

## **El modelo de gestión por resultados en el sector público argentino(1)**

**Lic. Sebastián E. Essayag**

### **Introducción**

Enmarcada en la Segunda Reforma del Estado en los '90, la Argentina en particular y los países desarrollados y Latinoamérica en general, han planteado la necesidad de un cambio estructural de sus administraciones públicas. Uno de los ejes de esta transformación está relacionado con la nueva visión sobre la gestión pública, cambiando el foco de atención desde los procedimientos hacia los resultados. Esta nueva visión se inserta en lo que se ha dado en llamar la Nueva Gestión o Administración Pública (*New Public Management*).

Este modelo comienza a surgir como respuesta a un proceso de transformaciones estructurales que, en mayor o menor medida, viene operando dentro de los Estados occidentales durante el siglo XX, y que repercute sobre el modo en que se desempeñan sus administraciones públicas.

En el nivel administrativo-gubernamental, se transita de un sistema de relaciones intergubernamentales centralizado a uno descentralizado; de un sistema legal y administrativo altamente discrecional a un Estado de Derecho efectivo; de una Administración Pública rígida y autocrática a una que progresivamente fue introduciendo procesos de flexibilización a través de la desconcentración hacia agencias públicas más autónomas, de procesos de descentralización de los organismos públicos y de una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos del gobierno y en el control de los mismos.

En este marco, y como consecuencia de la necesidad de generar dentro de la Administración Pública modelos de gestión más eficaces y eficientes ha surgido en estos últimos años la tendencia en los países más desarrollados a descentralizar al máximo la actividad administrativa del Estado y a desarrollarla por medio de un tipo de gestión que revalorice los resultados antes que las normas y los procedimientos administrativo-burocráticos.

En este sentido, los objetivos generales de la investigación son por un lado analizar las posibilidades y restricciones dentro de los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional para avanzar hacia una mejor implementación de la gestión por resultados que involucre una estructura de incentivos para el control integral.

Por otro lado, realizar un estudio comparativo que involucre a organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional y evaluar las posibilidades que los mismos brindan, a partir de la formulación de sus Planes Estratégicos, para la transformación hacia un tipo de gestión que privilegie los resultados por sobre las normas y procedimientos administrativo-burocráticos.

Estos objetivos generales se dividen a su vez en dos niveles de análisis. En primer lugar, un análisis organizacional de dos casos seleccionados ANSeS y AFIP a través de herramientas de gestión tales como sus Planes Estratégicos, sus presupuestos y sus Planes Operativos Anuales, entre otras. Las dimensiones organizacionales que se tendrán en cuenta para el análisis serán sus estructuras organizativas, los recursos humanos y la estructura presupuestaria de ambos organismos.

En segundo lugar, se trabajará sobre un nivel político-institucional analizando los roles de instituciones claves como la Unidad de Reforma para la Modernización del Estado, la Jefatura de Gabinete de Ministros; el Poder Ejecutivo Nacional a través de la Sindicatura General de la Nación y sus Unidades de Auditoría Interna; el Poder Legislativo Nacional a través de la Auditoría General de la Nación y la Comisión Bicameral Mixta Revisora de Cuentas; y los sindicatos. Este segundo nivel de análisis se encuadra dentro de un marco normativo que no dejará de tenerse en cuenta.

Estos dos niveles de análisis presentan objetivos particulares, a saber. En el nivel organizacional se buscará analizar el grado de adecuación que hubo entre las metas propuestas en los Planes Estratégicos de los organismos seleccionados y sus metas logradas. Asimismo, se intentará verificar el desempeño de ANSeS y AFIP en cada una de sus áreas críticas para poder así, luego de un análisis particular por un lado y comparativo por otro, sugerir un esquema de propuestas que, con base en las posibilidades y restricciones que ofrece cada organismo, permita el tránsito hacia una mejora en la gestión de cada organismo, que juzgamos debe estructurarse en un modelo de gestión por resultados y no en un modelo de gestión por normas.

Finalmente, en el nivel político institucional se buscará analizar las condiciones político-institucionales que dieron lugar a la formulación de los Planes Estratégicos y los controles efectivamente implementados a través de los organismos involucrados.

### **La Gestión por Resultados en la Administración Pública Nacional**

El modelo de gestión por resultados parte de la premisa de que la buena gestión sólo se logra si hay, en primer lugar, un claro compromiso a nivel institucional en cuanto al establecimiento de la misión de la organización. Esta tiene que

ver con su finalidad, con el "para qué existimos", con la obra que se sienten obligadas a realizar las personas que forman parte de dicha institución. En segundo lugar, es fundamental que toda organización cuya finalidad sea prestar un servicio a la ciudadanía, conozca la estrategia. Esta responde al modo en que se podrá cumplir con la misión, al "cómo" desarrollar la conducción del organismo a los fines de satisfacer el cumplimiento de la misión establecida. Sin una estrategia, no se puede concebir ni dirigir el rumbo de una organización humana que intenta cumplir un fin. En tercer lugar, el modelo prevé que se determinen los objetivos que la organización pretende alcanzar, es decir, los resultados esperados. Estos objetivos deben responder al fin último de la organización y nunca deben estar contra del propósito de la misma. Los objetivos deben ser medibles, para que su cuantificación permita controlar la adecuación real que hubo entre los mismos y las metas efectivamente logradas por la organización.

Es así que creemos que todo organismo público debe contar con una misión, con una o varias estrategias y con objetivos claramente definidos. Esta primera actividad, compone junto con la definición de la estructura organizativa, de las funciones, insumos, productos, impactos, beneficiarios, controles, y sistemas de información, lo que se denomina planeamiento estratégico.

De este modo, la gestión por resultados incorpora la planificación estratégica en la determinación de la misión, la estrategia y los objetivos de la institución. Sin embargo, el modelo va mucho más allá de aquella ya que además incluye el diseño de un sistema de incentivos selectivos positivos y negativos para el desempeño de sus recursos humanos(2) y organiza un sistema de control de la gestión validado a través de indicadores cuali-cuantitativos. Un modelo que privilegia la calidad de los resultados antes que los procedimientos debe determinar además sistemas de información que sirvan para la rendición de cuentas (*accountability*) ante la sociedad civil, ante los demás organismos de la administración y ante la Administración central.

Un modelo de gestión por resultados sólo puede funcionar sobre la base de la autonomía institucional: para la elaboración de su planificación estratégica, para la determinación de un presupuesto por programas, para la selección, capacitación, evaluación y promoción de sus recursos humanos, como así también para la compra y venta de sus bienes y servicios.

El modelo de gestión por resultados es equivalente al paradigma posburocrático que desarrolla Michael Barzelay en "Atravesando la Burocracia" (Barzelay, 1992)(3) . En él el autor incluye la adopción del "enfoque en el cliente"(4) y la rendición de cuentas (*accountability*) entendida como la participación real de todos los miembros del aparato público en el proceso de toma de decisiones.

Asimismo, el autor revaloriza una serie de "nuevas metáforas" que supondrían un cambio profundo en torno a los aspectos centrales de las culturas organizativas de las dependencias públicas.

Estas nuevas metáforas obedecen a un cambio de paradigma que lentamente intenta implantarse en las administraciones públicas modernas. Este cambio enfatiza el pasaje del "interés público" a "los resultados que valoran los ciudadanos"; de la "eficiencia" a "la calidad y el valor"; de la "administración" a la "producción"; del "control" al "apego a normas"(5) ; de una administración concentrada en "funciones, autoridad y estructura" a una que delibere acerca del modo de adaptar el trabajo para seguir una "misión", "para prestar servicios", "para atender a clientes"(6) , "para lograr resultados"; de la "imposición de la responsabilidad" a la "construcción de la rendición de cuentas"(7) ; de la "justificación de costos" a la "entrega de valor"(8) ; y de los "procedimientos" a la "gestión por resultados".

Coincidimos con Barzelay en que el cambio de un modelo de gestión (de un paradigma burocrático a uno posburocrático) no debe perder de vista la redefinición del ámbito cultural de la organización. Un nuevo tipo de gestión que revalorice los resultados por sobre los procedimientos introduce nuevos conceptos que operan en sí mismos como nuevos símbolos para sus miembros. El modelo posburocrático o de gestión por resultados entiende a la organización como el medio ambiente a partir del cual se moldean las cualidades y hábitos personales de sus miembros, y en donde éstos van adquiriendo una "personalidad organizativa" que se suma a su propia personalidad como sujeto, ya que aquella se somete a los fines de la organización y hace al individuo más responsable de sus actos.

Una organización dentro del sector público que trabaje priorizando los resultados de su gestión es socialmente útil en la medida en que el modelo de identificaciones que crea produce una correspondencia entre los valores sociales y los valores de la organización. Esta estructura de identificaciones se sustenta en otra estructura que responde a los incentivos personales e institucionales que maneja la organización (donde el incentivo pecuniario aparece como el más evidente). La aceptación de la condición de miembro de un individuo dentro de una organización, sumado a los incentivos que éste reciba, contribuye a aumentar los niveles de responsabilidad por los resultados de su trabajo. Hacer responsables a los empleados por los logros o resultados de su trabajo es el modo en que tienen los individuos de ser importantes, de sentirse partícipes en la consecución de los objetivos que plantea la organización y en elevar la calidad y el valor de los servicios que la misma presta a la sociedad civil.

Sólo de este modo se puede garantizar lo que los anglosajones han denominado '*governance*'-gobernancia-, es decir la capacidad de llevar adelante el buen gobierno, la buena gestión, que a su vez aumenta los niveles de legitimidad política y apoyo al régimen por parte de la sociedad civil -gobernabilidad.

El modelo de gestión por resultados ha sido implementado exitosamente en el sector privado y, a pesar de la cantidad significativa de 'traducción' que se requiere, el mismo ha sido implantado en los sectores públicos de varios países tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, e inclusive en algunos Estados latinoamericanos tales como Uruguay, Chile, Brasil y Colombia, donde ya desde mediados de los años '90 comenzaron a desarrollarse programas de reforma en la Administración Pública.

En América Latina existe un interés renovado por mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública, que no se había realizado anteriormente. Existe hoy por hoy una profunda preocupación por la planificación, ejecución y evaluación de la gestión en términos estratégicos. Un gobierno define objetivos y la Administración Pública debe planificar estratégicamente sus programas y proyectos dentro de ese mismo marco. Luego la evaluación estratégica deberá medir con exactitud que los objetivos planteados se plasmen en resultados cuantificables, y por ende controlables.

En Argentina, la Segunda Reforma del Estado, iniciada en 1996, intentó impulsar el desarrollo de planes de modernización de la Administración Pública en concordancia con los procesos de modernización que se estaban llevando a cabo en el resto de Latinoamérica. Modernizar el Estado argentino significa conformar una Administración Pública capaz de encauzar, planificar y dirigir las acciones del mismo a través de la aplicación de un nuevo modelo de gestión y de control de sus instituciones.

La gran mayoría de los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional siguen gestionando a través de un modelo que privilegia los procedimientos burocrático-legales antes que la calidad de los resultados (*outputs*) y de sus impactos (*outcomes*). Y esto es así, dado que las entidades públicas siguen sin saber claramente para qué existen (misión) y desconociendo en mayor o menor medida cuáles son los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Cuando un organismo no sabe cuáles son los resultados esperados y esperables de su gestión, mal puede operar según los principios de eficacia, eficiencia y economía. Sin una planificación estratégica que defina la misión, la estrategia y los objetivos de la institución; sin autonomía para la selección, capacitación y evaluación de los recursos humanos de que dispone el administrador; sin autonomía para la adquisición de bienes y servicios o para la adecuación de la partida presupuestaria a sus necesidades institucionales; sin una planificación conjunta entre el formulador de políticas y el burócrata; sin coherencia entre los objetivos institucionales y los objetivos gubernamentales, y sin mecanismos de control que le exijan al administrador calidad en los resultados antes que observancia en los procedimientos, la modernización de la Administración Pública es inviable.

En el año 1996, en el marco de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional que rige desde el 1/1/93 (Boletín Oficial 29/10/1992) a través del Decreto 558/96 de Reforma del Estado (Boletín Oficial 28/05/1996) se crea la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) cuya finalidad ha sido la evaluación de cada uno de los Planes Estratégicos que los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional debían presentarle a la misma conforme al Decreto 928/96. La URME operaba en el ámbito de la Jefatura de Gabinete y, para que los Planes Estratégicos pudieran ser implementados, los mismos debían ser aprobados por aquella en coordinación con el Jefe de Gabinete. Este intento de generar a partir de un Decreto la necesidad de profundizar en la sistematización de metas y definición de objetivos ha sido un tanto fallido dado que fueron pocos organismos los que presentaron Planes Estratégicos y menos aún los que han sido aprobados. Cabe preguntarse cuántos de los organismos que hicieron una presentación formal de su Plan Estratégico lo han implementado eficientemente.

Del Decreto 928/96 sobre Organismos Descentralizados de la Administración Pública Nacional y sobre Reforma y Modernización del Estado (Boletín Oficial 12/08/1996) han surgido entre otros el Plan Estratégico de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), plasmado en el Decreto 1187/96; el Plan Estratégico y de Transformación del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) a través de la Decisión Administrativa 411/98; el Plan Espacial Nacional que reviste carácter de Plan Estratégico en la Decisión Administrativa 622/98; el Decreto 405/98 que aprueba la estructura orgánico-funcional de la Superintendencia de Seguros de Salud (SSS) y su Plan Estratégico; el Decreto 62/99 que aprueba el Plan Estratégico de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Decreto 1251/97, que aprueba el Plan Estratégico de la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

La normativa descripta muestra que progresivamente se han incorporado mecanismos de planificación por resultados, que en definitiva promueven la evaluación de lo que el Estado hace y cómo lo hace. Esta información es importante para evaluar la efectividad del Estado en la satisfacción de las necesidades públicas y para la consecución del primero y último fin de la actividad estatal, que es la satisfacción de las demandas de la sociedad.

De este modo, la acción del Estado se orientaría hacia los ciudadanos, puesto que los funcionarios públicos pueden concentrarse en ofrecer productos y servicios y no sólo concentrarse en regulaciones y restricciones.

Durante gran parte del siglo XX el desarrollo y crecimiento del aparato estatal se ligó al desarrollo de un conjunto de controles normativos que se sustentaban en la legalidad. El control legal encontraba su legitimación en la protección de las libertades individuales frente al crecimiento del aparato administrativo. Cuanto mayor era la expansión estatal, mayor la necesidad de multiplicar los controles legales en los que se sustentaba el comportamiento de los agentes del Estado (9).

Este control centralizado, administrativo y procedimental minaba la efectividad<sup>(10)</sup> en la aplicación de las políticas. Paradójicamente, el Estado empresario a causa de su compromiso social de alcanzar resultados óptimos en la implementación de las políticas sociales, aumentaba la necesidad de los controles legales, pero también la importancia de medir los impactos de las mismas en sus beneficiarios. Esta situación condujo a que se repensaran las modalidades de control de la gestión pública. De la concepción de un control basado en las normas y procedimientos se pasó a una concepción del control basado en los resultados.

Durante gran parte de las décadas del '60 y '70, la orientación de la reforma administrativa en América Latina intentó superar los déficits de capacidad de Administración Pública. Las variadas técnicas de intervención y cambio organizacional en los distintos niveles de la organización - estructuras, comportamiento y procedimientos- no lograron superar los problemas de gestión pública. Sin embargo, en las dos últimas décadas el desarrollo de esta nueva corriente gerencial en el sector público se presentó como una innovadora y eficaz solución que requiere de la implementación de reformas macroinstitucionales que superan el mero análisis de la organización. A fin de aumentar la capacidad institucional del Estado, es necesario modificar la estructura de incentivos que pautan el comportamiento de los actores. La clave está en dar con reglas y normas que ofrezcan posibilidades a los servidores públicos de orientarse a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos-usuarios. (Banco Mundial, 1997). Es necesario cambiar el contexto institucional, el cual está conformado por el sistema de constricciones e incentivos del comportamiento y de las organizaciones. (Prats y Catalá, 1998:17).

Como ya se mencionara en la introducción, los procesos de reforma del Estado que se han llevado a cabo en América Latina durante las décadas del '80 y '90 redefinieron el rol del Estado y su relación con la sociedad civil. En esta primera etapa, el proceso de reforma se concentró fundamentalmente en los aspectos macroeconómicos y fiscales mediante la aplicación de políticas económicas liberalizadoras realizadas bajo condiciones de fuerte centralidad política en la toma de decisiones por fuera de los canales burocráticos rutinarios. Dichos procesos dejaron de lado, al margen de las privatizaciones, la aplicación de reformas institucionales tendientes a elevar la capacidad institucional del Estado con relación a las nuevas funciones que debió adquirir en materia de regulación (financiera y de servicios públicos privatizados) y prestación de servicios sociales. (Haggard, 1999) (Naim, 1998). Con respecto a la reforma administrativa, el diagnóstico puso el acento en el "excesivo" tamaño del aparato estatal, concentrando los esfuerzos de las políticas en la reducción de la planta de personal y de las estructuras organizativas.

Mas allá de la implementación efectiva de dichas medidas y de su éxito relativo, fundamentalmente en nuestro país, una de las cuestiones "pendientes" en esta segunda fase del proceso de reforma se vinculan con la necesidad de mejorar el desempeño institucional del Estado a través del aumento en la capacidad fiscal y administrativa del mismo para satisfacer las necesidades sociales (*governance*) y la legitimidad política que contribuya a aumentar la *governance* (gobernabilidad). (Bresser Pereira, 1998)

Hoy es una premisa ampliamente compartida el hecho de que –superado el "auge" de la visión neoconservadora y tecnocrática- el Estado vuelve a ser el eje central en la promoción del desarrollo económico y social, pero no ya como un proveedor directo de bienes y servicios, sino como un catalizador<sup>(11)</sup>, promotor o facilitador del mencionado desarrollo. (Oszlak, 1997).

Esta nueva visión no significa una disminución del papel de la burocracia estatal, la que desempeña un rol estratégico en la administración del Estado, sino una reformulación de su papel y de su estructura de incentivos (Bresser Pereira, 1998). Este nuevo papel de los administradores públicos debe estar más acorde con el progreso tecnológico y los nuevos patrones de desarrollo económico. En síntesis, a fin de "acondicionar" o "adaptar" el aparato estatal a las nuevas necesidades que plantea el desarrollo de la sociedad es necesario reformular los criterios de gestión y control de la Administración Pública Nacional y de sus recursos humanos.

Algunos de los incentivos sugeridos que podrían cambiar este marco institucional de actuación son: i) Cambios en las normas y controles: separación de poderes, Justicia independiente e imperio de la ley; ii) incentivos a la competencia dentro de la Administración Pública, a través del reclutamiento meritocrático de los funcionarios y evaluaciones de desempeño continuo y, iii) mecanismos de *accountability societal* <sup>(12)</sup> como forma de canalizar la opinión y participación de los *stakeholders* <sup>(13)</sup>: la participación de los actores (grupos empresariales, asociaciones defensoras del usuario y consumidor, entre otras) presentes en la definición de las metas y de los objetivos de las políticas públicas<sup>(14)</sup>.

La diferencia de este nuevo enfoque con las técnicas desarrolladas anteriormente, sólo probadas con éxito en el sector privado, es que existen experiencias exitosas de implementación en las administraciones públicas de otros países. Los procesos de reforma del Estado llevados a cabo en el Reino Unido y el área de influencia del modelo *Westminster*, luego desarrollado también en Estados Unidos, invitan a pensar en la posibilidad de extraer lecciones de aquellas experiencias que puedan ser fructíferas a la hora de implementar el cambio en la Administración Pública de nuestro país. Si bien existen diferencias notables de diseño institucional, estructura jurídica y desarrollo económico entre esos países y el nuestro (no se trata aquí de extrapolar acríticamente modelos sustentados en realidades sumamente diferentes) resulta válido considerar algunas de sus aplicaciones y resultados, fundamentalmente teniendo en cuenta que varios países de América Latina han emprendido la implementación de variados programas sociales a partir del control por resultados.

La gestión por resultados, en el marco del modelo de la *New Public Management*, se ha aplicado exitosamente en Estados Unidos (1993), Nueva Zelanda (1998), Reino Unido de Gran Bretaña (1982), Países Bajos (1988), Canadá

(1986), Australia (1984), Dinamarca (1992), Suecia (fines de los '80), Noruega (1996), Chile (1990), Colombia (1991), Uruguay (1990).

Algunos de los postulados de esta nueva corriente sostienen que debe existir(15) :

- orientación de la acción de la Administración Pública hacia el ciudadano-usuario.
- énfasis en el control de resultados a través de contratos de gestión y/o convenios de desempeño (en lugar de control de procedimientos).
- separación entre las instancias formuladoras de políticas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, implementadoras de políticas(16) .
- establecimiento de dos tipos de unidades descentralizadas: las agencias ejecutivas, que realizan actividades exclusivas del Estado, de carácter monopólico y las organizaciones sociales, que desarrollan prestaciones sociales y científicas de carácter competitivo.
- transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos.
- instauración de mecanismos de control de diverso tipo: i) control social por parte de los beneficiarios de políticas, ii) convenios de desempeños o actas compromiso(17) entre las unidades descentralizadas y las instancias centralizadas encargadas del control, y iii) formación de cuasi-mercados en que se produce la competencia administrada.
- tercerización de las actividades de "apoyo" que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

El Banco Mundial (Banco Mundial, 1997) sugiere que el modelo de gestión por resultados (al cual el Banco Mundial llama "*accountability for results*") puede verse como un proceso de varias etapas, en donde debe comenzarse por reforzar los sistemas de control, luego proveer mayor claridad de metas y tareas, para introducir más tarde la medición de desempeño. Una vez que la medición por objetivos y los controles *ex post* han sido reforzados, las organizaciones públicas pueden gozar de mayor flexibilidad a cambio de mayores niveles de responsabilización por los resultados alcanzados. No obstante, para poder implementar este tipo de innovaciones en gestión es necesario contar con un sistema de control *ex post* que funcione efectivamente, a fin de que los objetivos definidos *ex ante* sean respetados y los recursos se asignen en esa dirección.

El control de gestión se realiza, en este modelo, sobre los productos y servicios que las organizaciones estatales proveen a la sociedad, posibilitando que se alcance mayor eficiencia al reducir, si existieran, restricciones normativas que resultasen poco funcionales para la provisión de bienes y servicios del Estado a la sociedad. De esta manera, la Administración Pública puede responder a los cambios constantes del contexto y de las demandas sociales de modo rápido y eficiente sin disminuir por eso los ámbitos de control.

La implementación del modelo de gestión por resultados requiere que se sorteen varias limitaciones tales como: la redefinición de las relaciones entre la administración central y las unidades operativas estableciendo responsabilidades delimitadas para una y otra; la incorporación de la figura del presupuesto como una herramienta de gestión; acrecentar la responsabilidad del funcionario público sobre lo que gasta; mentalizar a los empleados de la Administración Pública a trabajar no ya centrándose en procedimientos, sino en objetivos claros y tangibles y que éstos sólo se alcancen dependiendo del desempeño institucional y personal y la evaluación de las metas logradas a través de la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos.

Las herramientas que requiere la implementación de la gestión por resultados son, entre otras:

- definición de planes estratégicos y planes operativos anuales/bienales
- medición de desempeño y metas alcanzadas
- métodos de contratación de personal y organizaciones basado en el desempeño
- nuevos métodos contables y de reportes anuales
- evaluación *ex post* de eficacia, efectividad y economía para la consecución de objetivos planteados *ex ante*
- estructura de incentivos selectivos positivos (i.e. alicientes pecuniarios) y negativos (i.e. sanciones).

La importancia de la gestión por resultados deriva de la relevancia que adquieren los modos que tiene el Estado de encarar sus programas y políticas en la eficiencia económica. En este sentido, los alcances de la gestión por resultados varían según cada país: mientras el alcance máximo de este tipo de gestión está dado por la implementación del presupuesto por resultados, la mayoría de los países lo encaran a partir del intento de aumentar la capacidad de los administradores de tomar iniciativas y ser responsables de la provisión de servicios públicos de modo productivo y efectivo (OCDE, 1995).

En relación con esto último, es importante destacar que en los diversos países en los que se ha implementado la gestión por resultados, la misma ha sido siempre promovida y apoyada a partir de la sanción de normas jurídicas explícitamente orientadas a tal fin. Resulta bastante significativo el rol que cumple el Parlamento a la hora de controlar el desempeño de las organizaciones sobre la base del binomio resultados esperados-metas propuestas en los planes anuales.

La gestión por resultados permite que el Estado desagregue las grandes estructuras burocráticas en agencias casi autónomas de acuerdo a sus funciones. De este modo, se pueden establecer relaciones contractuales entre el personal, contratos específicos de gestión, desarrollo de planes estratégicos y corporativos, convenios de desempeño, desarrollo

de nuevos sistemas informativos de gestión, una estructura de incentivos económicos que aparecen como complemento de los no monetarios como la ética y el status.

Este modelo institucionaliza un sistema de control/evaluación que verifica el cumplimiento de los objetivos de cada agencia siguiendo los valores de eficacia, eficiencia, economía y calidad. También otros autores enfatizan la necesidad de avanzar hacia un control a través de las 3Ds (diagnóstico, diseño y desarrollo), superando así el enfoque netamente financiero que ha tenido la implementación de la gestión por resultados. (Zapico y Mayne, 1995).

La administración orientada a resultados permite identificar, a través de los sistemas de evaluación de *performance*, qué agencias de la Administración Pública cumplen eficientemente con sus objetivos y, en función de esto, cuáles deben ser premiadas o sancionadas, limitadas en sus funciones, mejoradas, ampliadas, suprimidas, etc.

Dado que la gestión por resultados exige un planteamiento ex ante de los objetivos/metastas de cada agencia en particular, esto permite una mayor transparencia a la hora de diseñar el presupuesto. El mismo distribuirá los recursos según los resultados perseguidos generándose una mayor flexibilidad presupuestaria. Esto evitaría desvíos y consecuentemente redundaría en menores costos para el Estado dado que éste no orientaría sus erogaciones hacia actividades y procedimientos administrativos.

### Los Contratos de Gestión

Desde la perspectiva de la *New Public Management*, la separación entre las unidades centralizadas formuladoras de políticas y las unidades descentralizadas ejecutoras de las mismas, se materializa en los contratos de desempeño entre ambas esferas. Estos contratos de gestión permiten monitorear a distancia el desempeño de estas unidades descentralizadas.

Siguiendo a Krogt (1996), las características que adoptan estos contratos en los países en los que se implementó el control por resultados son: i) resultados esperados; ii) responsabilidades y competencias del directivo de la unidad descentralizada; iii) reglas de relación principal/agente; y iv) reglas que restringen la libertad del directivo.

La definición conjunta –entre políticos y administradores- de las metas, objetivos, estrategias a seguir y sistemas de medición e indicadores de desempeño es la condición sine qua non para lograr el éxito en la implementación de la gestión por resultados. (Levy, 1998:395)

Ahora bien, algunas de las dificultades encontradas en la fase de implementación del programa de gestión por resultados pueden sintetizarse en(18) :

- dificultad de medir y recolectar información, que lleva a efectos no anticipados, objetivos ambiguos y resistencia al seguimiento de los resultados.
  - dificultades en la interacción entre políticos, funcionarios y beneficiarios, lo que trae como consecuencia la incapacidad de implementar controles externos eficaces.
  - multiplicidad de valores e intereses conflictivos entre los distintos actores interesados en la definición de metas y objetivos.
  - inestabilidad y cambio en las reorientaciones de políticas como producto de los cambios en el ambiente.
- Por otra parte, como soluciones para poder enfrentar estos problemas se señalan:
- capacidad de liderazgo del directivo de la unidad centralizada.
  - reorientación positiva de los sistemas de control, sistemas de premios y castigos (recompensar el aprendizaje) y orientación hacia el usuario.
  - evaluación de los programas como instrumento complementario.
  - necesidad de evaluar de forma permanente los cambios en el contexto a través del diagnóstico y las políticas de desarrollo.

Finalmente, un aspecto central a considerar, a propósito de los contratos de desempeño, se vincula con los mecanismos de control social implementados, en el intento de optimizar los impactos en los receptores de las políticas. Los diferentes grados de participación señalados por Levy (1998:390) son: información, consulta, concertación, codecisión, planeamiento participativo, control estratégico, control de ejecución, coadministración y ejecución. Estos diferentes niveles de participación se entrecruzan con el grado de descentralización en la gestión de las políticas. Cuanto mayor sea la descentralización, mayor es la capacidad de involucramiento de los actores –fundamentalmente de los usuarios- en la definición de las metas y objetivos de las políticas públicas. (Deakin y Walsh, 1996).

Por supuesto que esto trae aparejado problemas de principal-agente(19) en tanto la existencia de información asimétrica entre los actores involucrados como producto de diferentes grados de acceso a recursos. La publicidad de la información en la gestión por resultados, se transforma en un elemento vital, no sólo para democratizar la gestión pública acercando el control por resultados al control social, sino también para optimizar los impactos en los receptores de las políticas.

De este modo, la *accountability*, entendida como la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos por parte de los que detentan el poder del Estado, no sólo se refiere al acto formal de dicha rendición, sino

que se desprende de explicaciones elaboradas, cuyo significado debe ser entendido y aceptado por todas las partes involucradas, para que se pueda plantear y evaluar la acción colectiva. (March y Olsen, 1995). "...El objetivo de la gestión en el dominio público es propiciar que se dé al público una explicación (*account*) sobre el desempeño, pero también que una variedad de intereses del público esté presente en el discurso sobre lo que cuenta como desempeño en las metas de las políticas públicas..." (March y Olsen, 1995:180).

### **Justificación de la Selección de los Organismos**

Tal como se ha presentado en el apartado anterior hemos seleccionado para el presente proyecto de investigación dos organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional. Ellos son la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS)(20) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). El primero dependiente de la Secretaría de Seguridad Social, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de los Recursos Humanos y el segundo como entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación como resultado de la fusión de la Dirección General Impositiva (DGI) y la Administración Nacional de Aduanas (ANA).

Cabe preguntarse por qué hemos hecho esta selección. La misma no fue arbitraria. Son tres las razones que justifican nuestra elección. En primer lugar, no a todos los organismos de la Administración Pública Nacional se les ha exigido la presentación de Planes Estratégicos ante la Unidad de Reforma para la Modernización del Estado (URME) según el Decreto 928/96(21).

Tanto ANSeS como AFIP presentaron Planes Estratégicos, y los mismos fueron aprobados por la URME. El primer elemento que hemos tenido en cuenta para la selección de los organismos objeto de nuestro análisis fue la efectiva presentación de Planes Estratégicos por parte de los organismos, los cuales fueron aprobados por la URME como disparadores de un proceso de modernización en sus gestiones, y como parte de un proceso más amplio de planeamiento estratégico. El corte temporal que hemos establecido es el período 1996-1999, dado que fue en 1996 cuando se desarrollaron, presentaron y aprobaron los mencionados planes.

En segundo lugar, tanto ANSeS como AFIP son organismos con una relevancia social insoslayable. El primero ya que garantiza la administración de los fondos que se redistribuyen a la sociedad en concepto de seguridad social. El segundo dado que administra los fondos e ingresos que el Estado recauda a través de la vía impositiva. Estas dos funciones, redistributiva, de ahorro y seguro del primero y extractiva del segundo se corresponden con dos de las áreas más críticas del Estado-Nación. Este segundo elemento, constituido a partir de la importancia político-social que revisten los productos y servicios que prestan ambos organismos, hace fundamental la adopción de un tipo de gestión más eficiente y eficaz. Es decir, un tipo de gestión que de prioridad a los resultados antes que a las normas y procedimientos administrativos, y que al mismo tiempo, y sin ser anómico, garantice a sus recursos humanos una estructura de incentivos selectivos positivos y posea un manejo más autónomo y racional de sus recursos presupuestarios.

En tercer lugar, y por cuestiones metodológicas, dado que uno de los fines de nuestra investigación es generar una serie de comparaciones entre ambos organismos, se hace indispensable homogeneizar los aspectos susceptibles de comparación, tales como el tamaño de ambos organismos en términos de sus plantas funcionales, sus asignaciones presupuestarias, sus presupuestos internos, el tamaño y grado de centralización, complejidad y formalización de sus estructuras organizativas, entre otros elementos. La comparación permitirá establecer las analogías y diferencias entre ambos organismos a la hora de diseñar un esquema de sugerencias para una profundización en sus proyectos de modernización y el cambio hacia un tipo de gestión por resultados.

Finalmente, y a modo de síntesis, la selección de ANSeS y AFIP se ha hecho sobre tres criterios muy claros: la existencia de Planes Estratégicos aprobados en ambos organismos; la relevancia político-social que revisten los mismos que, a pesar de tener visiones, misiones, objetivos y estrategias diferentes, poseen, a partir de muchas de las funciones que ejercen, una fuerte interdependencia; y por último la homogeneidad en sus dimensiones organizacionales las cuales permiten el análisis comparativo como una de las herramientas metodológicas de la investigación.

### **Estructura Organizativa**

El objetivo de este apartado es analizar las características principales de la estructura organizativa de la ANSeS. Pero antes de ello, debemos observar los componentes de toda estructura organizativa y ver en qué medida dichos componentes se ajustan a la estructura de la ANSeS.

#### **Complejidad**

La variable complejidad hace referencia a tres grandes dimensiones: a) diferenciación horizontal; b) diferenciación vertical; y c) dispersión espacial

a)"La diferenciación horizontal se refiere a la forma en que están subdivididas las tareas desarrolladas por la organización" (Hall, 1996). No todas las tareas requieren del mismo grado de especialización por parte del personal. El grado de especialización supone al mismo tiempo distintos niveles de capacitación, lo cual hace a la organización más compleja. Además, los distintos teóricos están de acuerdo en que otro indicador para verificar el

grado de complejidad de una organización es el número de cargos existentes. Otro indicador del grado de complejidad a partir de la diferenciación horizontal lo constituye el número de divisiones, departamentos o unidades en las que se divide la organización.

La pregunta clave para verificar el grado de diferenciación horizontal o especialización del trabajo es: ¿Hasta qué grado están las tareas subdivididas en puestos separados?

b) "La diferenciación vertical es directamente proporcional a la distribución de acuerdo con el nivel de jerarquía." (Hall, 1996). Un indicador válido sería el número de unidades gerenciales o niveles de supervisión, como así también el número de unidades que toman decisiones que afectan al tramo de control sobre el que se ejerce el mando.

c) La dispersión espacial puede afectar tanto los niveles horizontal como vertical. "(...) Las actividades y el personal pueden estar dispersos en el espacio, de acuerdo con funciones ya sean horizontales o verticales, por la separación de centros de poder o tareas." (Hall, 1996). La definición no necesita mayores explicaciones, vemos cómo la complejidad aumenta conforme se dispersan espacialmente las unidades, generándose así procesos de descentralización. El indicador para medir la dispersión espacial sería aquel que especifique el número de unidades de la organización que se hayan dispersas espacialmente, fuera del área central.

Estos tres elementos que explican el grado de complejidad organizacional están íntimamente ligados al ambiente, al nivel tecnológico, y al caudal de información que se maneja interna y externamente. Este caudal de información genera niveles de incertidumbre elevados dado que fluye en el sistema mucha información que contendrán ideas y propuestas en conflicto.

Hall analiza otro indicador para explicar la complejidad organizacional, y éste se refiere a la tasa de cambio en los programas.

"[Pareciera ser que] mientras más compleja es una organización, más compleja se volverá, puesto que el desarrollo de nuevos programas como las relaciones interorganizacionales llevan complejidad adicional" (Hall, 1996)

### Formalización

La formalización responde al proceso a partir del cual la organización institucionaliza una serie de normas, reglas y procedimientos para controlar los distintos márgenes de discrecionalidad que manejan los individuos sobre las tareas o decisiones que se tomen en el ámbito de la organización.

La cantidad de normas y procedimientos que existan en una organización pueden ser variables. Es evidente que hay organizaciones mucho más pautadas que otras y esto es así por diferentes razones.

En primer lugar, mucho tiene que ver el tipo de servicio que preste la organización, como para permitir mayores márgenes de discrecionalidad, intuición y hasta inspiración por parte de los individuos que la componen. Hay organizaciones que deben enfrentarse diariamente ante situaciones nuevas y ante las cuales no hay respuestas preprogramadas y por lo tanto una baja formalización en el desempeño de las funciones.

En segundo lugar, el grado de control o supervisión de tipo procedimental que tenga la organización sobre el desempeño va a explicar el mayor o menor grado de formalización, dado que una organización que controle centralmente el grado de ajuste a las normas y procedimientos administrativos va a fomentar una mayor rigidez en las tareas que realizan sus recursos humanos.

En tercer lugar, la centralización en torno a la toma de decisiones y la descentralización en cuanto a las tareas operativas generan mayores niveles de formalización a los efectos de prever el desempeño de los individuos. Es decir, una organización que se base en los principios de centralización normativa y descentralización operativa tendrá mayores niveles de control por parte de la primera sobre la segunda.

En cuarto lugar, varios han sido los teóricos (Hage, Aiken, Blau) que manifestaron la inversa proporcionalidad que existe entre la capacitación profesional y el grado de formalización. La habilidad y voluntad de tomar decisiones con base en su capacitación y experiencia profesional hace que muchos de los sectores más capacitados puedan manejar mayores niveles de discrecionalidad –responsabilidad– sobre sus tareas o las decisiones que toman. Los profesionales más capacitados sienten una mayor alienación respecto de su trabajo ante formas de control del tipo procedimental que suelen reducir sus márgenes de autonomía. Esto no ocurre en el caso de aquellos recursos humanos menos calificados y/o capacitados, a los cuales sí se les exige un mayor apego a normas y procedimientos y los cuales también se sienten, generalmente, más seguros cuando las mismas existen para regular su comportamiento.

En quinto lugar, las estructuras organizativas tienen un mayor o menor nivel de formalización conforme aumente su tasa de cambio de programas y conforme aumenten los trabajos rutinarios que desempeñen aquellos recursos humanos no profesionales.

En sexto lugar, "así como es cierto de la complejidad, los grados de formalización varían dentro de la organización. Esto se ve con mayor facilidad entre departamentos, pero también ocurre entre niveles en la organización. Por lo general, mientras más alto es el nivel, menor es la formalización" (Hall, Child, 1996). Los niveles gerenciales deben, por la



esencia misma de su función, corresponderse con un manejo más autónomo a la hora de tomar decisiones. Las mismas en mayor o menor medida, están influenciadas por cuestiones coyunturales más que procedimentales. Un gerente o administrador que no vea cercenada su libertad por normas y procedimientos administrativos, seguramente va a estar más incentivado a preocuparse por los resultados que por las limitaciones de tipo formal.

### Centralización

El diseño de la estructura está íntimamente ligado a la distribución del poder dentro de la organización. En algunas organizaciones los administradores toman todas las decisiones, y los gerentes de nivel inferior dentro del conducto jerárquico cumplen simplemente con las instrucciones de la superioridad. En el otro extremo están las organizaciones donde la toma de decisiones se delega en aquellos administradores que están más cerca de la acción. Las primeras organizaciones están altamente centralizadas y las segundas están descentralizadas.

Los niveles de centralización/descentralización se corresponden con el grado de participación en las decisiones estratégicas de mayor número de grupos en una organización (Hall, 1996). Si en una organización tanto las decisiones que se tomen como la programación de las actividades se ciernen a un sólo centro de poder es claro que la organización es centralizada. Del mismo modo si la evaluación o control se efectúa desde la cima. En cuanto a las organizaciones de tipo gubernamental, objeto de nuestro análisis, las mismas suelen centralizar la toma de decisiones políticas y descentralizar las actividades operativas. Este hecho está relacionado con el factor tamaño. De este modo, y en función del tema anterior, la delegación tiene lugar en organizaciones grandes, con una alta tasa de programas y tareas operativas pero siempre dentro del marco de una alta formalización (reglas) para prevé el control sobre las mismas.

El diseño descentralizado de la estructura de una organización divide a la misma en células autónomas en cuanto al manejo operativo, las mismas cumplen idénticas funciones (duplicación) ejerciéndose el control de las mismas desde el nivel central. La descentralización permite una mejor coordinación de las actividades y un esfuerzo compartido para la consecución de determinados objetivos. La duplicidad

de las funciones a la que hacemos referencia debe estar justificada por la necesidad de una dispersión espacial o geográfica ante el gran tamaño de la organización.

Es importante aclarar que los organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional poseen un alto nivel de centralización en cuanto a la toma de decisiones internas, pero que éstas a su vez están sujetas a las decisiones que se toman en el nivel de la Administración Pública central, estableciéndose una relación vis-a-vis entre los formuladores de políticas (*policymakers*) y los administradores o burócratas.

Según el Plan Estratégico de la ANSeS, aprobado por Decreto 1187/96 del 18/10/96, la estructura organizativa de contingencia presenta las siguientes características en cuanto a la distribución de sus áreas funcionales:

La Dirección Ejecutiva posee bajo su área diferentes gerencias cada una con una especialización funcional muy clara. De la misma depende la Unidad de Auditoría Interna (UAI) bajo la órbita de la Sindicatura General de la Nación. A su vez la Dirección Ejecutiva posee una Gerencia de apoyo, la de Comunicaciones, cuya responsabilidad primaria es el establecimiento de un sistema de comunicación interna y externa. De la Dirección Ejecutiva se desprende la Secretaría General, cuyas acciones están dirigidas a coordinar las actividades de las áreas de la ANSeS.

La Gerencia General tiene como responsabilidad primaria el gerenciamento general del organismo con respecto a la administración de los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones en relación de dependencia y autónomos; de subsidios y asignaciones familiares y del Fondo Nacional de Empleo.

Asimismo, tiene como responsabilidad la gestión, coordinación y evaluación de las actividades de las áreas gerenciales en cumplimiento de sus responsabilidades e informar a la Dirección Ejecutiva sobre decisiones estratégicas y el desempeño de la organización.

De la Gerencia General dependen varias Gerencias Sustantivas, a saber: la de Productos y Servicios cuya responsabilidad primaria es la interpretación de la legislación vigente y realización de la normatización y evaluación de todos los productos y servicios de la ANSeS; la de Operaciones cuya responsabilidad primaria es la ejecución de todas las tareas operativas con el objetivo de entregar los productos y servicios al cliente de manera eficaz y eficiente; la de Control y Prevención del Fraude cuya responsabilidad es la de controlar la legitimidad y certeza de todos los productos y servicios entregados estableciendo sistemas eficaces y litigación de irregularidades; la de Sistemas y Telecomunicaciones cuyo cometido es la prestación de servicios informáticos y de comunicaciones a todas las áreas usuarias de la Administración; la de Coordinación Administrativa y Técnica cuya finalidad es la de gestionar, coordinar y evaluar las actividades de las áreas de Presupuesto y Finanzas, Logística, Recursos Humanos y Asuntos Jurídicos, reportando e informando a la Gerencia General sobre el desempeño de dichas áreas gerenciales. Estas últimas corresponden a las denominadas Gerencias de Apoyo a la Gerencia General.

La estructura organizativa de la ANSeS responde a los lineamientos del Decreto 1482/90 del 2 de agosto de 1990. Este último prevé el régimen general para la elaboración, tramitación y financiamiento de las estructuras organizativas. La estructura organizativa del ANSeS se aprueba por Decreto 1325/93 del 24 de junio de 1993. La misma, a diferencia de la planteada posteriormente en el Plan Estratégico de 1996, describe una mayor cantidad de unidades funcionales del

tipo gerenciales y sub-gerenciales. Este hecho responde a los requerimientos del Decreto 2476/90 del 26 de noviembre de 1990, el cual, entre otros temas, subraya la importancia de una racionalización de las estructuras ante el sobredimensionamiento de las estructuras vigentes hasta entonces. En su artículo 2º dicho Decreto explica que los proyectos de nuevas estructuras organizativas de los organismos descentralizados debían ser elaborados por las Subsecretarías competentes, las cuales debían elevar sus respectivos proyectos a la máxima autoridad de cada jurisdicción ministerial o Secretaría de la Presidencia de la Nación y ante el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA).

La estructura organizativa de la ANSeS, como vemos, responde a las características del modelo jerárquico. Estas se concentran, básicamente, en la ausencia de mecanismos eficientes de estímulo en el logro de resultados. En general, esto se debe a que los sistemas que usualmente se utilizan no tienen incorporado ni mecanismos de evaluación de procesos, ni mecanismos de evaluación de resultados, que compensen equitativamente a los empleados, de acuerdo al logro de metas organizacionales(22).

El problema básico que el modelo piramidal debe enfrentar en los procesos de descentralización, se vincula con la organización de la autoridad. Los directores o gerentes tienen una función que abarca, tanto tareas de diseño como de control y operación, obstaculizando la existencia de sistemas descentralizados. El hecho importante se centra en que la descentralización remite necesariamente a la desconcentración territorial y de autoridad, incluso incorporando la independencia de las autoridades locales, en las decisiones administrativas. Este hecho cuestiona en cierta medida la esencia del modelo jerárquico. Tal es el caso de algunos programas sociales, donde la descentralización, es solamente la aceptación de la inviabilidad del manejo de los recursos en forma centralizada, pero la administración central continua manteniendo el poder de decisión y diseño del programa. (Luder, 1999)

El modelo de organización piramidal de ANSeS ha convivido con intentos de institucionalización de esquemas de gestión más flexibles. Esto provocó serios conflictos a nivel operativo y del proceso de toma de decisiones. (Luder, 1999)

### **Recursos Humanos**

Los recursos humanos constituyen una pieza clave en la gestión por resultados. Toda política de recursos humanos sustentada en el "valor" de los resultados finales de la organización debe establecer incentivos dirigidos a recompensar la productividad laboral.

Como parte del Plan de Transformación de la ANSeS de 1996, se establecieron dos áreas vitales para modificar los incentivos a los recursos humanos apuntando a su profesionalización. El diagnóstico previo señalaba la existencia de una "cultura disgregada" como producto de las sucesivas fusiones de los distintos organismos provinciales y cajas previsionales(23).

Ahora bien, los incentivos más importantes dentro de la política de recursos humanos para llevar adelante con éxito el Plan de Transformación de ANSeS, consistieron en el plan de capacitación para todos los niveles de la organización, fundamentalmente para las áreas de atención al público, y la aplicación de un sistema de remuneraciones con énfasis en la recompensa a la productividad para los gerentes.

#### **El nuevo sistema de competencias de la ANSeS**

El sistema de gestión por competencias estableció una diferenciación entre el personal de gerencia –que recibió los incentivos monetarios- y el resto del personal convencionado de la ANSeS. Las características de dicho sistema, vigente actualmente, son las siguientes:

El Decreto 1129/97 aprueba el régimen retributivo para el personal extraconvencionado de conducción superior(24) . El mismo prevé la conformación de las remuneraciones mediante componentes de carácter fijo y variables, considerando dentro de estos últimos, la productividad. Asimismo, esta norma establece la necesidad de fijar criterios comunes y abarcativos, los cuales medirán la productividad con base en el cumplimiento de metas previamente definidas. Los tres componentes del sistema de remuneraciones son: i) una Suma Base Fija; ii) una suma asignada a la posición funcional asignada al agente y iii) una suma a la *performance* obtenida por productividad y/o resultados.

Este tipo de incentivo apuntaba a incorporar en la nueva gestión de ANSeS al personal mejor capacitado y competitivo del mercado laboral. En la práctica el éxito de esta política de remuneraciones fue relativo dada la ausencia de indicadores claros de desempeño a partir de las metas organizacionales y ante la existencia de mecanismos poco claros de reclutamiento de los gerentes; condiciones ambas que restaron protagonismo a los criterios meritorios de carrera.

Asimismo, la incorporación de estas políticas "diferenciales" de recompensación salarial generaron fuertes situaciones de tensión dentro del organismo como producto de la existencia de diferentes políticas salariales que coexisten entre la planta de recursos humanos de la ANSeS. La estructura salarial del organismo posee una alta inequidad, en donde

empleados que desempeñan tareas similares obtienen una distinta remuneración. Este hecho se ve agravado por la existencia de puestos de trabajo poco acordes con las necesidades de la organización.

#### Desarrollo de carrera: Capacitación y evaluación de desempeño

##### 1. Marco normativo general del Régimen específico de la ANSeS.

De acuerdo con la diversidad de actividades que se realizan en el Estado a través de los distintos organismos de la Administración Pública central, pero especialmente dentro de la Administración Pública descentralizada, existe una serie de regímenes propios y específicos que regulan al personal de dichas agencias. La ANSeS, por sus características, dispuso un régimen especial para su personal de planta permanente.

Sin embargo, el Régimen Jurídico Básico, ya desde 1980, y la Ley Marco de Regulación del Empleo Público de 1999 son la base para la administración de los recursos humanos del Estado. La universalidad que pretenden estas normas, al comprender a todo el servicio civil, otorga la garantía de la estabilidad en su puesto de trabajo a todos los empleados del Estado, basada en el buen comportamiento y el rendimiento satisfactorio; además, este derecho está asegurado en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional.

La Ley Nº 25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional, comprende a todos los trabajadores del servicio civil y establece los principios generales del empleo público que deben ser respetados en las negociaciones colectivas(25). Son, por lo general, estas distintas convenciones colectivas de trabajo las que fijan la relación específica de empleo para cada organismo(26).

##### 2. El Convenio Colectivo de la ANSeS: Su funcionamiento en la práctica.

El Convenio Colectivo de Trabajo ANSeS CCT 303/98 Res. MTSS 114/98, con vigencia por un año, establece que luego de vencido el plazo, y en caso de no haberse establecido la nueva comisión negociadora, el CCT debe seguir vigente. El mismo deja sin efecto los CCT anteriores. Se excluyen los cargos de Director Ejecutivo, Gerente General, Gerentes y cargos de funciones de asistencia y asesoramiento confidencial.

Con respecto a las formas de relación laboral, se incluyen tres tipos de personal:

A) Permanente: personal nombrado que se incorpora a la carrera e ingresa en la función pública. La incorporación definitiva opera a partir de seis meses (período de prueba). Se cubre nivel y grado dentro de un único agrupamiento general.

B) Transitorio: contrato de plazo determinado para prestar servicios en forma personal y directa. El mismo debe remitirse a las cláusulas del CCT y adecuarse a las condiciones de revista del personal de planta permanente (puestos análogos).

C) Pasantías: también con contrato y período de prueba.

De acuerdo con datos de un informe elaborado por la FADE, hacia el año 1999, existían aproximadamente 7400 empleados, de los cuales 5600 son permanentes, 1250 con contratos de capacitación y pasantías y 600 son contratos por locación de servicios. El grupo del personal jerárquico asciende a 84 personas. (FADE, 1999)

Con respecto al sistema de carrera previsto para el personal convencionado, al igual que el SINAPA(27), hay dos tipos de promoción: la promoción vertical que se produce entre niveles y por concurso interno; y la horizontal (o también identificada como promoción de grado) la cual se realiza mediante una evaluación de desempeño.

Los requerimientos de promoción del sistema señalan el énfasis puesto en el desempeño individual de los recursos humanos del organismo: la promoción de grado no es consecuencia de una vacante previa -proceso de selección o concurso- sino que se otorga a través de una evaluación de desempeño realizada al agente, que, si bien necesita una antigüedad mínima, no requiere capacitación específica para sumar créditos. Sin embargo, la promoción de grado sólo es posible si lo permite el presupuesto ejecutable para el año. (Salas y Pessolano, 1999)

##### 3. El Plan de Capacitación de la ANSeS: sus éxitos y limitaciones.

El Plan estratégico de 1996 estableció en este aspecto, la elaboración de un Plan de Capacitación del personal que apuntase a "... lograr que el mismo esté altamente calificado para brindar a los "clientes" un servicio eficiente y confiable...".

Los puntos centrales que establece dicho Plan son:

- 1) Orientar a la organización hacia el trabajo en equipo.
- 2) Respetar el principio de cascada para la comunicación de estrategias.
- 3) Promover la polifuncionalidad de sus miembros.
- 4) Establecer sistemas y parámetros de calidad en las tareas.
- 5) Reorientar al personal hacia el servicio de atención al cliente.

El Plan de Capacitación se dividió en cinco niveles: mandos gerenciales, mandos medios, personal de las UDAls y UDATs y personal en general.

El Plan Operativo Anual (POA) correspondiente al año 1998 señala que la profesionalización de los recursos humanos se constituye como Prioridad 2. Asimismo, el POA establece un conjunto de cursos por niveles, de acuerdo a las necesidades fijadas por el Plan de Transformación.

Las características de los cursos de capacitación planificados para este año apuntaron a desarrollar una estrategia de corto plazo tendientes a adaptar a los agentes a los cambios implementados dentro de la organización. Los cursos previstos para el año '98 consistieron en:

- 1) Programa de Seguimiento y Apoyo a Instructores: su objetivo consistía en "ajustar el comportamiento de los agentes y las actividades de capacitación a las necesidades de la organización y mejorar el desempeño de los instructores(28) .
- 2) Programa Centro de Formación UDAl: su objetivo era desarrollar aptitudes en el personal para participar del modelo de "capacitación productiva" a partir de la resolución de "casos testigo" para integrarse a la UDAl.
- 3) Programa de Capacitación a Distancia: su objetivo era capacitar simultáneamente a todo el personal sobre cualquier cambio en todo el territorio nacional.
- 4) Programa de Capacitación en Informática: su objetivo consistía en implementar programas de entrenamiento para mejorar la operatoria en la resolución de los trámites y así incrementar la calidad del servicio.
- 5) Programa Desarrollo y Mandos Medios: su objetivo era incorporar en el personal gerencial y de mandos medios habilidades o conceptos de *management* que favorecieran la conducción y los sensibilizara respecto del programa de transformación.
- 6) Programa de Capacitación UDAl: su objetivo consistía en lograr uniformidad de conocimientos entre los participantes, para la aplicación de procedimientos en las UDAl.
- 7) Programa de Capacitación General: su objetivo era entrenar a los agentes de la ANSeS para que favorezcan su desempeño, profesionalizar los recursos humanos y lograr mayor eficacia en la gestión. Se esperaba como impacto externo, la mejora de la imagen de la organización.
- 8) Programa de Calidad de Vida Laboral: su objetivo era lograr la concientización del personal sobre el cuidado de la salud y temas de prevención, como así también sobre la seguridad del medio ambiente laboral.

Como se observa, la capacitación tenía un sentido muy puntual en los niveles más operativos de la estructura, apuntando a integrar las nuevas tareas de los empleados con el cambio en los procesos administrativos de la ANSeS. Con respecto a la capacitación de los mandos gerenciales, ésta fue muy global en cuanto a conceptos y técnicas de *management* y aún así su potencial de aplicación fue menor en tanto y en cuanto no reunía el nivel adecuado a la formación de los gerentes. De acuerdo con la opinión de algunos gerentes consultados, el nivel era bajo en relación con los conocimientos y formación previa de los mismos.

Es importante señalar que durante el año 1997 se capacitaron a más de 6000 personas, mientras que en 1998 sólo se llegó a capacitar a un total de 1500. (Luder, 1999).

A la hora de analizar la efectividad de cualquier plan de capacitación, no sólo debe tenerse en cuenta el diagnóstico previo de las necesidades de la organización y de la formación de sus recursos humanos, sino también la evaluación sobre el impacto de la capacitación implementada. Siguiendo la línea de análisis de Melillo y Nakano (1997) dos son los niveles sobre los que debería implementarse la evaluación. En primer lugar, la evaluación debe apuntar a la dimensión de las competencias individuales.

Estas constituyen "... el conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que debe poseer cada miembro de la organización para efectuar apropiadamente sus labores..." (Melillo y Nakano, 1997:26). Por otra parte, las competencias colectivas se refieren "...al conjunto de habilidades, conocimientos y actitudes que deben instalarse en cada equipo de trabajo, en cada área de gestión, a efectos de que las competencias individuales encuentren complementariedad, compensación, correspondencia y que una vez integradas, conformen sistemas de competencias..." (Melillo y Nakano, 1997:26).

Es en este segundo campo de competencias donde debe aplicarse la evaluación dirigida a los resultados de la gestión. Una adecuada evaluación es aquella que no sólo se basa en lo que hace y aplica individualmente cada uno de los empleados capacitados, sino que también lo es aquella que evalúa los cambios producidos en el desempeño de la organización a partir de las "competencias transferidas" a la organización y su interacción. Esto correspondería a una verdadera evaluación –integral e integrada- en el campo de los resultados. (Melillo y Nakano, 1997:56).

Si bien en la ANSeS la evaluación está prevista para vincular el desempeño individual, las metas y los objetivos con los resultados globales de la organización, en la práctica esto no se llevó a cabo, con lo cual se vieron altamente limitadas

las posibilidades de producir el *feedback* necesario para continuar con el diagnóstico de futuras necesidades de capacitación y desarrollo de los recursos humanos.

Un aspecto negativo importante a considerar es que los requisitos de mejora en la carrera sugieren que la capacitación no tiene como fin último la promoción; la misma se realiza por evaluación de desempeño, por lo que el agente no está obligado a capacitarse para aumentar sus ingresos. Por otro lado, hay un aspecto positivo de la capacitación (contraria a otros sistemas de carrera) en tanto que la misma serviría para mejorar su desempeño y, de esa forma, promoverse. (Salas y Pessolano, 1999)

Concluimos que en toda gestión orientada a los resultados, la política de recursos humanos se convierte en la clave para entender el éxito o el fracaso de todo plan de cambio que pretenda modernizar la gestión de una organización. En el caso de la ANSeS, los incentivos utilizados se basaron en dos pilares fundamentales: la compensación monetaria para los gerentes –designados políticamente– a través de la incorporación de componentes remunerativos basados en sumas variables de acuerdo al cumplimiento de los objetivos del área en la que se desempeñan los mismos y en un extenso Plan de Capacitación para todo el personal, pero más concentrado en los niveles inferiores y operativos de la estructura (Atención al Cliente, Calidad de Servicio).

El éxito de estos cambios fue limitado. Si bien se evidenció una mejora en los mecanismos de atención al público y en la reducción de los plazos de resolución de los trámites administrativos, el objetivo de la profesionalización de los recursos humanos presenta –en la actualidad– fuertes restricciones producto de las contradicciones presentes en la implementación de los ejes de cambio.

Con respecto a los incentivos remunerativos a los gerentes, además de las limitaciones en su aplicación, los mismos trajeron aparejados la formación de "burocracias paralelas" dando lugar a situaciones de tensión dentro de la organización entre los distintos niveles escalafonarios. Los criterios de productividad en la composición salarial del personal de la ANSeS, prevista en el CCT, no lograron establecer las pautas de equidad necesarias para mejorar las relaciones de empleo de la ANSeS.

Finalmente, en cuanto a la capacitación, ésta quedó limitada a una estrategia cortoplacista y poco vinculada a las necesidades de un desarrollo de carrera a largo plazo que garantice una gestión cuyo foco esté puesto en los resultados.

### **Presupuesto**

El Presupuesto es un mecanismo que permite traducir en términos financieros las actividades y tareas de una organización; es una herramienta clave de la administración. Si se quiere dar un buen seguimiento a los recursos presupuestarios es fundamental que en la formulación del Plan Estratégico de las organizaciones se realice una evaluación *ex ante* que establezca los recursos necesarios para desarrollar cada una de las tareas fundamentales de un ente; toda vez que hacer un presupuesto significa prever, planear, y, lo que es más importante, analizar los costos de las actividades que integran el conjunto de procesos que caracterizan a una institución, un programa o un proyecto social.

El gerenciamiento de cualquier tipo de organización que funcione dentro de los supuestos de la gestión por resultados, debe asignar un conjunto de recursos humanos, físicos y financieros para poder cumplir con una programación establecida en un tiempo determinado.

Nuestra investigación apunta a evaluar los objetivos administrativos, sus variables relevantes y sus correspondientes indicadores de gestión (entendidos como los criterios que permiten valorar el manejo eficiente de los recursos y el tiempo dedicado a realizar un conjunto de actividades en una organización). El análisis de la productividad de los recursos humanos, la pertinencia de los recursos físicos y la oportunidad de los recursos financieros, así como la suficiencia del tiempo de la prestación nos permitirán formular conclusiones sobre la adecuación del presupuesto de la ANSeS con respecto a los fines y propósitos de la seguridad social establecidos por el Estado.

En la etapa inicial de nuestra investigación nos hemos dedicado a indagar cómo las bases jurídicas y los lineamientos básicos establecidos por el Estado nacional se cristalizan en la estructura presupuestaria del organismo que nos ocupa.

#### **Base Jurídica del Proceso Presupuestario Público**

La base jurídica del proceso presupuestario público se encuentra en el Título II "Del Sistema Presupuestario" de la Ley 24156 y en los Reglamentos Parciales N°1 (Decreto 2666/92), N°2 (Decreto 253/93) y N°3 (Decreto 1361/94) que de ella se han dictado.

La Ley 24156, promulgada el 30 de septiembre de 1992, resolvió la dispersión normativa que venía existiendo en materia presupuestaria. Esta ley establece la normativa básica que sistematiza y regula las principales actividades gubernamentales, entre ellas las que se relacionan con el Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional.

De acuerdo con dicha ley, la administración financiera del Sector Público Nacional está integrada por los siguientes sistemas, cada uno de ellos a cargo de un órgano rector: sistema presupuestario, sistema de crédito público, sistema de tesorería y sistema de contabilidad. Estos sistemas están estrechamente interrelacionados en cuanto a su normatividad, operatividad e información que generan, sin desmedro de las particularidades de cada uno de ellos.

A partir de las modificaciones que introduce la ley en cuestión, los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio. Muestra el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas. Las Jurisdicciones y Entidades deben llevar registros de información de la gestión física de la ejecución de sus presupuestos, y participar de los resultados de dicha ejecución a la Oficina Nacional de Presupuesto, la que realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos, interpretará las variaciones respecto de lo programado determinando sus causas, y preparará informes con recomendaciones. Al término de la implementación de la reforma se espera contar con centros de medición de costos, rendimientos y productividad, que generen información para las decisiones sobre el gasto y su fuente de financiamiento, para cada uno de los programas presupuestarios.

Como ya mencionamos, el marco genérico del sistema presupuestario se encuentra definido por la Ley 24.156, en tanto que sus decretos reglamentarios, especifican los detalles de funcionamiento. En este sentido, el Decreto 2666/92 (Reglamento Parcial N°1) establece que la técnica presupuestaria a utilizar será la del Presupuesto por Programas. La Ley 25.152 avanza en la misma dirección, al introducir la posibilidad de que el Jefe de Gabinete de Ministros celebre Acuerdos-Programas con las unidades ejecutoras de los programas presupuestarios, con el fin de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en la gestión. Establece también la obligatoriedad de alcanzar un ejercicio financiero equilibrado a partir del año 2003.

#### Estructura Actual del Presupuesto de la ANSeS(29)

En el conjunto de la Administración Pública Nacional, la ANSeS constituye la Entidad 850. Su presupuesto se estructura en tres partes: actividades centrales, programas, contribuciones, y transferencias. Las actividades centrales constituyen las acciones de dirección y apoyo a la gestión productiva de la Entidad. Los programas son las categorías que expresan los procesos de producción de un producto terminal, que contribuyen al logro de los objetivos de política pública. Existen a su vez otras categorías presupuestarias, tales como las contribuciones para la seguridad social, transferencias y aplicaciones financieras. Las transferencias incluyen recursos que legalmente corresponden al PAMI(30) y a otras obras sociales; contribuciones a las cajas del personal militar y transferencias a la Secretaría de Desarrollo Social para el pago de pensiones no contributivas.

#### Descripción de los Programas Presupuestarios

##### **PROGRAMA 16: PRESTACIONES PREVISIONALES**

Mediante este programa se ejecuta, coordina y supervisa todo lo referente a la aplicación de las normas legales y reglamentarias que correspondan, con el objeto de otorgar las prestaciones del Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones, como así también la atención de asignaciones familiares no contributivas a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones conforme a la Ley 24.714. Tiene también a su cargo la atención de los beneficios previsionales de ex-magistrados, funcionarios y pensionados del Poder Judicial de la Nación. Para el logro de esos objetivos se desarrollan las siguientes acciones:

- ejecución de todo lo relativo a requisitos exigibles, cómputo de servicios determinación y liquidación de haberes de las prestaciones a otorgar;
- otorgamiento, goce, reajustes, rectificaciones, rehabilitaciones y extinción de beneficios;
- notificación a los interesados o a sus apoderados de la resolución recaída en su trámite, reservando las actuaciones denegadas por el término de la ley;

##### **PROGRAMA 18: ATENCION DEL SEGURO DE DESEMPLEO**

A través de este programa se lleva a cabo el pago del seguro de desempleo establecido por la Ley N° 24.013. La ANSeS tiene a su cargo todo lo concerniente a la tramitación, seguimiento, otorgamiento y pago de las prestaciones, para lo cual se realiza un análisis minucioso de cada trámite en coordinación con las delegaciones de todo el país. Las tareas de este programa están relacionadas con la verificación del cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del seguro y la liquidación del beneficio.

La naturaleza del programa hace que la dinámica del mismo dependa de la evolución del nivel de actividad económica y del resto de las políticas públicas.

##### **PROGRAMA 19: ATENCION DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

El sistema de asignaciones familiares constituye un esquema redistributivo en el ámbito de la seguridad social que apunta a beneficiar a los trabajadores activos, beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, desempleados y beneficiarios de las Administradores de Riesgo del Trabajo (ART) en lo atinente a la complejidad de su carga familiar.

## PROGRAMA 20: ATENCION EX – CAJAS PROVINCIALES

Este programa atiende la ejecución, coordinación y supervisión de la aplicación de la normativa vigente relativa a la liquidación de las prestaciones previsionales de los beneficiarios de las ex-cajas provinciales incorporadas al Régimen Nacional de Jubilaciones y Pensiones. En este programa se incluyen las prestaciones correspondientes a los regímenes transferidos al sistema nacional en función de lo dispuesto por la Ley 24.130 que son los siguientes: Catamarca, Santiago del Estero, Mendoza, Salta, Río Negro, La Rioja, Tucumán, San Luis, San Juan y Jujuy.

Por lo antes expuesto, es básico distinguir entre el presupuesto operativo y el prestacional. Es decir, el primero es aquel que posibilita el funcionamiento de la organización. El segundo, es el que está orientado a brindar las prestaciones previsionales y representa casi el 80% del total.

Al analizar la estructura del Presupuesto de la ANSeS, tal como se presenta en el Presupuesto Nacional, observamos que la Entidad se organiza en programas presupuestarios que se corresponden con las prestaciones brindadas por el organismo. Cada uno de estos programas ejecuta, coordina y supervisa todo lo referente a la aplicación de las normas legales y reglamentarias que correspondan para otorgar las prestaciones correspondientes.

Siguiendo los conceptos centrales del Presupuesto por Programas, nos preguntamos si los programas presupuestarios de la ANSeS originan productos terminales que permiten alcanzar objetivos de política pública globales. En este punto, vale la pena realizar algunos comentarios.

Tal como lo indica su nombre, la ANSeS constituye un organismo cuyo objetivo general es administrar fondos para el otorgamiento de los beneficios previsionales y seguros de desempleo, establecidos por la normativa vigente. En este sentido, cada uno de los servicios prestados por los programas enumerados, constituyen los productos de los mismos. Es decir, identificamos cuatro productos, que se corresponden con las prestaciones de los programas.

Sin embargo, surge aquí una limitación: no es posible definir la producción con independencia de lo que establece la normativa vigente. Es decir, cada una de las prestaciones se corresponde con un beneficio reconocido legalmente, por lo que el organismo se limita a administrar los fondos asignados y distribuirlos como corresponda. La población beneficiaria está definida externamente a la organización.

A partir de los elementos mencionados, provisoriamente podemos realizar otras observaciones en relación con los criterios de eficiencia y eficacia aplicados a la ANSeS. Siguiendo la distinción anteriormente mencionada, sólo sería posible aumentar los niveles de eficiencia en el Presupuesto Operativo, es decir en el funcionamiento interno de la organización, disminuyendo los costos operativos para brindar los servicios.

No sería posible utilizar el criterio de eficiencia para el Presupuesto Prestacional. En este caso, sólo sería factible analizar la eficacia de los programas, verificando si por su intermedio se satisfacen adecuadamente las demandas sociales, respondiendo a los objetivos de las políticas públicas.

### Líneas de Investigación

En la etapa actual de la investigación, tomando en consideración el marco teórico que nos ocupa y las conclusiones preliminares obtenidas para cada dimensión del organismo analizada, podemos plantear las siguientes líneas futuras de investigación.

Habiendo comenzado el análisis de las dimensiones organizacionales de la ANSeS, es posible detectar, provisoriamente, algunas complicaciones para la implementación exitosa del modelo de gestión por resultados:

- Una estructura organizativa compleja, con altos niveles de formalización, centralización normativa y descentralización ejecutiva.
- Una organización de recursos humanos con fuertes rasgos de inequidad y una capacitación limitada a estrategias de corto plazo.
- Una estructura presupuestaria para la cual se limita el establecimiento de objetivos ex ante, y donde sólo es posible aumentar los niveles de eficiencia para uno de los aspectos presupuestarios: el presupuesto operativo.
- Los productos de la gestión en su mayoría coinciden con las prestaciones de la seguridad social que están establecidas por instancias gubernamentales externas.
- La falta de un diagnóstico que identifique claramente la demanda social.
- La ausencia de mecanismos de control o evaluación de gestión y del impacto de la capacitación instrumentada a los recursos humanos del organismo.

Cabe preguntarnos, para finalizar, si es posible la implementación de la gestión por resultados en un organismo con las características de la ANSeS, y si la actual formulación permite la aplicabilidad del modelo, teniendo en cuenta la incongruencia de los planes de capacitación, la falta de una estructura de incentivos efectiva, una estructura organizativa poco flexible y la inconsistencia de los planes estratégicos y los planes operativos.

Sobre estos aspectos profundizaremos la factibilidad del modelo que estamos estudiando.

## Notas

1. Proyecto de Investigación Anual (PIA) desarrollado en el marco del convenio de investigación celebrado entre el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTReF) iniciado el 2 de mayo de 2000.
2. Para un desarrollo en relación al concepto de incentivos selectivos, ver Mancur Olson: *The Logic of Collective Action*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1963.
3. "El paradigma posburocrático podría entenderse como la búsqueda de nuevas formas organizacionales, que si bien están más allá de la estricta racionalidad formal-legal, aún están inmersas en la lógica racional-teleológica." (op.cit., cita 10)
4. Para Barzelay la "orientación al cliente" puede instrumentarse a través de dos principios: la participación de los usuarios tanto en la producción como en la prestación de los servicios;b) la información exhaustiva y veraz a los ciudadanos de las condiciones y los recursos con que cuenta el gobierno.
5. Tradicionalmente el control ha sido el núcleo de toda organización eficiente. Aquí Barzelay introduce una nueva visión que supera a las actividades de control como catalizadoras de sistemas de reglas cada vez más densos y poco innovadores acerca del modo de alcanzar resultados que valoren los ciudadanos."Sea cual fuere el término que venga a estructurar el pensamiento posburocrático, el concepto debe servir para: 1) destacar otros medios distintos de las reglas, como los principios, a fin de enmarcar y comunicar las normas a las que deben apegarse las dependencias; 2) reconocer la complejidad y la ambigüedad de las situaciones especiales que enfrentan las dependencias sujetas al cumplimiento; 3) subrayar el papel que las recompensas y las relaciones de trabajo positivas pueden desempeñar en la motivación de las dependencias sujetas a cumplimiento a tomar buenas decisiones. El término conseguir el apego a normas está concebido para llenar esta función." (Barzelay, 1992). Creemos que este apego a las normas y la responsabilidad personal que ello implica probablemente aumente conforme se incrementa el conocimiento cabal por parte de los individuos de las implicancias que tiene para la organización dicho apego y de los incentivos que, como consecuencia de esto, los mismos reciben.
6. Las metáforas introducen nuevas formas de pensar la realidad. La metáfora del "cliente" extraída del sector privado introduciría una nueva forma de percibir al usuario o receptor de una política pública. Al decir de Barzelay, "una orientación hacia el cliente no necesariamente mejora la operación del gobierno, [aunque] sí altere lo que hacen en las dependencias de gobierno, cambiando de ese modo los resultados de las operaciones gubernamentales."
7. "La manera más efectiva de hacer responsables a los empleados es lograr que éstos sientan serlo" (Barzelay, op.cit.). El sentido de la responsabilidad recae sobre la rendición de cuentas entre las partes comprometidas para alcanzar los resultados deseados.
8. Según Barzelay "los ciudadanos se interesan mucho más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos." Debemos relativizar esta afirmación en función de la situación económica y política, como así también de los niveles de corrupción observados en los países de Latinoamérica.
9. De acuerdo a Weber, la racionalidad burocrática se sustenta en la adecuación de medios a fines. La "calculabilidad" es la conducta económica que orienta al burócrata y materializada a través del sistema formal-legal.
10. Entendemos "efectividad" (*outcome*) como el impacto real generado en el receptor o beneficiario de la política.
11. Para un desarrollo del concepto del Estado catalizador, puede verse D. Osborne y T. Gaebler, 1996.
12. Entendemos aquí dicho término como control ciudadano sobre la administración y las políticas públicas.
13. Podría ser traducido como los sectores de interés o de apoyo en los que se sustentan la definición de los objetivos y metas de las políticas.
14. Es necesario considerar en este nivel de análisis la existencia de problemas de principal-agente.
15. En su mayoría hemos tomado la síntesis del modelo de New Public Management de la propuesta para América Latina realizada por Bresser Pereira, 1998.
16. Este aspecto ha sido discutido por algunos autores quienes sostienen que dicha separación no es real, y que además, la elaboración conjunta de las políticas entre políticos y administradores puede aumentar la posibilidad de lograr los resultados esperados (Zapico y Mayne, 1995).
17. El concepto "acta compromiso" fue acuñado y desarrollado por Norberto Góngora, 1995.
18. Estudio realizado por Zapico y Mayne (1995) sobre nueve diferentes casos de implementación de este modelo.
19. Un análisis de la relación principal-agente y su implicancia en la reforma del estado puede verse en (Przeworski, 1999)
20. El Decreto 2741/91 crea la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) que absorbe los entes disueltos por el Decreto 2284/91. La ANSeS es un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Seguridad Social.
21. De los 89 organismos descentralizados que formaban parte de la Administración Pública Nacional al momento de dictarse el decreto, sólo 12 debían presentar Planes Estratégicos, y de éstos 7 fueron aprobados y 5 estaban pendientes de aprobación. De aquellos aprobados, a saber la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CoNAE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), no todos reunían las mismas características, lo que obedece tanto a la falta de patrones unívocos para el diseño de dichos planes como a la falta de experiencia e



improvisación por parte de los organismos para la elaboración de tales documentos. Los mismos fueron aprobados ya sea por Decreto (ANSeS, SSN, SSS y CoNAE ) o por Decisión Administrativa (INTI, AFIP, y CONICET).

22. Este tema se analizará más extensamente en el apartado dedicado a Recursos Humanos.
23. El proceso de fusión de las ex Cajas Previsionales y las de Subsidios y Asignaciones Familiares fue muy lento y complejo dado que la ANSeS cooptaría culturas organizativas sumamente heterogéneas y modelos de gestión, normas y procedimientos administrativos también distintos. La Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS) fusionó los aportes previsionales, al PAMI, a la ANSSAL, al Fondo Nacional de Empleo, a las obras sociales y a las Cajas de Subsidios y Asignaciones Familiares.
24. El mismo se dictó en el marco de las tres normas generales de transformación de la ANSeS. Estas fueron, la ley 24.629 que dispuso las normas relativas al mejoramiento del funcionamiento y la calidad de los servicios prestados por las diferentes jurisdicciones de la Administración Pública Nacional; el Decreto N° 928/96, el que estableció que los organismos descentralizados de la APN, mencionados en el artículo 22 del Decreto N° 558/96, que deberían confeccionar un Plan Estratégico que incluyera el rediseño de las estructuras orgánico-funcionales y del sistema de remuneraciones y el Decreto N° 1187/96, el que aprobó, dentro del marco de la segunda fase de la Reforma del Estado y de conformidad con lo establecido por el Decreto N° 928/96, el Plan Estratégico de la ANSeS, incluyendo la modificación de la estructura orgánico-funcional de contingencia del nivel jerárquico del organismo y la propuesta del rediseño del sistema remunerativo de los funcionarios integrantes de dicho nivel.
25. La Ley 24.185 de Convenios Colectivos para Trabajadores del Estado establece un mecanismo de negociación de condiciones de trabajo entre el Estado, como empleador, y los trabajadores del servicio civil como empleados. Esta negociación puede ser general o sectorial. Las partes se ocupan de articularla en los distintos niveles. Para cada negociación debe constituirse una comisión negociadora, conformada por ambas partes.
26. En este marco general se establecen los deberes y derechos de los empleados de la administración central y descentralizada; los requisitos de ingreso (mediante convenio colectivo); la carrera de estabilidad (comprende a la carrera administrativa básica y a las específicas); el régimen de contrataciones (comprende sólo la prestación de servicios transitorios).
27. El SINAPA es el Sistema Nacional de Profesión Administrativa, para los agentes de la Administración centralizada.
28. Este programa fue destinado a 200 instructores internos de ANSeS, denominados "Los campeones del cambio" dentro del programa de transformación de la cultura de la organización (Tesoro, 1999).
29. Para el desarrollo de este punto seguimos la Ley 25.237 que establece el Presupuesto de la Administración Nacional para el año 2000.
30. El PAMI es el Programa de Atención Médica Integral que se ha definido como la primera modalidad de asistencia brindada en la Capital Federal. Hasta el presente es, según la OMS, la mayor obra social del país y única en su género en Latinoamérica.

## Referencias Bibliográficas

### **Bibliografía General**

- Banco Mundial** (1997); Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un Mundo en Transformación. World Bank Publication, Washington.
- Barzelay M.** (1992); Atravesando la Burocracia; Fondo de Cultura Económica; México.
- Bresser Pereira, L.** (1998); "La Reforma del Estado de los años 90: Lógica y Mecanismos de Control" en Desarrollo Económico Vol. 38 N° 150; Bs. As. (517-550).
- Bresser Pereira, L. y N. Cunill** (1998); "Entre el Estado y el Mercado: Lo público no estatal" en Lo público no estatal en la reforma del Estado; Paidós, Buenos Aires - Barcelona - México.
- Deakin, N. y K. Walsh** (1996); "The Enabling State: The Role of Markets and Contracts" en Public Administration, Vol. 74, Blackwell, Oxford.
- Góngora, N.** (1995); "Reforma del Estado y posibilidades de cambio en el modelo de gestión" en *Revista Perspectiva*, Año 6, N° 7, Buenos Aires.
- Krogt, Theo van der** (1996); "Management by contract and performance-based budgeting experiences in the Netherlands" en *Anales 3, Hacia Nuevos Modelos de Gestión Pública*, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Levy, E.** (1998); "Control Social y Control de Resultados: un balance de argumentos y de la experiencia reciente" en Bresser Pereira, L. y N. Cunill: Lo público no estatal en la reforma del Estado; Paidós; Buenos Aires – Barcelona - México.
- March J. y J. Olsen** (1995); Democratic Governance; The Free Press; New York.
- Méndez, J. L.** (1999); "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa en Revista del CLAD *"Reforma y Democracia"*, N° 13, Caracas.
- Naim, M.** (1995); "Latinoamérica: La Segunda Fase de la Reforma" en *Revista Occidental. Estudios Latinoamericanos*; Año 12, N° 2, México.
- Osziak, O.** (1994); "Estado y Sociedad: Las Nuevas Fronteras", en Kliksberg, Bernardo (comp.); El Rediseño del Estado: Una perspectiva internacional; INAP-FCE-México.
- Prats y Catalá, J.** (1998); *Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque neo-institucionalista en Reforma y Democracia*, N° 11, CLAD.

Przeworski, A. (1996); On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective, (mimeo)  
Quintero Uribe (1995); Evaluación de Proyectos Sociales; FES, Colombia.  
Zapico, E. y J. Mayne (1995); "Nuevas Perspectivas para el control de gestión y medición de resultados" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 3, Madrid.

### **Bibliografía de Sistema Previsional**

Archaga M. (1997) "El Sistema Nacional de Seguro de Salud" en Seguridad Social en Argentina, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Monografía N°17, Secretaría General, México.  
Chisari O., Scheimberg S., Dal Bó P.; (1997); "Sistema Unico de la Seguridad Social" en Seguridad Social en Argentina, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Monografía N°17, Secretaría General, México.  
Feldman J., Golbert L., Isuani E. (1997); "Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino" en Seguridad Social en Argentina, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Monografía N°17, Secretaría General, México.  
Schulthess, W. (1997); "Desafío del Siglo XXI: innovar y adaptar los sistemas de Seguridad Social a los cambios económicos, sociales y demográficos de las Américas" en Seguridad Social en Argentina; Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Serie Monografía N°17, Secretaría General, México.

### **Bibliografía de Estructura**

Hall R. H. (1996); Organizaciones: Estructuras, Procesos y Resultados; Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.; México.  
Luder, M. (1999); La viabilidad de los modelos de gestión: La experiencia de la ANSeS. (mimeo).  
Mintzberg H. (1979); The Structuring of Organizations; Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, INC.

### **Bibliografía de Recursos Humanos**

Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) (1999); Rol y Funcionamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social-ANSeS; Documento de Trabajo N° 8, Buenos Aires.  
Iacovello, M. (1998); "Desarrollo Estratégico de recursos humanos en el Estado" en Congreso Internacional del CLAD - Madrid.  
Luder, M. (1999); La viabilidad de los modelos de gestión: La experiencia de ANSeS. (mimeo).  
Melillo, F. y S. Nakano; (1997); Evaluación de impacto y calidad de la capacitación: Una propuesta metodológica; INAP, Buenos Aires.  
Salas, E y Pessolano, G (1999); Una Perspectiva Comparada de los Sistemas de Evaluación de Desempeño de algunos regímenes de personal de la Administración Pública Nacional; Secretaría de la Función Pública, Buenos Aires.  
Tesoro, José Luis (1999); Las fusiones en la Administración Pública Nacional: los casos de la ANSeS, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA; INAP, Documento N° 63, Buenos Aires.

### **Bibliografía de Presupuesto**

Del Barco Fernández Molina, J. (1996); "La estructura de control en el contexto del sistema normalizado de seguimiento de objetivos"; en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N°5/6, Enero/Agosto, Madrid.  
Le Pera, A. (1998) "Desarrollo conciso de un ciclo presupuestario" en *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*; vol. II; UBA/CITAF-OEA; Buenos Aires.  
"Ley de Administración Financiera y Control de Gestión. Normas complementarias y de procedimientos" (1998); en *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública*; Editorial Ciencias de la Administración; Buenos Aires.  
Matus, C. (1998); "Planificación, Presupuestos y Gerencia", en *Asociación Iberoamericana e Ibérica de Presupuesto*. Revista N° 20; Marzo; Buenos Aires.  
Martirene, R. (1998); "Fundamentos Técnicos de los Objetivos de Asignación, Redistribución y Estabilización del Presupuesto Público", en *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*; vol. II; UBA/CITAF-OEA, Buenos Aires.  
Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1996), Secretaría de Hacienda, Subsecretaría de Presupuesto; El Sistema Presupuestario Público en Argentina.  
Petrei, H. (1998); "Cuestiones de eficiencia en los presupuestos latinoamericanos: situación actual y perspectivas"; en *Lecturas sobre Administración Financiera del Sector Público*; vol. II; UBA/CITAF-OEA; Buenos Aires.  
Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE) (1999); Rol y Funcionamiento de la Administración Nacional de la Seguridad Social-ANSeS; Documento de Trabajo N° 8, Buenos Aires.  
Domeniconi, H; Gaudio, R y Guibert, A (1992); "Hacia un Estado Moderno: el Programa de Reforma Administrativa", en *Boletín Informativo Techint* N° 26 Enero-Marzo; Buenos Aires.  
Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1995); Propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Social; Buenos Aires.

**Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;** Panorama de la Seguridad Social. ; Buenos Aires; Primer trimestre 1997.

**Piffano, H.** (1997); "Las necesidades de financiamiento del sistema nacional de seguridad social", en XI Seminario Nacional de Presupuesto Público (ASAP); Buenos Aires.

**Rojo, P. y Canosa, A.** (1992); "El Programa de Desregulación del Gobierno Argentino" en *Boletín Informativo Techint* N°26; Enero-Marzo.

**Schulthess, W. y Demarco, G.** (1996); El Financiamiento del Régimen Previsional Público en Argentina después de la Reforma; Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP); Buenos Aires.

### ***Datos Biográficos del Equipo de Investigación***

#### **Lic. Sebastián E. Essayag**

Coordinador Ejecutivo, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciado en Ciencia Política, Universidad del Salvador.

Dirección Postal: Armenia 2365 16 "C" (1425), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE: (5411) 4832-5501

[gpr@sfp.gov.ar](mailto:gpr@sfp.gov.ar)

[sebasessayag@ciudad.com.ar](mailto:sebasessayag@ciudad.com.ar)

[sessayag@sfp.gov.ar](mailto:sessayag@sfp.gov.ar)

#### **Dr. Martín Gras**

Coordinador General desde la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Director del Departamento de Administración y Economía de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Coordinador de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Doctor en Abogacía

Dirección Postal: Av. San Martín 2921, Caseros, Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

[mgras@fibertel.com.ar](mailto:mgras@fibertel.com.ar)

#### **Lic. Mariano Martínez de Ibarreta**

Investigador senior, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires.

Dirección Postal: Loyola 214 Piso 5 (1414), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE: (5411) 4856-0057

[roxanagiser@latinmail.com](mailto:roxanagiser@latinmail.com)

#### **Lic. Débora C. Lopreite**

Investigadora semi – senior, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Dirección Postal: Ramón L. Falcón 2559 3 "B" (1406), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE: (5411) 4637-4340

[dlopreite@fibertel.com.ar](mailto:dlopreite@fibertel.com.ar)

#### **Lic. Alicia C. Olivieri Alberti**

Investigadora de Apoyo, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Dirección Postal: Honorio Pueyrredón 843 2°6 (1405), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE. : (5411) 4982-5160

[aoli@sinectis.com.ar](mailto:aoli@sinectis.com.ar)

#### **Lic. Leticia A. Casajús**

Investigadora de Apoyo, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Dirección Postal: Nahuel Huapi 5370 1º "4" (1431), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE: (5411) 4521-6210

[lcasajus@cvtci.com.ar](mailto:lcasajus@cvtci.com.ar)

**Lic. Ma. Estela Villanueva**

Investigadora de Apoyo, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) – Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTRéF)

Licenciada en Ciencia Política, Universidad Católica Argentina.

Dirección Postal: Venezuela 1187 4° A (1095), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

TE: (5411) 4374-8389

mevillanueva@ciudad.com.ar