcão Martins (1997) destaca una serie de hechos históricos del contexto que influyeron:

El patrón de caracterización de la crisis del Estado engloba algunos puntos recurrentes que se interrelacionan en diferentes medidas: a) fin del desarrollismo de postguerra debido al fin de Bretton Woods, las crisis del petróleo, las crisis de liquidez y la inestabilidad del mercado financiero internacional, los nuevos requisitos de integración competitiva de la globalización, etc.; b) crisis del *welfare state* keynesiano por las disfunciones y desventajas de la intervención estatal como garantía del bienestar o de la estabilidad económica, en relación con los atributos del mercado, de acuerdo con lo sostenido por las corrientes de inclinación neoliberal a partir de los años 70; c) disfunciones burocráticas o crisis del modo de implementación estatal de servicios públicos; y d) ingobernabilidad: sobrecarga fiscal, exceso de demandas y crisis de legitimidad, entre otros problemas (p. 1).

Es en este entorno, donde florece un cambio en el modelo de gestión y se va construyendo lo que Abrucio (1997) llama el modelo gerencialista.

En el contexto descrito anteriormente, el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) se propone reconstruir el Estado de manera tal que sea capaz de enfrentar los nuevos desafíos que se le presentan. Con tal fin, se elabora la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública que se inscribe en la propuesta para adecuar el

funcionamiento de las Administraciones Públicas Iberoamericanas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. En el preámbulo de la Carta se establece:

La presente Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social; 2. la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones (p. 5).

El propósito de este trabajo es identificar modelos de gestión pública que se dejan entrever a lo largo de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. El análisis se centrará en aquellos rasgos de los modelos gerencialistas que estén presentes. Además, se pondrá especial énfasis en la identificación de características distintivas del gerencialismo y en el desarrollo de conceptos de gestión pública.

2. Conceptos preliminares

Habiendo realizado una breve descripción del contexto socioeconómico en torno a la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, se desarrollará en forma sucinta un conjunto de ideas que sustentan sus fines y conceptos pertenecientes al CLAD que servirán para entender hacia dónde se orientan los objetivos pretendidos con la calidad en las Administraciones Públicas.

En primer lugar, la Carta establece que el Estado debe tener un rol activo y fomentar el crecimiento y desarrollo y asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Para ello, es necesario que el instrumento y readeque un conjunto de políticas públicas que estén a la medida de las necesidades particulares que se presenten en un contexto en particular. Es así que Dabat (2009) aporta lo siguiente acerca de la agenda de los gobiernos:

Debe formar parte de la agenda las formas específicas en las que las instituciones internacionales priorizarán al capital productivo y a las iniciativas estatales (...). En esa misma línea hay que considerar el auge de países con fuerte intervención estatal en la economía y liderazgo del capital productivo, así como fuerte inversión en investigación y desarrollo, educación e infraestructura moderna; por lo que los nuevos criterios rectores de la política tienen que apuntar a fortalecer al capital productivo y la intervención del Estado en la economía (pp. 17-18).

En segundo lugar, el Estado debe desarrollar "industrias remolcadoras de la economía" (Pérez, 2001, p. 133) que sean capaces de propulsar el crecimiento a nivel local y que, al mismo tiempo, estén conectadas globalmente.

La Carta establece con claridad que las posibilidades de desarrollo y avance deben buscarse fuera de las propuestas de desarrollo neoliberal que son aquellas que profundizaron la crisis que se describió previamente. Como afirma Veltmeyer “lo que se necesita es que cada pueblo, con referencia a sus propios valores y sobre la base de la acción autónoma y las organizaciones de base, teja sobre sus propios tejidos culturales y construya así su propio futuro” (Veltmeyer y O’Malley, 2003, p. 10). Dado que se ha constatado que las recetas neoliberales (ajuste, achicamiento del Estado, entre otras) sólo han servido para acrecentar la brecha entre los países desarrollados y los que están atrasados.

Por lo tanto, se entiende que el Estado debe tener un rol activo y protagónico. De esta forma se pueden tener en cuenta factores sociales que mejoren la calidad de vida de las personas. Según Aguilar Villanueva (2006), el diagnóstico actual afirma que continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país.

En tercer lugar, los resultados de las políticas tienen que estar orientados hacia un fin social e inclusivo. El eje de las políticas debe incluir conceptos como el de la otredad, la participación, el desarrollo desde abajo, de este modo resaltar otros valores para que las posibilidades de desarrollo se conviertan en realidad.

El rumbo de una Nueva Gestión Pública (NGP) debe estar marcado por un “Estado fuerte” (Pérez, 2001, p. 132). A partir de las directrices que se definan de forma estratégica, debe ejercer un rol de liderazgo y hacer que converjan todas las actividades económicas en un fin que sea en beneficio de la sociedad.

Es importante destacar, la afirmación que la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública realiza en su preámbulo:

Se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social (2008, p. 3).

Para comprender su injerencia, debemos definir qué se entiende por política pública. Según Tamayo Sáez (1997) “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p. 2).

Si consideramos esta enunciación, que establece el vínculo entre las políticas públicas y el contexto inmediato, y la conceptualización de Subirats (1994) acerca de que no existen los problemas objetivos, entonces lo que deberíamos hacer es construir una definición del que problema a resolver. Sería pertinente decir que todas las consideraciones efectuadas pierden sentido si no existe una alta capacidad de gestión en la administración pública. Según Poli (2004) “sin capacidad de gestión, los mejores instrumentos carecen de utilidad y razón de ser” (p. 66).

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Gobiernos iberoamericanos afirman que:

El objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia. A tal efecto, es necesario impulsar criterios de universalización que atiendan la diversidad y complejidad de dichos requerimientos, así como fortalecer la calidad de la gestión pública para que sea un real instrumento al servicio de la cohesión social (2008, p. 4).

El núcleo del consenso CLAD consiste en la reforma gerencial del Estado y su propósito es “reconstruir el Estado y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 199). La posición se pone de manifiesto en el hecho de que lo distintivo de la reforma gerencial CLAD es su intento de representar una tercera vía entre el *laissez faire* neoliberal y el antiguo modelo social burocrático de intervención estatal (Aguilar Villanueva, 2006).

Según Aguilar Villanueva (2006), el CLAD ha realizado “la búsqueda de una tercera posición, que supere la propensión a la rigidez burocrática y al gubernamentalismo administrativo de los Estados sociales conocidos (y a la crisis fiscal, además), pero que escape a las limitaciones y distorsiones de las reformas neoliberales” (p. 199).

3. La gestión pública vista como la gestión macro del sector público

Subirats (1996) afirma que el análisis de la gestión pública es uno de los campos que aportó más al desarrollo de la administración pública. En concreto, deriva de los estudios de *management* que se basan en experiencias de organizaciones del mercado (privadas) y cuyos objetivos son una más eficiente utilización de los recursos organizacionales y mejorar los criterios de análisis para definir estrategias y desarrollar procesos. Al hablar de las ciencias del *management*, Subirats (1996) dice que “su aplicación al ámbito de actuación de las administraciones públicas se ha ido extendiendo como una forma de mejorar la racionalidad de su actuación” (p. 155). Además, agrega que el énfasis se pone en una mejor y más eficiente utilización de recursos y en una mayor capacidad analítica a la hora de definir estrategias y desarrollar procesos.

Respecto de la gestión pública propiamente dicha, la aproximación al concepto se realizará teniendo como base lo trabajado por Metcalfe (1996). En este sentido, “la gestión pública se concreta en conseguir que determinadas tareas sean realizadas por otras organizaciones” (p. 86). Generalmente, implica la compleja tarea de asumir responsabilidades para la búsqueda de estructuras entre organizaciones. La coordinación de organizaciones que son formalmente autónomas, pero funcionalmente interdependientes, sería una de las claves para asegurar la eficacia de la gestión pública (Metcalfe, 1996).

Es así que Metcalfe (1996) aborda la gestión pública como la gestión de lo macro (del sector público como un todo): “La gestión pública es un macro

proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural” (p. 92). En otras palabras, las estructuras que articulan las organizaciones del aparato estatal articulan la gestión macro (la del aparato) con las micro (la de las organizaciones) en función de alcanzar los objetivos políticos.

Para los fines del presente trabajo, es importante entender la reforma administrativa o la NGP. En ese sentido, Aguilar Villanueva (2006) entiende que dicha reforma es

El cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública (p. 146).

4. Definición del modelo gerencial

La intención del gerencialismo es transponer a los organismos públicos los criterios de funcionamiento de las empresas privadas. Con tal fin, idea nuevos modelos organizativos del Estado que dan a la acción de gobierno la garantía de alcanzar ciertos resultados con la debida flexibilidad bajo el imperativo de la eficiencia. En sus versiones más duras, pretende orientar la administración pública por los valores y técnicas del sector privado. Su divisa, denominada de las “tres Es”, sería: Economía, Eficacia y Eficiencia. Con relación a dichos valores, Metcalfe (1996) afirma que

Los valores centrales a partir de los cuales la reforma evolucionó en los ochenta son esquematizados como «las tres Es» -Economía, Eficiencia, Eficacia- haciendo hincapié en la erradicación del despilfarro, la reducción de los servicios y la especificación de los objetivos para asegurarse que los recursos son asignados correctamente a los problemas (p. 81).

En el campo de las decisiones, los estudios de gestión ofrecen todo un abanico de instrumentos para racionalizarlas. Sus elementos clave se basan en la existencia de unos objetivos ya formulados y en la disponibilidad de un caudal de información suficiente y fiable. La puesta en práctica de estas decisiones precisa de una clara delimitación de tarea y subobjetivos, una coordinación entre las distintas partes de la organización y una orientación hacia el resultado que será lo que definirá el éxito del proceso implementador. Según Subirats (1996) “la evaluación sobre los resultados conseguidos deberá tener en cuenta la relación de eficiencia y eficacia, y centrarse en la «salud» de la cuenta de resultados” (p. 155).

5. Características del gerencialismo

El modelo gerencialista (o managerialista), como todo modelo de gestión, presenta una serie de características particulares que lo hacen diferenciarse del resto. Respecto de este tema, se sigue lo desarrollado por Holmes y Shand (1995, como se cita en Falcão Martins, 1997) quienes presentan una caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública. Para estos autores, se caracteriza por su carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio, descentralización, flexibilidad, desempeño creciente, competitividad interna y externa, direccionamiento estratégico, transparencia y responsabilidad por los resultados (*accountability*).

El gerencialismo, al adaptarse a la “demanda” de servicios, puede hacerlo también a las diversificadas necesidades de los distintos territorios, por lo que es congruente con la descentralización con delegación de autoridad entendida como el traspaso de mayor autonomía a las agencias. El principio de subsidiariedad (colocar las competencias y las decisiones gubernamentales prioritariamente en los niveles más próximos a la ciudadanía) es también plenamente congruente con este modelo. Además, se otorga mayor discrecionalidad en la toma de decisiones para evitar la rigidez burocrática.

Asimismo, se debe tener presente que el objetivo del modelo gerencialista es tener un gobierno más ágil, flexible y cercano al pueblo. Introduce la competencia entre organizaciones del sector público, como medio para aumentar la calidad de los servicios, y propicia la administración por contrato con diferentes formas según el país de que se trate. Esta última supone instrumentar algún tipo de acuerdo -con el público, con el sector privado, con proveedores, etc.- para evitar el “encierrro” de las agencias estatales y un mayor control de sus acciones.

A su vez, el CLAD enuncia las características y objetivos de la reforma gerencial en los siguientes puntos: la profesionalización de la alta burocracia, debe existir una élite burocrática de *policymakers*; transparencia y responsabilidad en los administradores de la administración pública; la descentralización de los servicios públicos hacia los gobiernos locales debe generar: eficacia, eficiencia y control social; desconcentración de actividades del gobierno central; control por resultados; implementación de nuevos sistemas de control (incluido el control social por parte de la ciudadanía); el concepto de lo público no estatal, es decir, que lo público sobrepasa el concepto de lo estatal y abarca la capacidad de la sociedad para actuar en asociación con el Estado en el suministro de los servicios públicos; la perspectiva del Estado red, en otras palabras, la implicancia de más actores aparte del gobierno, además que la función directiva del gobierno implica crear y coordinar redes sociales de acción respecto de los asuntos públicos; y la orientación al suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario (Aguilar Villanueva, 2006, pp. 204-208).

6. Rasgos del modelo gerencial en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública

A lo largo del presente trabajo, se ha pasado revista acerca de los conceptos que sustentaron la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. Se ha clarificado qué se entiende por gestión y por gestión pública, hasta adentrarnos en el modelo gerencialista del cual se han definido sus características. En este apartado, se procederá a identificar aquellos rasgos que se han descrito del gerencialismo y que se encuentran presentes en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública.

Es importante dejar en claro que el CLAD reconoce que “estas primeras reformas no han sido suficientes para resolver los problemas sociales de nuestros países y que hay que emprender una segunda generación de reformas, cuyo objetivo es el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano” (Aguilar Villanueva, 2006, p. 201). Al hablar de reconstruir el Estado, el CLAD hace referencia a la recuperación de la capacidad de gestión del mismo. Dicho proceso no ocurre en el vacío, sino que es un componente de la reforma de las instituciones políticas. Es decir, que la reforma gerencial del Estado que propone el CLAD se enlaza con la reforma de las instituciones o con la reforma del Estado.

La presente sección se estructurará siguiendo la división en capítulos que presenta el documento analizado para facilitar su abordaje y comprensión.

6.1. Capítulo primero. Finalidad de la Carta y noción de calidad en la gestión pública

Como punto de partida, es necesario destacar el hecho de que mencionar el concepto de “calidad” y que se aplique a la gestión pública, es claramente un rasgo del gerencialismo que se deja vislumbrar ya en el título del documento. En el “capítulo primero”, se define dicho concepto de la siguiente forma:

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (p. 7).

Como se sabe, el concepto de calidad del modelo gerencialista es tomado del mercado, y, como tal, interpela a un sujeto “cliente”, mientras que cuando se aplica a la gestión pública, el receptor es un sujeto “ciudadano”.

En el mismo capítulo, se aclara que “la calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad” (p. 8). Al mismo tiempo, la Carta va más allá al afirmar que “la calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar (...) asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad” (p. 8). Como se puede apreciar, el énfasis se pone en la

ciudadanía como principal destinatario de las políticas públicas que se deben orientar a satisfacer las necesidades de los ciudadanos¹.

6.2. Capítulo segundo. Principios inspiradores de una gestión pública de calidad

En el “capítulo segundo”, como su nombre lo indica, se detallan los principios inspiradores de una gestión pública de calidad. Entre ellos, se destacan los de eficacia, eficiencia y economía. Claramente, nos remiten a las “tres Es” que, como se vio en el tercer apartado, representan a los valores centrales del modelo gerencialista. A continuación, para una mayor comprensión se tomarán las palabras textuales de la Carta con el fin de explicitar dichos principios

El principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano. (...) el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución. (...) el principio de economía, esto es, que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos (p. 11).

Además de los principios antes mencionados, se destacan “el principio de transparencia” (p. 10), “el principio de responsabilización y el de evaluación permanente y mejora continua” (p. 11). Vale destacar que el modelo gerencialista se caracteriza por promulgar la transparencia en la gestión y busca que los gestores públicos se responsabilicen por los resultados que se obtienen. La responsabilización se materializa a través de la rendición de cuentas se explicita dentro del documento analizado de la siguiente forma

Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública (p. 11).

En lo que atañe al principio de evaluación permanente y mejora continua, la misma debe ser “interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas” (p. 11). Se hacen visibles rasgos

¹ Resulta pertinente retomar la definición de políticas públicas trabajada en el primer apartado. Tamayo Sáez (1997) afirmaba que son conjuntos interrelacionados de objetivos, decisiones y acciones, desarrolladas a instancias o por el mismo Gobierno, y que tienen como finalidad dar respuesta a un problema público que ha sido identificado como prioritario o pertenece al conjunto de obligaciones que en un momento determinado se le atribuyen al gobierno. Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

de la gestión por resultados, como así también procesos de análisis interno para la mejora, tal como se vislumbran en los modelos gerenciales.

En el mencionado capítulo, también se hace referencia a la gestión por resultados, que es una característica típica de los modelos gerencialistas. La Carta lo especifica de la siguiente manera

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua (p. 9).

Siguiendo lo desarrollado por Sycz (s. f.), “orientar la gestión a resultados implica supeditar las estructuras, los procedimientos y la administración de los recursos con los que cuenta un organismo a resultados establecidos y comprometidos previamente entre las instancias de decisión y control intervinientes” (p. 1)².

6.3. Capítulo tercero. Derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad

En el “capítulo tercero”, tal como su nombre lo indica, se detallan derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad. Dentro de los derechos que se especifican, se encuentra el derecho de “presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la Administración Pública” (p. 12). Lo cual se vincula con lo que se ha visto acerca de las características de los modelos gerencialistas que buscan ser ágiles y flexibles. De esta forma, al acelerar los trámites, se alejan claramente de los modelos burocráticos que se caracterizan por el apego y el seguimiento estricto de las normas (Giddens, 1994; Weber, s. f.).

6.4. Capítulo cuarto. Orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública

En el “capítulo cuarto”, se presentan orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública.

“Sección I. Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública”

En este caso, se busca analizar la siguiente afirmación: “la calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto” (p. 14). Ahora, se pretende

² Como se puede apreciar, existe un cambio de perspectiva con este enfoque de gestión por resultados. Implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas al considerar el desempeño organizacional en función de los resultados en lugar de hacerlo en referencia al cumplimiento de normas y procedimientos, lo cual es característico de los modelos burocráticos (Falcão Martins, 1997).

poner el foco en lo vinculado a la “racionalización del gasto”. Hay que recordar que el modelo burocrático era criticado por presentar graves problemas de eficiencia. Además, se consideraba que en él existía un gran despilfarro de recursos. Ante esta situación, el modelo gerencialista se promulga por la maximización de la eficiencia, es decir, por procurar el mínimo gasto para los mismos resultados. De esta forma, se detecta otro rasgo del modelo en el documento analizado.

Otro de los puntos que se pretende analizar es el hecho de que se piensa una gestión pública de calidad a partir de una perspectiva sistémica³. En concreto, se puede leer en la Carta: “una perspectiva sistémica, que genere una visión compartida que dirija los esfuerzos transformadores a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos” (p. 14).

Con respecto a la gestión pública orientada al logro de objetivos específicos, el documento especifica que “la gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones” (p. 15). Para poder llevar adelante un sistema de control como el que promulga la Car, es necesaria la implantación de un sistema de indicadores (Amat, 1998).

Los modelos gerencialistas se caracterizan por evaluar los resultados a través de indicadores, una vez que se hayan fijado los objetivos concretos de cada servicio. Vale aclarar que el propósito de los mismos es medir variables que sean representativas y de interés para la gerencia (Carballeira, 2000)⁴.

6.4.1. Sección II. Acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública

En la segunda sección del capítulo cuarto, se especifican acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública. Entre las acciones recomendadas, se hará foco en la dirección estratégica, la cual “supone un enfoque flexible, que se anticipa y adapta a las necesidades de la sociedad. Permite analizar y proponer soluciones, para orientar a la Administración Pública a una visión u horizonte en un plazo determinado” (p. 18). Dicha visión a futuro, es una acción típica de los modelos gerencialistas.

Además, más adelante se especifica en la Carta que

La dirección estratégica se basa en el ciclo de mejora: establecimiento de objetivos y planificación, desarrollo de forma sistemática y a través de procesos de las actuaciones planificadas, comprobación de los resultados

³ Siguiendo a Hermida, Kastika y Serra (1993), una visión sistémica considera a los organismos como un todo, que se encuentran en un contexto en el cual existen variables externas que lo afectan y viceversa. Todo sistema está inmerso en un sistema mayor, por lo tanto, existen subsistemas. Es decir, que cuando un sistema falla, los otros tratan de compensarlo para lograr un equilibrio que permita que el sistema funcione. Además, se puede hacer una analogía con una “red” que está compuesta por nudos, al cortarse un nudo la red pierde capacidad de tensión.

⁴ Siguiendo a Carballeira (2000), se pueden destacar los beneficios que poseen los indicadores: clarificar la estrategia, focalizar el organismo en los temas prioritarios, alentar a la mejora continua de los procesos y las personas, promover el trabajo en equipo, motivar y centrarse en metas.

obtenidos con respecto a los objetivos establecidos y adaptación continua de la planificación estratégica (pp. 18-19).

En dicho apartado, se vislumbran diversos conceptos que son familiares a la gestión privada y que son adoptados por el modelo gerencialista. Entre ellos se destacan el ciclo de mejora, la planificación estratégica, la comprobación de resultados y el establecimiento de objetivos.

El horizonte temporal de la planificación estratégica es a largo plazo. Según Krieger (2013)

El planeamiento estratégico de organizaciones públicas (PEOP) es el proceso que se ha dado en un organismo público determinado para pensar y actuar estratégicamente, buscando definir su futuro y los procedimientos necesarios para alcanzarlo. Por medio de los análisis de escenarios y FODA, procura reducir la incertidumbre y prepararse para aprovechar las oportunidades y afrontar las amenazas, optimizar sus fortalezas, superar sus debilidades desarrollando sus estrategias para implementar las políticas públicas y los mandatos normados que son su razón de ser (pp. 279-280).

Cabe aclarar que para Sycz (s. f.), la direccionalidad estratégica es lograr la consistencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos y el alineamiento de la Alta Dirección y el personal de cada jurisdicción.

También en la Carta se menciona otra acción que es típica de la gestión privada, la realización de encuestas de opinión⁵. En el documento, se propone analizar la opinión de la ciudadanía cuyo “objetivo será obtener información sobre las expectativas del ciudadano y acerca del nivel de satisfacción con el servicio recibido” (p. 19).

A su vez, en la Carta se propone la gestión por procesos como instrumento de calidad para la gestión pública. Ello implica la realización de una serie de acciones como lo son:

- Identificar los requerimientos de los destinatarios de los servicios públicos.
- Realizar un mapa de procesos que es la “identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización” (p. 20).
- Definir los objetivos de cada proceso.
- Definir las actividades que componen los procesos.
- Definir obligaciones, autoridades y directivos encargados.

⁵ El concepto de medición del nivel de satisfacción es típico de los modelos gerencialistas, dado que tratan con “clientes” a los que busca satisfacerlos. Mientras que en este caso, se interpela a un sujeto que se lo considera ciudadano. Hay que destacar que el objetivo de realizar las encuestas es la identificación de áreas de mejora de la calidad del servicio. Lo cual se logra a través del análisis comparado entre las expectativas del ciudadano y su nivel de satisfacción.

- Definir un sistema de gestión que permita “el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio” (pp. 20-21).

Sin embargo, llevar adelante una gestión por procesos es una herramienta típica de la modalidad operativa. Según Hintze (2003) “la palabra proceso, en lugar de connotar organización y eficiencia, fue haciéndose sinónimo de burocratización, en el sentido de rutina rígida e indiferente a las verdaderas necesidades de los usuarios” (p. 1).

En cuanto a las herramientas de medición y evaluación, en la Carta se afirma que “la evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la estrategia se realiza a través del seguimiento de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos (...) o como resultado de la realización de evaluaciones y auditorías” (p. 22). En este caso, se ven también claramente rasgos de los modelos gerencialistas que ya se han mencionado en el trabajo, aunque, aquí se enfocan desde una perspectiva instrumental. Se hace referencia al establecimiento y seguimiento de indicadores para la evaluación por resultados de los objetivos establecidos, como así también la práctica de auditorías (Barreto, 2007). Respecto de este último concepto, Barreto (2007) desarrolla un concepto esclarecedor

La auditoría, es uno de los mecanismos más eficientes para el perfeccionamiento de un Sistema de Calidad. Su base es la detección de deficiencias que, por el hábito, pasan desapercibidas por el personal directamente involucrado. En este sentido, las observaciones constructivas son, el resultado de la evaluación realizada, caracterizada por la imparcialidad e independencia con respecto a la actividad auditada (p. 68).

Finalmente, la visión que se tiene de las personas dentro de los entes públicos es sumamente importante porque definirá la perspectiva que tomará la administración pública. En la Carta se afirma que

Los empleados públicos son el principal y más valioso capital con que cuenta la Administración Pública, y su experiencia y conocimiento es clave en la aportación a través de sugerencias para la mejora continua de la calidad de la gestión pública. En dicho sentido, es conveniente disponer de sistemas que regulen y promuevan su participación (p. 24).

Esta concepción de las personas es clave para alinear a la Administración Pública con el concepto de calidad.

Cabe resaltar que la utilización del término “capital” al referirse a las personas, orienta una visión que se tiene de las mismas y los aportes que realizan a los entes públicos. Como así también, todo un conjunto de connotaciones, una corriente de pensamiento y una filosofía particular (Elorriaga y Barreto, 2013; Elorriaga y Barreto, 2015a; Elorriaga y Barreto, 2015b). Es por ello que se puede afirmar que en la Carta se considera a las personas como “capital humano”. De esa forma, siguiendo a Barreto, Azeglio y Cannizzaro (2014), se puede definir al capital humano como

El conocimiento que posee, desarrolla y acumula cada persona en su trayectoria de formación académica y su trayectoria laboral, así como las cualidades individuales que posee, como pueden ser la lealtad, la polivalencia, la flexibilidad, etc., que afectan al valor de la contribución del individuo (p. 25).

Dicha perspectiva es tomada en la administración privada, lo que constituye otro rasgo visible del modelo gerencialista.

7. Conclusión

En el presente trabajo se analizó la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública con el fin de identificar rasgos de modelos de Gestión Pública; se hizo hincapié en el modelo gerencialista. Como ya se ha mencionado, se considera a la Gestión Pública un concepto contextualizado, por lo tanto, históricamente determinado. Por ello, ante un contexto actual de crisis socioeconómica acentuado por la implementación de recetas neoliberales, la Carta analizada se presenta como un documento respaldatorio de un Estado que tiene que ser fuerte y debe propender al desarrollo.

Cabe recordar que el propósito de la reforma gerencial del Estado, según el CLAD, es la reconstrucción del Estado y su capacidad de dirección. Según Aguilar Villanueva (2006) “el gobierno no puede ser una empresa, pero si tornarse más empresarial” (p. 203) entendida la afirmación en el sentido atenuado de una administración ágil y flexible.

Al mismo tiempo, debe prestar especial atención a tres grandes “problemas”: la consolidación democrática, el crecimiento y la reducción de la desigualdad social. Con tal fin, se propone un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas como instrumentos útiles y efectivos al servicio de la sociedad. La Carta propone una gestión pública que sea de calidad para los ciudadanos. Al mismo tiempo, pretende satisfacer oportuna y adecuadamente sus necesidades y expectativas.

Para lograr la mencionada calidad, se ponen en práctica diversos principios que son comunes al modelo gerencial. A su vez, se utilizan también instrumentos que suelen utilizarse en la gestión privada. Entre las características, principios e instrumentos de este modelo que se observaron en la Carta, se destacan: concepto de calidad; carácter estratégico; orientación por resultados; descentralización; flexibilidad; direccionamiento estratégico; transparencia; responsabilización por los resultados; evaluación por resultados; máxima eficiencia; flexibilidad y adaptabilidad frente a personas, empresas y territorios; la visión del ciudadano como “cliente”; planificación estratégica; uso de indicadores; principios de economía, eficacia y eficiencia; perspectiva sistémica.

Asimismo, se han detectado diversos instrumentos y principios que pertenecen al modelo gerencial, no obstante ello cabe destacar que no se debe pensar que todos ellos se identifican con la NGP. Debido a que el contexto en que se desempeña el Estado ha sufrido grandes cambios (la irrupción de las ONG, el ingreso de las tecnologías de información y comunicación, y la introducción de un

ciudadano demandante más informado), el CLAD propone cambios en el paradigma del modelo burocrático. Al mismo tiempo, la ciencia de la administración ha aportado diversas visiones provenientes de otros campos.

Sin embargo, desde mi perspectiva, no debería perderse de vista que la dinámica y los valores de las empresas difieren de los valores de las Administraciones Públicas. Además, los objetivos que persiguen son diferentes. Por otra parte, opino que si simplemente se transponen los principios de la gestión privada a la gestión pública sin tener presente el factor social, “las personas”, se estaría cometiendo un error grave. Como se sabe, existe un gran número de variables en juego a la hora de aplicar un modelo de gestión, y no todas se pueden (o quieren) tener en cuenta. De dicha forma, la gestión pública debería ir un paso más allá del simple control de la cuenta de resultados (económico), y debería prestarle atención a los factores sociales. Si sólo se tiene presente cumplir con los principios de eficacia, eficiencia y economía, se podría tener un alto costo social, lo cual impacta directamente en las personas.

Por ello, creo que no hay un modelo que sea a priori superior a otro, en este caso, el gerencialista por sobre el burocrático. Lo importante sería mantener los puntos fuertes de cada uno de ellos y que dichas fortalezas sirvan para contrarrestar las amenazas que vienen del exterior, siempre teniendo en mente el contexto en el que estamos. Además, es menester tener presente que las decisiones que se tomen en las Administraciones Públicas impactan en las personas.

Vale la pena retomar lo que desarrolla Arellano Gault (2004) al enfatizar cómo los contextos particulares condicionan la viabilidad de los modelos teóricos. Al respecto, se insiste en que no se deben “endiosar” los modelos, transformarlos en “lo que hay que hacer”, sino analizar en qué medida las propuestas que se realizan tienen alguna posibilidad de realización en contextos diferentes. Sino, en caso de estar convencidos, ver cómo se pueden construir esas condiciones de posibilidad. De lo contrario, nos enojamos con la realidad porque no “acepta” modelos “racionales”, o tendemos a caracterizar como “patológicas” aquellas situaciones que se apartan del “deber ser”.

Más allá de las bondades y fortalezas que presente un modelo (sea cual fuere), se debe tener en cuenta que se va a aplicar en un contexto determinado, en el cual entrarán en juego diversas variables a considerar. Dichas variables estarán determinadas por el momento histórico en particular del que se trate. Entre las dimensiones que se encuentran en tensión están la política y la técnica.

Desde mi punto de vista, se debe tener una visión crítica y analítica para definir la conveniencia o no de cualquier modelo de gestión. Se debe ser crítico y no tener una mirada sesgada que tienda a ser prejuiciosa acerca de un modelo, en la que existen preconceptos que suelen ser errados. Al mismo tiempo, se debe ser analítico acerca del contexto (lugar y momento) en el que se pretende aplicar sea el que sea. Además, como se ha mencionado, cualquier solución técnica y administrativa a problemas de eficiencia y eficacia del sector público será insuficiente y no producirá cambios porque lo que está errado es el diagnóstico. La propuesta es cambiar los marcos institucionales que regulan la relación entre gobierno (o Estado) y sociedad.

Bibliografía

- Abrucio, F. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, (10). Recuperado de http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=258
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE.
- Amat, J. (1998). *Control de gestión: una perspectiva de dirección*. Buenos Aires: Gestión 2000.
- Arellano Gault, D. (2004). Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. In D. Arellano Gault (Coord.). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuesto por resultados en América Latina*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barreto, A. (2007). *Pensemos en calidad*. Buenos Aires: Federación Centroamericana de Pequeños Hoteles. Recuperado de <http://www.turismo.paratodos.org.ar/libros/pensemosencalidad.pdf>
- Barreto, A., Azeglio, A. y Cannizzaro, E. (2014). La gestión del capital humano en las mipymes de alojamiento turístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. *Revista electrónica CECIET*, 4(6), 1-27.
- Carballeira, J. (2000, 2 diciembre). Indicadores para evaluar la gestión de la empresa. Líderes del tercer milenio. Manual para el desarrollo empresario. *Clarín, Mercado*, (5), p. 19.
- CLAD. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina. Declaración de Madrid*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- CLAD. (2008, junio). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Documento producido en la *X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. San Salvador, El Salvador.
- Dabat, G. (2009). Oleada tecnológica y crisis financiera: la gobernabilidad internacional como blanco móvil. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(1), 103-124.
- Elorriaga, L. y Barreto, A. (2013). La problemática de la inducción en los puestos operativos en las Mipymes de alojamiento turístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2011-2013). *Ad-Gnosis*, (2), 23-47.
- Elorriaga, L. y Barreto, A. (2015a). Programa de inducción en MiPyMEs de alojamiento turístico: su importancia como herramienta de gestión estratégica del capital humano. *Sociales y Virtuales*, 2(2). Recuperado de <http://socialesyvirtuales.web.unq.edu.ar/programa-de-induccion-en-mipymes-de-alojamiento-turistico-su-importancia-como-herramienta-de-gestion-estrategica-del-capital-humano/>
- Elorriaga, L. y Barreto, A. (2015b). Inducción organizacional o entrenamiento operativo en las MiPyMEs de alojamiento turístico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina (2011-2013). *FACES*, 21(45), 7-24. Recuperado de <http://nulan.mdp.edu.ar/2443/>
- Falção Martins, H. (1997). Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía política-administración. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, (9). Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>

- Giddens, A. (1994). Los ensayos metodológicos de Weber. In *El capitalismo y la moderna teoría social* (5a. ed., pp. 225-242). Barcelona: Labor.
- Hermida, J., Kastika, E. y Serra, R. (1993). La teoría de los sistemas (1950-1970). In *Administración y estrategia* (5a. ed., pp. 127-138). Buenos Aires: Macchi.
- Hintze, J. (2003, noviembre). Gestión por procesos y por resultados en la gestión estatal: una cuestión abierta. Ponencia presentada en el *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración Pública. Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad*, Córdoba, Argentina.
- Krieger, M. (2013). Planeamiento estratégico de organizaciones públicas. In *Estado y administración pública* (pp. 278-301). Buenos Aires: ERREPAR.
- Metcalf, L. (1996). Gestión pública: de la imitación a la innovación. In Q. Brugué y J. Subirats. *Lecturas de gestión pública* (pp. 77-100). Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- Pérez, C. (2001). Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la Cepal*, (75), 115-136.
- Poli, F. (2004). Políticas públicas para las PyMEs. In *Las PyMEs argentinas. Mitos y realidades* (pp. 53-84). Buenos Aires: Sol Print.
- Serra, R., Hermida, J. y Kastika, E. (2004). El modelo burocrático (1945-1950). In *Administración y estrategia* (pp. 211-236). Buenos Aires: Norma.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Sycz, C. (s. f.). *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Buenos Aires: Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Sistema de Planeamiento Estratégico Público.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. In R. Bañón y E. Carrillo (Comps.). *La nueva administración pública* (pp. 1-22). Madrid: Alianza Universidad.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In M. Bernelmans-Videc, R. Rist y E. Vedung (Eds.). *Carrots, sticks & sermons. Policy instruments & their evaluation*. London: Transaction Publishers.
- Veltmeyer, H. y O'Malley, A. (2003). La búsqueda de un desarrollo alternativo. In *Contra el neoliberalismo* (pp. 7-38). México: Porrúa.
- Weber, M. (s. f.). *¿Qué es la burocracia?* Recuperado de http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf