

**HERRAMIENTAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MÁS EFICIENTE: GESTIÓN POR RESULTADOS Y CONTROL
SOCIAL**

Documento 39

Horacio Rodríguez Larreta y Fabián Repetto *

Septiembre de 2000

* Con colaboración de Fernando Straface, María Soledad Acuña y Silvana Kostenbaum.

Indice

VII.A. PRIMERA PARTE	3
VII.A.I. INTRODUCCIÓN.....	3
VII.A.II. MARCO CONCEPTUAL	6
VII.A.III. LOS INCENTIVOS DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN LA ARGENTINA.	9
<i>Breve diagnóstico.....</i>	<i>9</i>
VII.B. SEGUNDA PARTE	18
VII.B.I. LA GESTIÓN POR RESULTADOS.....	18
<i>VII.B.I.1 Introducción y Marco Conceptual de la Gestión por Resultados.....</i>	<i>18</i>
<i>VII.B.I.2. El alcance de la gestión por resultados en Argentina</i>	<i>21</i>
<i>VII.B.I. 3. Propuesta para implementar la gestión por resultados en la Argentina.....</i>	<i>23</i>
VII.B.I.3.1. Planes Estratégicos	24
VII.B.I.3.2. Planes Operativos Anuales	25
VII.B.I. 3. 3. Mecanismos de reportes e información	25
VII.B.I. 3. 4. Alternativas de implementación	26
<i>VII.B.I.4. Modelo de decreto de implementación de gestión por resultados.....</i>	<i>26</i>
VII.B.II. LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO	30
<i>VII.B.II.1 Marco Conceptual</i>	<i>30</i>
<i>VII.B.II. 2 Propuesta para establecer Convenios de Desempeño en la Argentina.....</i>	<i>31</i>
VII.B.II. 2. 1 Entre quiénes se establece el Convenio.....	32
VII.B.II. 2. 2 Duración del Convenio.....	33
VII.B.II. 2. 3 Contenidos del Convenio	33
VII.B.II.2.4. El proceso de elaboración del Convenio	34
VII.B.II. 2. 5 Esquema de implementación en Argentina.....	35
<i>VII.B.III. Mecanismos de Control de Gestión en el Estado.....</i>	<i>36</i>
VII.B.III.1 Introducción	36
VII.B.III.2 Instituciones y mecanismos del control de la gestión del Estado.....	37
VII.B.III.2.1 Otras Instituciones que participan del Control.....	43
VII.B.III.3. El Control Social de la Gestión Pública.....	46
Accountability y control social	48
<i>VII.B.III.4. Algunas experiencias en nuestro país</i>	<i>49</i>
La participación de los usuarios en los Entes Reguladores de Servicios Públicos	52
<i>VII.B.III. 5 Conclusiones y propuestas para la implementación de un Control de gestión integral.....</i>	<i>53</i>
En cuanto a la AGN y la SIGEN.....	53
Respecto de la Oficina de Ética Pública	55
Respecto de los Mecanismos de Control Social	56
BIBLIOGRAFÍA.....	58

VII.A. Primera Parte

VII.A.I. Introducción

A lo largo de esta década, el Estado Argentino ha estado sometido a un profundo proceso de reforma. Desde un comienzo, el foco de la reforma se centró en la magnitud de ese inmenso andamiaje institucional que conforma la estructura Estatal.-La justificación de esta transformación estuvo centrada en la voluntad de dejar en manos del Estado sólo aquellas áreas y funciones que son de su absoluta responsabilidad.

A partir de esta definición, la Argentina encaró un programa de privatizaciones, desregulación y descentralización único en el mundo por su rapidez y su alcance. El foco de atención en esta primer generación de reformas estuvo centrado en redefinir el rol del Estado, en delimitar las áreas de las que debía ocuparse y en establecer la estructura con la que debía hacerlo. Las *Leyes 23.696, Ley de Reforma del Estado y Emergencia Administrativa* y *23.697, Ley de Emergencia Económica* constituyeron el marco normativo y programático de las políticas de transformación encaradas desde el gobierno. El conjunto de acciones vinculadas con estas leyes estuvieron dirigidas básicamente a la contracción del gasto público, al impacto cuantitativo sobre el personal y a una re-definición de las estructuras del aparato estatal.

A fines de 1995, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Poder Legislativo otro proyecto de Ley para reformar el Estado, que luego de intensas negociaciones parlamentarias, fue sancionada con importantes modificaciones en febrero de 1996 como *Ley 24629, de Segunda Reforma del Estado*. Con esta ley como telón de fondo, se realizó un relevamiento del mapa institucional del Estado Nacional que procuraba establecer las disfuncionalidades presentes en la arquitectura organizacional del Estado¹.

¹ Las principales incongruencias identificadas tenían que ver con el modelo de intervención estatal que se pretendía alcanzar (un Estado desligado de la ejecución directa de servicios sociales - delegados a las provincias- y económicos -transferidos al sector privado- y concentrado en las funciones mínimas de su

Esta segunda reforma fue planteada inicialmente como un instrumento para optimizar la gestión pública dentro de ese modelo de Estado adoptado. En este sentido, las adecuaciones del aparato estatal implicarían ajustes, en términos de estructuras, dotaciones y presupuesto, siempre subordinados a este objetivo final.

A una década de comenzado el proceso de reformas, podemos afirmar que se han producido grandes transformaciones. Los resultados alcanzados estuvieron principalmente vinculados a objetivos de corto plazo más que a cambios profundos e institucionales². Sin embargo, aún quedan muchos pasos por dar, algunos de los cuales implican volver sobre espacios transitados, otros, avanzar sobre espacios nuevos. Cabe destacar algunos problemas:

- A pesar de la reducción estructural del aparato estatal llevada adelante en la última década, la complejidad organizacional del Estado es hoy mayor a la previa al proceso de achicamiento. Existe un mayor número de secretarías y subsecretarías de Estado que al inicio del proceso de reducción de funciones. Además, la planta de personal de la administración pública central es hoy mayor que al inicio de las transformaciones, a pesar de los innumerables intentos por redimensionar su magnitud por medio de políticas de retiros voluntarios, jubilaciones y traspasos.
- Se siguen observando superposiciones de funciones entre distintos organismos de la administración pública.
- No existen sistemas de información ni canales de comunicación adecuados, tanto para el ciudadano como para la organización misma
- Se multiplican las zonas grises de responsabilidad, en donde no existe una clara delimitación de quien es el encargado de cumplir qué objetivos en el Estado y ante quien deben responder

A fines de la década pasada y comienzos de ésta, los países desarrollados comenzaron a implementar una serie de políticas de reforma que apuntan a consolidar/perfeccionar el

competencia) y la dimensiones organizacional vigentes en ese momento.(Bozzo ; López ; Rubins y Zapata 1997)

² Los resultados fueron exitosos en el plano económico: crecimiento sostenido del PBI, eliminación de la inflación, incremento de la inversión extranjera, etc. Sin embargo, aún quedan algunas materias pendientes entre las cuales se destacan las relacionadas a la eficiencia del aparato estatal que, aún achicado, sigue administrando más del 25% del PBI nacional.

aparato estatal, todo esto en el marco de lo que se da a llamar *Post-Consenso de Washington*. El elemento diferenciador es que se reconoce que un entorno macroeconómico estable es *una* de las condiciones del crecimiento y el desarrollo; *pero* que no es automáticamente eficaz en un contexto de instituciones débiles, mercados imperfectos y desintegración social.

La clave de la nueva generación de reformas pasa por fortalecer las capacidades estatales, través de instituciones fuertes que apunten al desarrollo sustentable. En definitiva, implementar un modelo de gestión que responsabilice a las instituciones estatales por los resultados obtenidos, en términos de bienes y servicios prestados, considerando su calidad, cantidad y relevancia.

Las responsabilidades que hoy mantiene el Estado son indelegables ya que si bien queda alguna función por eliminar, ésta es marginal. Ahora, la clave está en el buen funcionamiento de esas responsabilidades indelegables. En este sentido, los cambios que hoy son demandados en salud, educación, trabajo, justicia, seguridad y acción social entre otras, tienen un alto componente de gestión, más que grandes definiciones filosóficas. Son demandas de calidad, de transparencia, de eficacia y eficiencia.

Para poder afrontar ese cambio en Argentina, es necesario transformar las estructuras y procesos de gestión de las actuaciones del poder público, estimulando a los administradores para que se concentren en la generación de *resultados*. Para ello, el nuevo desafío que debe enfrentar la gestión pública es el de la renovación de sus instituciones. Mientras tanto, el desafío para los decisores será aplicar marcos apropiados para la actividad del sector público.

VII.A.II. Marco Conceptual

La propuesta que se desarrollará a continuación se inscribe en el marco de la Teoría del Principal - Agente, la cual ha contribuido a comprender la lógica de las organizaciones. Para esta teoría existen tres actores fundamentales en la dinámica de la “cosa pública” : los electores/ciudadanos ; los políticos y los burócratas/administradores. Para poder formular, adoptar y poner en marcha tales políticas, estos tres actores racionales interactúan en un marco de restricciones, en el cual cada uno intentará llevar adelante sus propios objetivos.

Para que a través de estas interacciones (electores-políticos, políticos-administradores) pueda alcanzarse una política pública deseada, es necesario entablar una relación de delegación, los ciudadanos en sus representantes y estos en los administradores. El primer desafío que debe enfrentarse tiene que ver con la alineación de objetivos: ni los electores ni los políticos tienen información suficiente acerca de las acciones que emprenderán respectivamente representantes y burócratas. Con estas restricciones el desafío es ¿Cómo lograr entonces que estos tres actores acerquen sus objetivos en algún grado para coincidir en una acción específica?. (Molinet, 1993)

1. Relación entre *Ciudadanos* y *Políticos*. Esta relación es la entablada a través de los mecanismos tradicionales de representación democrática. 2. Relación entre *Políticos* y *administradores*. Ambos actores representan grupos diferenciados en términos de educación, roles y estilos de trabajo, tienen intereses diferentes y controlan diferentes fuentes de poder. Sin embargo, más allá de esta contradicción estructural enfrentan una relación de mutua dependencia³.

El nivel de dependencia está definido por la disponibilidad de fuentes alternativas de recursos manejadas por uno y otro (autoridad; información etc.). Los administradores (funcionarios de carrera) dependen de la autoridad política para la aprobación de cualquier acción que pudiera afectar el proceso decisión. Al mismo tiempo, los políticos

³ Cuando hablamos de los funcionarios políticos nos referimos a quienes ocupan las posiciones de mayor jerarquía en las organizaciones públicas, incluyendo en general los niveles hasta Subsecretaría de Estado y la autoridad máxima de los organismos descentralizados. Los administradores pueden ser funcionarios de carrera reclutados para los puestos jerárquicos mediante una carrera progresiva interna a la organización (en nuestro país, este es el caso de los Directores Nacionales). Más allá de estas diferencias substanciales cada grupo necesita del otro para cumplir con su misión, al tiempo que tienen intereses contradictorios.

(funcionarios fuera del escalafón) toman decisiones que se basan en información y recursos provistos por los administradores.

La sustancial diferencia entre políticos y administradores está dada por el rol que cada uno de ellos desempeña en el ciclo de toda política pública. La formulación de políticas se refiere a la toma de la decisión política, responde a una escala de valores e ideología y por lo tanto su análisis no es objetivo. Este tipo de decisiones corresponden naturalmente al nivel político y pueden provenir del Congreso, el Presidente, sus Ministros y Secretarios o el Jefe de Gabinete.

La administración de los recursos para la implementación de la decisión corresponde a la ejecución de las políticas públicas. Es la etapa en la que esas decisiones se transforman en la provisión de bienes y servicios para la sociedad y es la que implica a la mayor parte del aparato del Estado, en términos de presupuesto y personal. Esta actividad puede ser evaluada con parámetros cuantificables y objetivos y es responsabilidad de los administradores, de los funcionarios de carrera (Directores nacionales, Gerentes de entes descentralizados). *Es en este último campo, en el plano de la implementación, donde opera la reforma administrativa aquí planteada: en el marco de incentivos que condiciona la gestión de cada uno de esos administradores, desde aquel que administra la Administración Federal de Ingresos Públicos o el Banco Central, hasta el director de una escuela o un hospital* Vale señalar de entrada que no todo el aparato del Estado puede ser tratado, en términos de su reforma, de la misma manera. Se volverá sobre este punto más adelante.

Como puede observarse, en ambos tipos de relaciones existe algún tipo de delegación, los políticos actúan como agentes de los electores y, a su vez, los administradores públicos actúan como agentes de los políticos. Tal como se mencionó anteriormente, el principal desafío está relacionado con la alineación de objetivos entre ambos. Cómo lograr la cooperación para un fin común entre actores racionales con fines disímiles o, en otras palabras, el problema radica en saber qué instituciones específicas inducirán a los actores individuales (políticos y administradores) a comportarse en pos del beneficio colectivo. De qué manera logra el político (principal) que los administradores (agentes) cumplan con los objetivos buscados superando las asimetrías de información existentes y, por otra parte,

cómo hacen los ciudadanos (principal) para controlar que los políticos (agentes) cumplan las promesas por las cuales fueron electos.

*La respuesta está en el marco institucional en el que se desarrollan estas interacciones.*⁴

En la línea de esta teoría, en el presente trabajo se manejarán los siguientes supuestos :

Primer supuesto: todos los actores involucrados en el desarrollo y gestión de las políticas públicas son seres racionales que actúan en función de los incentivos (materiales o no) que reciban.

Segundo supuesto: la esencia del cambio radica en el marco institucional, en el sistema de incentivos en el que se mueve el administrador público. Es este el que puede favorecer o perjudicar una buena gestión; más allá de las voluntades y capacidades personales.

Llegado este punto es necesario reafirmar una idea que atraviesa todo el trabajo, "la burocracia" no es de ninguna manera una estructura coherente y homogénea, por el contrario, es la suma de muchas organizaciones diferenciadas, interdependientes y heterogéneas, cada una de ellas con distintos grados de autonomía, de poder, de recursos, etc. Las ideas y valores que guían a estas organizaciones burocráticas responden a sus propias áreas y a las particulares relaciones y alianzas que establecen con los distintos actores políticos y sociales, no necesariamente a una lógica general. Cualquier propuesta de reforma encarada desde la pretensión de una racionalidad absoluta, que procure abarcar a toda la administración en su conjunto sin diferenciar a su interior o sin sustentarse en los denominadores comunes que atraviesan toda la Administración Pública, tiene más probabilidades de fracasar que de alcanzar el resultado esperado.

En el presente trabajo nos abocaremos a analizar algunas de esas dimensiones en común, proponiendo en cada caso algunas transformaciones que estamos convencidos contribuirán a la eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

⁴ Siguiendo la corriente neoinstitucionalista se entiende que las **instituciones** son un conjunto de reglas de juego formales e informales, como construcciones sociales que sirven de constreñimiento al comportamiento humano.

VII.A.III. Los incentivos de los administradores públicos en la Argentina.

Breve diagnóstico

Una nueva forma de gestión pública centrada en la búsqueda de resultados exige un cuerpo de administradores dispuestos a hacerse responsables por sus logros y responsabilidades. Para que esto pueda ser así, es imprescindible analizar el *marco de incentivos* que opera sobre los administradores públicos.

Concretamente, este análisis debe ser enfocado en cuatro elementos claves:

1. El conjunto de reglas y circunstancias que determinan los resultados que se esperan de un administrador (misión, estrategia y objetivos),
2. el control de la gestión del administrador,
3. la autonomía que éste tiene para administrar sus recursos en vistas al cumplimiento de sus objetivos y, por último,
4. todos los mecanismos que actúan sobre él para premiarlo o castigarlo por su desempeño.

En la actualidad, el administrador público argentino se halla condicionado por múltiples trabas que le impiden una gestión eficiente y eficaz. A menudo los administradores toman decisiones equivocadas o simplemente se paralizan ante situaciones que no pueden resolver. Esto sucede porque, en general, no tienen una guía de acción clara y a pesar de ello, deben soportar un rígido control sobre todos los procedimientos de su gestión.

El conjunto de problemas a los que se enfrentan todos los administradores públicos en Argentina surge de un contexto o marco institucional compuesto de una gran cantidad de reglas que han funcionado, más como obstáculos que como incentivos a una buena gestión. Estas reglas generan en muchos casos ineficiencias o demoras en los organismos, que no responden a un gobierno o a un administrador en particular, sino a una cultura que ha prevalecido en el sector público durante las últimas décadas.

1. El marco de incentivos para cualquier administrador público debe estar constituido en primer lugar por la *definición clara y explícita de la misión y funciones del organismo* al que pertenece, esto debe ser así a los efectos de poder determinar luego las acciones específicas que se deberán seguir y los resultados que se esperan de ellas.

Existen tres conceptos que ayudan al administrador a saber exactamente qué dirección debe darle a su organismo: *Misión; Estrategia y Objetivos*. El primero hace referencia a la función principal de cualquier organización y es definida, generalmente, en la norma jurídica que la crea. El segundo concepto establece de qué manera la organización cumplirá con la misión y, por último, los objetivos son los que establecen de manera medible los resultados de corto plazo y permiten definir las actividades concretas del día a día.⁵

En nuestro país, si bien la misión siempre es definida formalmente, no siempre coincide ni abarca todo lo que el organismo efectivamente hace. Las estrategias tampoco suelen ser definidas de manera explícita. Sin embargo, esta situación es más grave en el caso de los objetivos ya que, en la mayoría de los casos, éstos no están ni siquiera definidos o fueron determinados arbitrariamente por el propio administrador.

Si bien el Presupuesto Nacional ha logrado avanzar en la definición de categorías programáticas (programas, subprogramas, actividades y proyectos) que exigen al administrador que defina sus objetivos, los recursos para llevarlos a cabo y las metas de cada una de ellas, éste aún no constituye una guía para el administrador. Los objetivos presupuestarios terminan en una mera formalidad y el presupuesto únicamente se utiliza como parámetro para controlar el gasto. En definitiva, el problema para el administrador es que, justamente, al no tener objetivos definidos para su acción concreta no sabe cuál es la mejor forma de orientar su gestión y cuáles son los resultados concretos que se esperan de él, lo que nos lleva a otra consecuencia: difícilmente puede ser evaluado en forma clara.

⁵ En el capítulo de *Gestión por resultados* se desarrolla con mayor amplitud este tema y se avanza sobre una propuesta para la formulación de estrategias y objetivos organizacionales.

En este sentido, cabe destacar la ausencia de mecanismos que evalúen el cumplimiento de la misión de cada organismo, y que aseguren que siga siendo relevante a pesar del paso del tiempo. Esto explica la existencia de misiones obsoletas, innecesarias o duplicadas (desviando recursos, tiempo y capacidades). Por otra parte, tampoco se realiza un control y seguimiento de las metas físicas de gestión durante la ejecución presupuestaria.

2. En Argentina el administrador público se encuentra sujeto a controles que se enfocan exclusivamente en el cumplimiento de las normas y no en los resultados. En el primer caso, los mecanismos de control que surgen de la estructura de gobierno someten a los administradores a rigideces que prácticamente paralizan su gestión. Por otro lado, los controles informales, llevados a cabo por agentes sociales más dispersos, se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo y ejercen un control esporádico y difuso. Si bien tanto la AGN (Auditoría General de la Nación) como la SIGEN (Sindicatura General de la Nación) incluyen el control del cumplimiento de los objetivos, la realidad es que sus esfuerzos están enfocados básicamente al control de los procesos.⁶

Este control único y estricto de las reglas y procedimientos, hacen que el administrador se sienta perseguido en cada paso que da, por lo que muchas veces prefiere no innovar. Es decir, está más incentivado a cumplir con las normas que a tomarlas como medios para cumplir con sus objetivos. Al no existir un control de los resultados que complementa al de los procedimientos, el “buen administrador” en Argentina no es el que logra que su organismo preste un buen servicio a la sociedad, sino aquel que cumple la ley al pie de la letra.

Así, el administrador no tiene objetivos claros al momento de asumir su función y, obviamente, tampoco es controlado en el cumplimiento de los mismos, aunque sí debe soportar un estricto control de complejos procedimientos. Estas restricciones lo condicionan a la hora de decidir acerca de los recursos humanos y materiales con los que cuenta para su gestión.

En contrapartida, un modelo en el que los administradores sean tan responsables por sus logros como de las decisiones necesarias para alcanzarlos, tiene como contrapartida una

⁶ Esto se desarrollará en el capítulo 6.

mayor responsabilización: los objetivos se especifican, los rendimientos se miden y se deben rendir cuentas de los resultados obtenidos. En este marco no es posible pensar en un sistema de control tradicional focalizado solo en los procedimientos y en las reglamentaciones; se requiere tanto de un control por resultados como del control tradicional sobre los procedimientos, de esta manera se posibilita evaluar la acción del Estado de modo más realista en tanto se presta atención a la relevancia, la efectividad y la eficiencia con que el Estado actúa en beneficio de la sociedad.

Pensar en un mecanismo como el anterior lleva a pensar inevitablemente en un sistema de evaluación y control del desempeño acorde a este modelo. El tipo de control a efectuarse debe contemplar una adecuada combinación entre variables cuantitativas y cualitativas (para evitar una exagerada concentración en los resultados definidos por sobre la calidad de los mismos; para poder evaluar aspectos difícilmente medibles como la responsabilidad; etc.); debe poder discernir entre los logros o fracasos grupales y los individuales; utilizar indicadores objetivos y permitir la participación de otros sectores involucrados directamente.

3. El administrador público en Argentina se mueve en el marco de un sistema de administración de recursos sobrerreglamentado y centralizado. En términos del manejo de sus recursos humanos, el administrador desempeña un papel muy pasivo ya que el sistema regula desde los mecanismos de selección hasta su despido, pasando por la remuneración, la promoción, la capacitación y la evaluación.

La selección del personal responde a un sistema unificado por concurso, los sistemas de remuneraciones están establecidos en los regímenes laborales y establecen una asignación básica para cada escalafón de la carrera y los distintos suplementos, los aumentos son uniformes y determinados por decreto. Los criterios de promoción y los cursos de capacitación necesarios para el ascenso también están establecidos en el sistema. La capacitación en general es común para todos. Los mecanismos de evaluación también responden a un mecanismo centralizado fuera del ámbito de injerencia del administrador.

Este sistema afecta a todos los recursos humanos de la administración pública a través de la desjerarquización del empleado público, la desmotivación y el crecimiento de las burocracias

paralelas en cada organismo, medida a la que apelan los administradores para designar al personal que desean.

Por otra parte, para la adquisición de bienes y servicios, el administrador tampoco tiene autonomía, porque la reglamentación, a través del Decreto 5720/72 y la Ley de Administración Financiera N° 24.156, regula los procesos de compras de bienes y servicios y la administración de bienes inmuebles dentro de cada organismo.

La gran rigidez que impone el sistema vigente al administrador, se refleja en la complejidad y la gran lentitud de los procedimientos para comprar, produciendo ineficiencias en el funcionamiento interno de los organismos públicos, impactando negativamente en la calidad del servicio prestado y reduciendo su competitividad.

Un modelo de gestión cuyo énfasis esté puesto en los resultados debería seguir un camino por el cual una vez establecidos los objetivos y los indicadores de desempeño, no solamente los cualitativos sino también los cuantitativos, el administrador disponga de amplia libertad para gestionar sus recursos. Los administradores no pueden ser considerados responsables de los logros o de los fracasos si carecen de las potestades necesarias para adoptar las decisiones que permitan alcanzar las metas establecidas.

4. Los problemas señalados se potencian por la falta de un efectivo sistema de premios y castigos para el administrador público. La existencia de motivaciones para el desarrollo entusiasta de una actividad depende de numerosos factores, vinculados con el individuo, el medio, los estímulos que genera la organización, la retribución y, en gran medida, el reconocimiento. Por eso, cuando hablamos de incentivos no nos referimos necesariamente a las retribuciones materiales sino a aquellos mecanismos que pueden servir como estímulo para una actuación en determinado sentido en forma de sanción o de premio.

Este último instrumento solo es posible pensarlo en el marco de un esquema como el que se planteó en líneas anteriores: si la gestión no está orientada a los resultados no es posible premiar o sancionar los logros alcanzados por el administrador. Para ello, es preciso que el administrador del organismo cuente con la autonomía necesaria sobre el manejo de los

recursos humanos de su organización. A su vez, para poder evaluar si se alcanzaron las metas previstas es preciso contar con un mecanismo de control por resultados a partir del cual, una vez que se conocen los logros o fracasos de la gestión, puedan sancionarse o premiarse los desempeños.

Como se ve, el marco aquí propuesto está formado por variables interdependientes, ya que un instrumento pierde validez si no existe el otro que lo posibilita.

A continuación desarrollaremos brevemente este último punto de Premios y Castigos ya que creemos firmemente que un ingrediente esencial para hacer que cualquier política de reforma funcione es la motivación de la gente, en tanto la calidad de su trabajo condiciona la posibilidades de alcanzar los resultados planificados. Por este motivo, el rol de los Administradores Públicos y funcionarios del Estado es fundamental para el éxito de un proceso modernizador.

En Argentina, el principal problema radica en que el administrador de un organismo recibe muy pocas recompensas por haber hecho una buena gestión y rara vez es sancionado en el caso contrario. Desde el punto de vista del marco institucional, las variables que en el sector privado actúan como premios o castigos al administrador de una empresa, tales como la estabilidad, la remuneración o la promoción, cumplen un rol casi irrelevante (e incluso, en muchos casos, desincentivante) para el administrador de un organismo público. Por otro lado, las características propias del sector público argentino que mencionamos anteriormente, tampoco incentivan al administrador a hacer bien su tarea: éste tiene una escasa autonomía para decidir, un alto riesgo penal por sus acciones y además existe una gran falta de comunicación entre la gestión pública y los ciudadanos, lo que da lugar a una gran distorsión de su imagen pública.

Aquí nos referiremos específicamente a aquellos mecanismos que permiten gratificar o sancionar el desempeño de los Administradores Públicos de acuerdo hayan alcanzado o no los objetivos preestablecidos. A continuación se enumeran algunas sugerencias para desarrollar un adecuado sistemas de premios y castigos para los administradores públicos. Cabe destacar que cada uno de estos temas requeriría un desarrollo en detalle que excede el alcance de este trabajo.

Múltiples factores pueden motivar a las personas de manera diferente, dependiendo en cada caso del contexto de la organización en la que se desenvuelven, la cultura predominante, el diseño institucional y un sin número de variables más. Un sistema de incentivos debe considerar aspectos externos al trabajo, como las remuneraciones, las promociones, el prestigio y, por otro lado, aspectos internos como dar posibilidades de conclusión de tareas, posibilidades de logro profesional, autonomía y crecimiento personal, entre otros.

1. *La permanencia en el cargo debe estar ligada al cumplimiento de los objetivos específicos estipulados en los Planes Operativos fijados en el Convenio de Desempeño*⁷. La duración en el cargo estará establecida en dicho contrato y es de cuatro años, pudiendo ser re - contratado según el desempeño demostrado.

Actualmente, la estabilidad relacionada con la función pública funciona como un elemento perturbador de la gestión más que como un sistema de equidad y garantía contra las arbitrariedades. Por un lado, existen cargos enmarcados en el SINAPA que implican una rígida estabilidad ya que, aunque se prevén mecanismos de remoción a partir de evaluaciones deficientes, no se conocen casos en los que esta remoción se haya dado. En el otro extremo, cuando una persona no tiene ninguna certeza acerca de la permanencia en su puesto, como es el caso de los funcionarios designados políticamente, su continuidad depende de criterio relacionados al contexto político más que a su desempeño y de esta manera no tiene posibilidades de planificar y proyectar a largo plazo dado que no sabe cuando será revocado su mandato. En estos casos, la consecuencia obligada es el pensamiento cortoplacista y efectista. En ninguno de los dos casos existen los incentivos adecuados para fomentar una buena gestión.

La existencia de Convenios de Desempeño que obliguen a los funcionarios a rendir cuenta de los resultados alcanzados y se premie o castigue por los mismos, abre el camino para que los buenos administradores puedan proyectarse profesionalmente a través de una carrera administrativa.

⁷ Ver el capítulo 4 de Gestión por Resultados

2. Para incrementar la eficacia y eficiencia en la gestión pública es preciso establecer sistemas de capacitación de primera calidad que atiendan las necesidades específicas de cada función. Esto implica revisar los mecanismos actuales donde los cursos ofrecidos a los administradores públicos son homogéneos y centralizados en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Otro paso fundamental que es preciso dar es asegurar sistemas de capacitación permanente que contribuyan a la adaptación de la organización a un contexto cambiante otorgándole flexibilidad y competitividad⁸.

3. Para tener Administradores motivados y comprometidos con la función pública es necesario garantizarles el desarrollo de una carrera profesional que les permita, no solo el ascenso vertical, sino también la movilidad horizontal. Si bien la posibilidad de facilitar la carrera administrativa interna en línea vertical es muy limitada para los funcionarios de los más altos niveles jerárquicos, sí es posible generar los mecanismos necesarios para facilitar la movilidad horizontal. El reconocimiento al buen desempeño de un Administrador puede estar dado por su designación en cargos de similar jerarquía en organismos de mayor responsabilidad y presupuesto (por ej.: los buenos administradores tendrían una ponderación más alta en los concursos para ocupar esos cargos).

La existencia de gabinetes especiales de trabajo o redes de acción y colaboración entre funcionarios de distintos organismos para la resolución de problemas comunes contribuye a la formación de funcionarios con múltiples capacidades y con conocimiento de más de un área específica del Estado. Este hecho no solo es útil para facilitar el funcionamiento estatal al favorecer la cooperación y evitar la superposición de acciones sobre un mismo tema, sino que también otorga mayores facilidades a los administradores eficientes para poder realizar una carrera dentro del Estado ya que lo habilitaría para desempeñarse en más de un ente específico y así hacer una carrera horizontal.

⁸ La experiencia internacional señala que la capacitación y especialización pueden servir como un aliciente más para el buen desempeño de los funcionarios. En Australia existen sistemas que recompensan los desempeños más satisfactorios a través de distintos mecanismos de capacitación (otorgamiento de becas para la realización de cursos de postgrado, estudios en el exterior etc.) Así, se gratifica al Administrador por su desenvolvimiento y al mismo tiempo se le mejoran las oportunidades para el desarrollo de una carrera profesional.

4. Al incorporar un componente variable a los sistemas de remuneraciones se generan los incentivos necesarios para producir mayores niveles de esfuerzo en los trabajadores para, de este modo, obtener un mayor desempeño y, a su vez, atraer y mantener a los profesionales más calificados a desempeñarse en una determinada organización.

La situación fiscal, así como la percepción social, hacen que no sea conveniente ni realista sugerir aumentar las remuneraciones de los funcionarios públicos aún cuando existen brechas con el sector privado. Esto sucede así en la mayor parte de los países del mundo. Sin embargo, es posible establecer como instrumento de incentivo adicionales variables por desempeño, esto es, además del salario básico fijo el administrador recibirá una retribución monetaria por el cumplimiento o la superación de los objetivos establecidos en el Convenio de Desempeño. Este complemento variable debe estar estrictamente relacionado al cumplimiento de las metas cuantitativas establecidas en el Convenio de Desempeño, certificados por los organismos de control, y no debiera superar el 20% del salario⁹.

5. Otorgar mayores niveles de autonomía en función del desempeño es uno de los mayores incentivos que tienen los administradores para alcanzar o superar las metas previstas. En la introducción ya se ha mencionado que un marco de incentivos acorde con un tipo de gestión orientada a los resultados requiere, indefectiblemente, un mayor grado de flexibilidad para el Administrador en la gestión de los recursos humanos y materiales de la organización a su cargo.

En un primer período de transición hacia el modelo de gestión buscado, el entorno en el que deberán desenvolverse los Administradores estará signado por un sinnúmero de restricciones, a pesar de lo cual será evaluado por su desempeño. En estas circunstancias, dotar al Administrador de mayores niveles de autonomía para que pueda disponer sobre los recursos necesarios para alcanzar determinada performance, es un fuerte estímulo para el buen desempeño.

⁹ En la Argentina ya existen ejemplos en este sentido, este es el caso de ANSES, que prevé hasta un 20% de remuneración variable en base al desempeño. El SINAPA también contempla mecanismos de este tipo de

6. Por último, creemos que es indispensable *asegurar que el prestigio social del administrador estará ligado a los resultados de su gestión*. Actualmente, la función pública en la Argentina está fuertemente desprestigiada. En este punto los mecanismos no son tan claros ya que generar una buena imagen de cada organismo no depende de una sola política, pero una vez que eso se alcanza el Administrador que esté a cargo de la Institución verá elevada sus posibilidades de reconocimiento social. La clave está en la divulgación de los resultados obtenidos y en facilitar el acceso a información pública.

Un instrumento de fácil aplicación y que ha tenido muy buenos resultados en otros países es el reconocimiento público de los Administradores más destacados. El mecanismo más difundido es la entrega de menciones o pequeñas gratificaciones a los funcionarios que hayan recibido las mejor calificaciones, luego de una evaluación del estilo “premio a la calidad”. La entrega se realiza en actos públicos y en algunos casos el reconocimiento se realiza de manos del mismo Presidente de la Nación. Este tipo de recompensas no tienen mayores costos y sirven como un estímulo importante para la gestión.

VII.B. Segunda Parte

VII.B.I. La gestión por resultados

VII.B.I.1 Introducción y Marco Conceptual de la Gestión por Resultados

El modelo de gestión tradicional del Sector Público se caracteriza por un alto nivel de burocratización, en el cual las conductas se rigen por medio de reglas y normas de las cuales no es posible apartarse. En esta línea, entonces, el control de gestión tiende a centrarse sobre los procedimientos, a fin de asegurar que la normativa sea respetada.

Tal dinámica ha resultado útil en contextos de estabilidad del ambiente debido a que la rigidez del sistema puede seguir resolviendo problemáticas provenientes de un contexto estático. Sin embargo, el mundo contemporáneo se encuentra sometido a constantes

acuerdo al resultado de las evaluaciones, pero que generalmente se utilizan para aumentar los sueldos. Esto último se refleja en el resultado de las evaluaciones, la mayoría de las cuales son *Muy bueno* o *Excelente*.

cambios y nuevas situaciones que requieren de flexibilidad por parte de las organizaciones para adaptarse al contexto y responder rápidamente. Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones estatales para permitir que éstas respondan con mayor rapidez y efectividad, dando prioridad a las nuevas demandas de la sociedad a la par de respetar la normatividad vigente.

En efecto, dar al menos tanta preponderancia al control de gestión por resultados como al control sobre procedimientos permite evaluar la acción del Estado de modo más realista ya que se presta atención a la relevancia, la efectividad y la eficiencia con que el Estado actúa en beneficio de la sociedad. La gestión por resultados requiere un momento inicial que es el de la definición de: a) sus objetivos, b) las acciones que posibilitarán alcanzarlos y c) los responsables de llevarlos a cabo, especialmente al considerar que las políticas definen una determinada asignación de recursos.

La medición de resultados y desempeño no debe ser un fin en sí misma. Sobre ésta pueden diferenciarse cinco grados que van desde la publicación de mediciones de desempeño hasta la elaboración del presupuesto por resultados (OCDE, 1995):

1. *Informes de desempeño*: son las publicaciones sistemáticas de datos sobre resultados disponibles para los ciudadanos o clientes. Centrados en un área específica, permiten la comparación entre instituciones similares (por ejemplo, hospitales o escuelas).
2. *Objetivos de desempeño*: especifican *ex ante* los resultados esperados o comprometidos. En este sentido, intentan orientar el comportamiento de los funcionarios hacia la utilización y disposición de los recursos y la atención del gobierno hacia una dirección determinada. Un modo de implementar gestión por resultados en este nivel se da a partir de la comparación de los mejores indicadores de objetivos de desempeño y resultados encontrados en otras organizaciones similares contra los alcanzados por la propia organización. Esto puede ser útil cuando se encuentran muchas instituciones que proveen servicios similares (nuevamente, los casos de las escuelas y hospitales son aplicables).
3. *Auditorías de desempeño*: consisten en la evaluación hecha por auditores sobre los objetivos de resultados definidos por los funcionarios. La tarea de los auditores sería la de contrastar la calidad y precisión de los resultados declarados con los efectivamente alcanzados.

4. *Contratos sobre la base del desempeño*: especifican los productos o resultados que una agencia o funcionario se comprometen a alcanzar a partir de ciertos recursos acordados. Los contratos se realizan por un período determinado de tiempo (generalmente 3 años) durante el cual se monitorea regularmente para asegurarse que los términos se están alcanzando y finalizado tal período se produce una evaluación final total que dará lugar a un nuevo contrato en base al desempeño.

5. *Presupuesto por resultados*: consiste en un contrato implícito el cual conecta y relaciona directamente recursos con resultados prometidos. El grado de libertad en la utilización de los recursos varía según se exijan o no diferentes tipos de rendición de cuentas.

Un estudio acerca de las innovaciones implementadas en cinco países (Australia, Reino Unido, Francia, Suecia y Nueva Zelanda) realizado por la OCDE en 1997 destaca las principales características de estos nuevos modos de gestión, señalando las particularidades que cada experiencia conllevó y analizando las ventajas y desventajas que surgieron.

La reestructuración de los países centrales ha apuntado a los procesos por los cuales se toman decisiones, se manejan recursos, se recolecta y provee información. A partir de dicha reestructuración en la administración pública se realiza una demarcación entre política, administración y prestación de servicios, diferenciando tres niveles gubernamentales: un nivel ministerial con responsabilidad política, los departamentos con responsabilidad administrativa y, por último, las agencias responsables por la provisión de servicios.

Asimismo, se distinguen las diversas etapas por las que pasaron los procesos y se explicitan las principales dificultades que debieron sortear los diferentes países estudiados. De este modo, puede observarse que la implementación de la gestión por resultados requiere que se sorteen varias limitaciones. Las más notables para mencionar son:

- la necesidad de reestructurar la administración nacional.
- la necesidad de redefinir el proceso de elaboración del presupuesto.
- lograr una motivación genuina de los funcionarios públicos, responsables de área.

VII.B.I.2. El alcance de la gestión por resultados en Argentina

En la Argentina se han desarrollado diversos esfuerzos para llevar adelante la gestión por resultados, enmarcados en los procesos de Reforma del Estado. Como se observará a continuación, el marco para implementar esta herramienta de gestión ya existe en el país.

La Ley 24156, Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en 1992. Esta Ley establece y regula la administración financiera (sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos para la obtención y aplicación de recursos) y los sistemas de control internos y externos del Sector Público Nacional (incluye un régimen de responsabilidad en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión).

La Oficina Nacional de Presupuesto es la encargada de realizar un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por ellos con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados. Sin embargo, el examen de los resultados físicos no es una tarea que se haya comenzado a realizar en la Administración Pública.

La misma Ley crea los dos órganos de control de la Administración: la Sindicatura General de la Nación es creada como órgano de control interno del Poder Ejecutivo con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, dependiente del Presidente de la Nación y la Auditoría General de la Nación, ente de control externo del Sector Público Nacional, dependiente del Congreso Nacional. Ambos organismos están facultados para ejercer el control posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y de gestión.

Por otro lado, la Ley de Segunda Reforma del Estado, Ley 24629, junto con uno de sus Decretos reglamentarios, establecen otros antecedentes importantes que permiten afirmar que el marco para implementar la gestión por resultados está dado. En el Capítulo II, la Ley 24629 trató el tema de la Reorganización administrativa, adjudicando al Poder Ejecutivo Nacional las facultades para atender a la reorganización del Sector Público Nacional a fin de lograr mayor eficiencia y racionalización a partir de la modificación,

fusión o transferencia de todos aquellos organismos cuyas responsabilidades se encuentren superpuestas o duplicadas o se hayan tornado irrelevantes.

La autoridad de aplicación de esta ley, es decir, de las acciones tendientes a la reorganización administrativa, es la Jefatura de Gabinete de Ministros. Allí se establece también que el Poder Ejecutivo Nacional debe informar trimestralmente al Congreso acerca de la aplicación de las facultades delegadas por esta ley, sus fundamentos y resultados obtenidos. La aplicación de la Ley de Segunda Reforma del Estado y sus decretos reglamentarios generó un gran ordenamiento en el manejo de los fondos, en la información y en la previsión presupuestaria, incorporando al presupuesto como un instrumento de gestión. Sin embargo, no llegó al control por resultados.

A partir del Decreto 928/96 exclusivamente orientado hacia los Organismos Descentralizados¹⁰ se instalan las bases más sólidas para el establecimiento del sistema: a partir de él se estableció la responsabilidad de diseñar un Plan Estratégico que contuviera no sólo una definición de la misión y visión del organismo sino también que estableciera objetivos, metas y acciones, definidos en los términos arriba mencionados.

En los hechos, el diseño de los Planes Estratégicos no revistió en la mayoría de los casos de importantes implicancias en la gestión de los organismos responsables y los modos y objetos de control no se vieron prácticamente alterados pro la presencia de estos planes.

Más recientemente, la Ley de Solvencia Fiscal vuelve a brindar un marco más firme para el establecimiento de la gestión por resultados en la Administración Pública Nacional. La Ley incorpora algunos mecanismos que regulan la elaboración del presupuesto y el seguimiento y control de su ejecución. Además, establece que el Poder Ejecutivo deberá elaborar un presupuesto plurianual de 3 años como mínimo.

A su vez, declara la importancia de aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública, estableciendo ciertas normas para fortalecerlas. Entre las innovaciones, se encuentra la

¹⁰ Los Organismos Descentralizados a los cuales está dirigido el Decreto son la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Administración Nacional del Seguro de Salud, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Instituto de Servicios Sociales para jubilados y pensionados.

obligación de incorporar desde el Sector Público mecanismos de gestión y control comunitario (para favorecer el control social) y se establece que gran parte de la documentación producida en el ámbito de la Administración Nacional (entre ellas: ejecución del presupuesto, órdenes de compra y de pago, inventarios, información sobre el sistema de recursos humanos, estado de la deuda pública) tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso. Además, brinda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la facultad de concertar acuerdos-programas con unidades ejecutoras (tendientes a implementar un sistema de gestión por resultados). A fin de incrementar la calidad de los servicios que el Estado presta, se instituye un Programa de Evaluación de Calidad del Gasto.

En consecuencia, cabe remarcar que el marco normativo para implementar el modelo existe en el país y que sólo requiere de mayor voluntad política y una reglamentación más operativa para funcionar.

VII.B.I. 3. Propuesta para implementar la gestión por resultados en la Argentina

El esquema que presentaremos a continuación representa nuestra propuesta para aplicar el control por resultados en la Administración Pública Nacional. En principio, el sistema se basaría en la experiencia internacional en el tema, especialmente en el modelo americano ya presentado y en los avances realizados hasta el momento en nuestro país a través de las normas descriptas. De este modo, las principales herramientas utilizadas serían los *Planes Estratégicos* de mediano y largo plazo y los *Planes Operativos Anuales* que establecerían objetivos y metas de corto plazo que permitan concretar los Planes Estratégicos.

De este modo, las principales herramientas que se utilizarán para aplicar la gestión por resultados serán los planes de acción de las organizaciones de largo plazo y los de corto plazo como modo de operativizar aquéllos, los primeros han de llamarse Planes Estratégicos y los segundos Planes Operativos. Estos planes serán diseñados y llevados a cabo por las Secretarías de Estado y los Organismos Descentralizados debiendo contar con el apoyo y la aprobación del Ministerio del cual dependan.

Los Planes Estratégicos, al diseñar los objetivos de mediano y largo plazo de las

Secretarías u Organismos, deberán contemplar las líneas de acción más generales dadas por la autoridad jerárquica de la cual dependan, es decir, deberán estar en consonancia con las políticas más amplias de gobierno. Por lo tanto, el responsable último de aplicación de los Planes será la máxima autoridad correspondiente (Ministro, responsable máximo de Organismo Descentralizado o Secretario de Estado dependiente directamente del Poder Ejecutivo Nacional).

Los Planes Operativos Anuales establecerán los objetivos de corto plazo de las Secretarías y Organismos, los cuales deberán desprenderse de las metas de largo plazo definidas en los Planes Estratégicos. Los objetivos anuales deberán ser enunciados en términos claros, representar metas cuantificadas y fijar plazos de ejecución, de modo de permitir una evaluación de cumplimiento y alcance precisa y orientada a resultados.

VII.B.I.3.1. Planes Estratégicos

Los Planes Estratégicos serán formulados cada 4 años, debiendo ser consistentes con las políticas del Gobierno Nacional y del Ministerio en particular. Se aprobarán por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional, previo acuerdo del Congreso. El Jefe de Gabinete de Ministros deberá observar la consistencia de los distintos Planes Estratégicos entre sí en las diferentes áreas de gobierno.

Entre sus principales contenidos, deberán establecer:

- La definición de la misión de la Unidad Operativa, que debe ser consistente con el Ministerio del cual depende.
- La fijación de objetivos y metas de mediano y largo plazo
- La descripción de los cursos de acción a implementar para lograr tales objetivos y metas, la cual incluye un previo análisis de los recursos materiales, financieros y humanos disponibles y necesarios para llevarlos a cabo.
- Un análisis y descripción de los factores de contingencia externos que se perciban y puedan obstaculizar el logro de los objetivos.
- Una descripción del esquema de evaluación de los objetivos y metas fijadas, incluyendo un cronograma de evaluaciones.

VII.B.I.3.2. Planes Operativos Anuales

Los Planes Operativos Anuales serán aprobados por la máxima autoridad de la Unidad que los diseñe (Ministro, Gerente General de Organismo Descentralizado o Secretario dependiente directamente del Presidente), debiendo ser los programas y proyectos contenidos consistentes con el presupuesto asignado. De hecho, estos planes debieran formar parte del esquema presupuestario. La aprobación final de los planes la realizará el Congreso durante el proceso de formulación presupuestaria. La fijación de resultados anuales deberá establecer parámetros de medición cuantitativos (salvo excepciones) acordes a los impactos buscados. Si hubieran modificaciones presupuestarias durante el curso del año, las Unidades Operativas deberían estar facultadas para reformular los resultados esperados congruentemente, debiendo contar con la aprobación del Ministro.

Resulta imprescindible la presencia de los siguientes elementos en cada Plan Operativo Anual:

- Objetivos y metas cuantificadas, describiendo programas y proyectos que se implementarán para alcanzarlos e incluyendo una nómina de los recursos necesarios para alcanzarlos.
- Indicadores de éxito para cada una de las metas fijadas, describiendo mecanismos de evaluación.
- Plazos estimativos de ejecución de cada una de las metas fijadas.

VII.B.I. 3. 3. Mecanismos de reportes e información

Los Planes Estratégicos se reportarán anualmente. En el correspondiente informe deberá observarse la evolución del cumplimiento del mismo y su concordancia con las políticas ministeriales. Deberá ser elevado a la Jefatura de Gabinete de Ministros, la cual lo presentará ante el Congreso.

Los Planes Operativos Anuales se reportarán semestralmente al Ministro. El informe deberá contener un análisis del estado de avance y cumplimiento de resultados y ser elevado al Jefe de Gabinete, quien deberá presentarlo ante el Congreso. La información contenida deberá ser consistente con los informes de ejecución presupuestaria. En el caso de incumplimiento de objetivos, las Unidades Operativas deberán aclarar las razones y las

medidas tomadas para subsanar el inconveniente y el resultado finalmente obtenido. El ahorro producido por el cumplimiento del Plan podrá ser utilizado al año siguiente por la Unidad Operativa para llevar adelante programas o proyectos especiales, previamente autorizados por el Congreso.

De este modo, la Auditoría General de la Nación podrá comenzar a controlar resultados a partir del seguimiento del Plan Estratégico y el Plan Operativo Anual, mientras que la Sindicatura General de la Nación podría realizar el control de verosimilitud de los informes periódicos producidos por las unidades operativas.

VII.B.I. 3 .4. Alternativas de implementación

El modelo presentado puede ser implementado o bien mediante la sanción de una Ley de Gestión por Resultados o bien como un Decreto Reglamentario de la Ley de Solvencia Fiscal.

En rigor de verdad, los sucesivos fracasos de aplicación de gestión por resultados que se demuestran en la inutilidad de algunas normas permiten suponer que lo que le faltó al modelo de gestión por resultados para funcionar en la Argentina fue voluntad política para implementarlo. En consecuencia, si se dictara una Ley de Gestión por Resultados se estaría demostrando la voluntad política necesaria para implantar el cambio y se estaría dando una clara señal del rumbo que se desea tomar en cuanto a la gestión pública. Sin embargo, las complicaciones políticas que acarrea una discusión parlamentaria de tal magnitud hacen que sea más complicado el proceso de definición del modelo.

Por otro lado, podría implementarse el modelo mediante un Decreto Reglamentario de la Ley de Solvencia Fiscal, ya que se inscribe totalmente en dicho marco, aunque no contaría con la fuerza y el efecto de shock de una Ley de Gestión por Resultados. En el Apéndice 1, elaboramos una propuesta de Decreto Reglamentario.

VII.B.I.4. Modelo de decreto de implementación de gestión por resultados

CAPÍTULO I

1. Dispónese la adopción de un modelo de gestión por resultados en el ámbito de toda la Administración Pública Nacional.

2. Se entiende por gestión por resultados a la administración de los recursos del Estado orientada al control del cumplimiento en un período determinado de los objetivos y/o metas fijados con anterioridad.
3. Los alcances de las disposiciones que aquí se establezcan y surjan a partir de la presente abarcan a la totalidad de la Administración Pública Central y Descentralizada.
4. El modelo de gestión por resultados se implementará a través del diseño, por parte de las unidades operativas, de un Plan Estratégico de mediano y largo plazo y de un Plan Operativo Anual de corto plazo, consistente con los objetivos del Plan Estratégico que permita su operatividad.
5. Las Unidades Operativas de los Planes Estratégicos y de los Planes Operativos Anuales serán los Organismos Descentralizados y las Secretarías de Estado. Las Secretarías y Organismos dependientes de un Ministerio deberán contar con la aprobación del respectivo Ministro, siendo éste el responsable último de su implementación.
6. Los Planes Estratégicos han de estar en concordancia con las políticas fijadas por el Ministerio del cual depende la Secretaría u Organismo Descentralizado que lo formule. La Jefatura de Gabinete de Ministros brindará el apoyo y el asesoramiento necesarios a las Secretarías y Organismos para la formulación de sus planes.

CAPÍTULO II (aprobación, formulación y contenido de los Planes Estratégicos y los Planes Operativos Anuales)

1. Los Planes Estratégicos deberán contener:
 - Definición de la misión de la Unidad Operativa (Secretaría u Organismo Descentralizado), que debe ser consistente con la misión del Ministerio del cual depende;
 - Fijación de objetivos y metas consistentes con los del Ministerio del cual depende la Unidad Operativa;
 - Descripción de los cursos de acción a implementar para lograr los objetivos y metas fijados en el punto anterior. Se deberá analizar la dotación de recursos humanos y financieros necesarios para el logro de los objetivos, especificando si es menester contar con recursos adicionales a los actuales;
 - Descripción de los factores de contingencia externos que puedan obstaculizar el logro de los objetivos estratégicos;
 - Descripción del esquema de evaluación de los objetivos y metas fijadas, con un cronograma de las evaluaciones a realizar.

2. Los Planes Estratégicos serán formulados cada cuatro años, debiendo ser consistentes con los lineamientos de las políticas estratégicas a mediano y largo plazo trazadas por el Gobierno Nacional.
3. La primera formulación tendrá lugar en el transcurso del año 2000, refiriéndose al período 2001-2004 inclusive.
4. La Jefatura de Gabinete de Ministros será la responsable de asegurar la consistencia de los Planes Estratégicos en las diferentes áreas del Gobierno. La aprobación de dichos Planes se formalizará mediante Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.
5. En los casos en que las Unidades Operativas determinen objetivos cualitativos o no cuantificables, éstas deberán informar su situación a la Jefatura de Gabinete de Ministros formulando un plan alternativo de cumplimiento efectivo que deberá ser autorizado por la Jefatura de Gabinete de Ministros.
6. Una vez aprobados, la Jefatura de Gabinete de Ministros elevará los Planes Estratégicos al Congreso Nacional, para su información.
7. Los Planes Operativos Anuales deberán:
 - Fijar objetivos y metas cuantificadas, describiendo los programas y proyectos que se implementarán para llegar a estos objetivos, incluyendo los recursos humanos y financieros necesarios para obtenerlos, debiendo ser consistentes con el presupuesto de la Unidad Operativa para el año en curso;
 - Establecer indicadores de éxito para cada una de las metas fijadas, describiendo el mecanismo de evaluación.
8. Los Planes Operativos Anuales serán formulados anualmente. La fijación de resultados anuales deberá establecer parámetros de medición cuantitativos acordes a los impactos buscados por las políticas públicas.
9. Los Planes Operativos Anuales deberán ser aprobados por la máxima autoridad de la Unidad Operativa y ser consistentes con el proyecto de Presupuesto de dicha Unidad.
10. En el caso de producirse modificaciones presupuestarias, las Unidades Operativas estarán facultadas para reformular los resultados fijados en sus Planes Operativos Anuales originales. Dichas reformulaciones podrán realizarse trimestralmente, previa aprobación de la autoridad competente.

CAPÍTULO III (informes y evaluación)

1. Los Informes sobre el grado de cumplimiento de los Planes Estratégicos deberán observar la correspondencia de objetivos y metas de la Unidad Operativa con los del Ministerio del cual depende, debiendo ser elevados a Jefatura de Gabinete de Ministros al menos una vez por año.
2. Las Unidades Operativas, a través del Ministerio del cual dependen, informarán semestralmente el estado de avance y el cumplimiento de los resultados fijados en sus Planes Operativos Anuales a la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que a su vez los remitirá al Congreso Nacional.
3. La información relativa al cumplimiento de los resultados fijados por los Planes Operativos Anuales deberá ser consistente con los informes de ejecución presupuestaria que las Unidades Operativas remiten periódicamente a la Secretaría de Hacienda, dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, en virtud de lo establecido por la Ley N° 24.156.
4. Los Informes sobre el desarrollo de los Planes Operativos Anuales deberán verificar el cumplimiento de los objetivos y metas cuantitativas de acuerdo con los indicadores de éxito.
5. En caso de incumplimiento de los objetivos por parte de las Unidades Operativas, éstas deberán aclarar las razones y las medidas tomadas para subsanar el inconveniente y el resultado obtenido.
6. Los informes producidos por las Unidades Operativas serán elevados por el Ministro competente a la Jefatura de Gabinete de Ministros, la que a su vez lo elevará al Congreso Nacional.
7. La Auditoría General de la Nación, en virtud de las facultades otorgadas por la Ley 24.156, deberá incluir entre sus objetivos el seguimiento de los Planes Estratégicos y la revisión del cumplimiento de los resultados fijados en los Planes Operativos Anuales.
8. La Sindicatura General de la Nación deberá incluir en su Plan Anual de Auditoría el control de la verosimilitud de la información contenida en los informes producidos por las Unidades Operativas y exponer sus hallazgos y recomendaciones en el Informe Anual de Ambiente de Control.

VII.B.II. Los Convenios de Desempeño

VII.B.II.1 Marco Conceptual

Mientras la Planificación Estratégica apunta a definir los grandes lineamientos en las organizaciones públicas y los Planes Operativos Anuales están orientados a definir las metas físicas y presupuestarias para la Unidad de la cual tratan, los Convenios de Desempeño son el instrumento para vincular la implementación de los Planes Operativos Anuales con la gestión de los responsables del área.

Los Convenios de Desempeño son acuerdos entre un funcionario político y un administrador público, en el cual el primero define metas de gestión, asigna una cantidad determinada de recursos y establece el desempeño esperado del administrador para alcanzar tales metas, y el segundo se compromete a cumplirlas utilizando los recursos disponibles.

El marco en el cual los Convenios se insertan puede entenderse dentro de la lógica de las relaciones que se dan entre el principal y el agente, orientado a formalizar el nexo entre ambos y a reducir los problemas de asimetría de información que subyacen dada la especialización del administrador (el agente) con respecto al político (el principal). El modo de disminuir la brecha de información es a través de la generación de un sistema de premios y castigos que incentive al administrador a gestionar los recursos disponibles de modo tal de alcanzar los objetivos y las metas propuestas por el político.

Uno de los rasgos más importantes del Convenio es que a partir del establecimiento *ex ante* de metas y dada una cantidad definida de recursos definen unas expectativas claras de gestión. Una característica importante que deben contemplar los Convenios es que las metas que contienen tienen que estar cuantificadas, definiendo los resultados concretos que se esperan y considerando los recursos disponibles para su logro. El hecho de definir no sólo responsables sino también metas cuantificadas de gestión y plazos de ejecución permite que la gestión sea más transparente y abierta.

Para que la dinámica de los Convenios de Desempeño funcione correctamente, y se alcancen los objetivos, debe establecerse un sistema de control *ex post*, complementándolo

con un mecanismo de seguimiento interno que permita evaluar el alcance del cumplimiento de las metas, llevando adelante procesos de monitoreo y seguimiento de la gestión.

El proceso de evaluación de resultados, que debería surgir de la contrastación entre lo alcanzado y lo establecido *ex ante*, se fundamenta en una sólida construcción de indicadores de las metas de gestión. Los indicadores, para que sean útiles, deben cumplir con las siguientes condiciones:

- *Relevancia:* (o representatividad), esto es, deben estar claramente ligados a la meta que se quiere lograr y por tanto a las metas prioritarias de la institución, definidas a partir de un área de resultados clave.
- *Congruencia:* los distintos indicadores vinculados a una meta deben formar un todo coherente, demostrando que los objetivos más inmediatos están orientados hacia la consecución de aquellos de más largo plazo y que resultan más difíciles de medir en términos cuantitativos.
- *Precisión y objetividad:* deben ser precisos y no ambiguos (abiertos a distintas interpretaciones no reconciliables), de fácil interpretación tanto por parte de los funcionarios como de usuarios externos.
- *Verificabilidad:* como complemento, los indicadores deben ser verificables, de modo de evitar eventuales dudas. Así, las fuentes deben ser abiertas y, en lo posible, independientes de los involucrados en el logro de las metas.
- *Accesibilidad:* un buen indicador debe estar disponible cuando se lo necesite, sin requerir un tiempo largo de elaboración. Y debe ser públicamente accesible.
- *No manipulables:* esto es, el conjunto de indicadores, para ser confiables debe no ser susceptible de manipulación o adulteración.
- *Costo:* deben ser de tal tipo, que su elaboración demande el mínimo costo. Este factor resulta de mayor importancia, dado que en el sector público los recursos suelen ser escasos y una mejor gestión implica un mejor aprovechamiento de los recursos.

VII.B.II. 2 Propuesta para establecer Convenios de Desempeño en la Argentina

Nuestra propuesta consiste en introducir en el esquema de gestión por resultados los Convenios de Desempeño. De esta manera, mientras, por un lado, la organización en su

conjunto se compromete a actuar en función de objetivos de largo plazo establecidos en sus Planes Estratégicos y sus metas de corto plazo fijadas en los Planes Operativos Anuales, los Convenios de Desempeño permitirán que los administradores públicos se comprometan y responsabilicen por el cumplimiento de dichas metas, vinculando el desempeño de su gestión con los resultados alcanzados por la organización.

VII.B.II. 2. 1 Entre quiénes se establece el Convenio

Es importante aclarar que no todas las áreas de gestión en el Estado son viables de ser sometidas a Convenios de Desempeño entre políticos y administradores. Existen actividades que se refieren al diseño de políticas que no pueden ser evaluadas en términos de metas precisas porque no producen productos cuantificables. Por lo tanto, previamente a definir a los sujetos del Convenio, es importante identificar cuáles son las actividades que producen resultados tangibles y cuantificables, y determinar que ése será el universo de trabajo.

Como norma, los Convenios se realizarán entre un funcionario político y un administrador público. En el caso de los Ministerios, los Convenios los firmarán el Secretario o el Subsecretario con el Director Nacional. Para el caso de las Secretarías dependientes de la Presidencia, el Convenio también se firmará entre el Secretario o Subsecretario y el Director Nacional. A su vez, cada responsable máximo de Organismo Descentralizado también se hará responsable ante su superior jerárquico por cumplir con las metas establecidas en su Plan Operativo Anual mediante el establecimiento de un Convenio de Desempeño.

Como puede observarse, los Directores Nacionales gozan de gran protagonismo en este sentido, ya que serían los responsables de firmar los Convenios con los políticos de los cuales dependen jerárquicamente. Sin embargo, las funciones para las cuales se los está convocando requieren de un marco de reforma que les otorgue mayor jerarquía y capacidad de acción, a partir de la eliminación de alguno de los niveles superiores.

Por otra parte, para que el marco de incentivos que conlleva la implementación de Convenios de Desempeño sea aplicable al administrador, una vez alcanzado el cargo de Director Nacional, éstos deberían desligarse del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa para pasar a pertenecer a esta nueva clase de administrador público y actuar

en función del sistema de incentivos (de premios y castigos) correspondiente al definido por los Convenios, basado en estabilidad ligada al buen desempeño, pago por productividad y niveles de autonomía en cuestiones de organización funcional y de cargos de su área.

VII.B.II. 2. 2 Duración del Convenio

La duración del Convenio es de un período de 4 años, que acompaña la ejecución del Plan Estratégico, que podrá ser renovado. En nuestro caso, sería conveniente que comenzaran a implementarse en el año 2001 para no superponerse con el período presidencial y permitir, por un lado, que al asumir el nuevo gobierno los organismos estén funcionando en base al Plan Estratégico ya definido y, por el otro, que durante el primer año de gestión se pueda realizar la planificación de ambas herramientas de gestión en base al conocimiento del contexto en el cual deberán implementarse, las necesidades y capacidades de las instituciones públicas y los nuevos lineamientos de política.

El sistema contará con un régimen de revisión anual que permitirá evaluar el desempeño y concluir el contrato si no se alcanzaran las metas previstas. Es decir, ante una evaluación deficiente de la gestión anual del administrador público, su principal podrá dar por terminado el convenio, aunque no se hayan cumplido los 4 años.

VII.B.II. 2. 3 Contenidos del Convenio

Entre los elementos que debe incluir el Convenio es importante que se definan:

1. Los *derechos y obligaciones* de ambas partes.

Es importante que en el Convenio figuren explícitamente los derechos y obligaciones de ambas partes firmantes, especificados en cada meta y objetivo que contienen.

2. Los *Objetivos y metas de gestión cuantificadas*, actualizadas anualmente y que surjan de las existentes en los Planes Operativos Anuales que correspondan a la Unidad Ejecutora de la cual son responsables.

De este modo, la evaluación *ex post* de la gestión cuenta con mayores herramientas para establecer los éxitos y fracasos y para diagnosticar las dificultades y diseñar propuestas para mejorar los procesos.

3. El *plazo previsto* para obtenerlas

4. El mecanismo y las herramientas de *medición de desempeño* del administrador público, que permitan evaluar el grado de cumplimiento de las metas y los plazos y la eficiencia en la utilización de los recursos.

Uno de los elementos principales para el éxito del proyecto consiste en el establecimiento de un proceso regular y constante de rendición de cuentas (*accountability*), que intenta generar mecanismos que aseguren la transparencia y responsabilización de los firmantes por los objetivos que se persiguen y los resultados alcanzados. En nuestro caso, el proceso de rendición de cuentas es constituido por los mecanismos de reporte de los Planes Operativos Anuales y los Planes Estratégicos: informes anuales de evolución de los Planes Estratégicos e informes semestrales que especifiquen las metas alcanzadas en los Planes Operativos Anuales, los cuales deben tener amplia difusión pública.

5. Un sistema de *premios y castigos* claro, que incentive al administrador a cumplir con sus responsabilidades de modo efectivo y eficiente.

a. Remuneración variable: Es importante definir algún tipo de relación entre el desempeño alcanzado con respecto a las metas fijadas y las remuneraciones de los responsables de dichas metas, de modo de premiar con un componente variable para el mejor desempeño, el cual no debería ser mayor que el 20% del sueldo anual del administrador, reservándose la autoridad máxima del organismo, para este fin, un 10% del presupuesto a ser distribuido según desempeño.

b. Estabilidad del administrador acorde al desempeño: Frente al desempeño insatisfactorio del administrador se deben establecer medidas concretas que permitan al responsable político reorientar la gestión y el cumplimiento de las metas. Las acciones para llevar adelante frente al desempeño insatisfactorio pueden ir desde la no renovación del Convenio al finalizar el período de 4 años, a un no otorgamiento del pago por productividad, o bien a la remoción del funcionario al finalizar el período anual. En casos extremos, el funcionario político estará habilitado a interrumpir el proceso mismo del Convenio antes de que se produzca la evaluación anual, debiendo elevar a la Jefatura de Gabinete de Ministros una justificación corroborada de los motivos que impulsaron tal medida.

VII.B.II.2.4. El proceso de elaboración del Convenio

Tal como el Plan Estratégico y los Planes Operativos Anuales, el Convenio de Desempeño se elabora durante el año previo a su implementación. Las metas del Convenio son las

definidas en el Plan Operativo Anual y deben formar parte del esquema presupuestario del organismos, que luego será elevado ante el Congreso al momento de discutir el presupuesto del año correspondiente.

En junio de cada año, entonces, el funcionario político y el administrador comienzan a definir de modo conjunto las metas de gestión esperadas para el año siguiente y los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para llevarlas a cabo. Una vez elaborado un Convenio preliminar, los funcionarios deben comenzar a diseñar el proyecto de presupuesto en base al análisis y las conclusiones del Convenio. El proceso debe concluir a principios de septiembre, cuando se eleva el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional, incluyendo las metas a cumplir por cada organismo.

VII.B.II. 2. 5 Esquema de implementación en Argentina

La implementación de este modelo puede ser abordada desde el marco de la recientemente sancionada Ley de Solvencia Fiscal, específicamente en referencia al artículo 5, inciso c, que establece la posibilidad del Jefe de Gabinete de Ministros a celebrar acuerdos-programas. Reproducimos a continuación el punto al que hacemos referencia:

Ley de Solvencia Fiscal

Artículo 5

c). Autorízase al Jefe de Gabinete de Ministros, a partir del año 2000, a celebrar acuerdos-programas con las unidades ejecutoras de programas presupuestarios, a efectos de lograr una mayor eficiencia, eficacia y calidad en su gestión. Dichos acuerdos tendrán una duración máxima de hasta 4 (CUATRO) años y se convendrán en el marco de las siguientes pautas:

I Compromiso de la unidad ejecutora en materia de cumplimientos de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificadas.

II Niveles de gastos a asignarse en cada uno de los años del acuerdo.

III Se acordará un régimen especial para la aprobación de determinadas modificaciones presupuestarias.

IV Se acordará un régimen especial para la contratación de bienes y servicios no personales.

V Facultades para el establecimiento de premios por productividad al personal del respectivo programa, dentro del monto de la respectiva masa salarial que se establezca para cada uno de los años del acuerdo, en el marco de las facultades del Estado empleador establecidas en la Ley 14.250 y sus modificatorias y/o la ley 24.185 y sus reglamentarias

VI Atribución para modificar la estructura organizativa, eliminar cargos vacantes, modificar la estructura de cargos dentro de la respectiva masa salarial y reasignar personal dentro del programa.

VII Atribución para establecer sanciones para las autoridades de los programas por incumplimiento de los compromisos asumidos, las que serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo.

El presente capítulo, dedicado a Convenios de Desempeño, puede ser visto como una reglamentación de los puntos I, II, V, VI y VII.

Con respecto al punto VI que atribuye facultades de modificación de la estructura organizativa y de cargos en la unidad de su responsabilidad, nosotros consideramos que esta misma facultad debe ser algo limitada, permitiendo a cada funcionario responsable del Convenio de Desempeño modificar hasta 2 veces durante la duración de su Convenio la estructura organizativa, sin que puedan realizarse ambas alteraciones en el mismo año. Esto así, dado que es necesario que la estructura organizativa y de cargos se mantenga durante la ejecución de cada Plan Operativo Anual, para respetar la programación que se haya hecho y garantizar coherencia institucional.

VII.B.III. Mecanismos de Control de Gestión en el Estado

VII.B.III.1 Introducción

Tal como se definió anteriormente, en nuestro país, el administrador público se encuentra sujeto tanto a controles formales como informales, cuyo desarrollo institucional ha sido hasta el momento muy desigual. En el primer caso, los mecanismos de control que surgen de la estructura de gobierno someten a los administradores a rigideces que prácticamente paralizan su gestión. Por otro lado, los controles informales, llevados a cabo por agentes sociales más dispersos, se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo y ejercen un control esporádico

y difuso. *Actualmente, ninguno de éstos controles está realmente enfocado en los resultados de la gestión.*

Por el contrario, un modelo en el que los administradores sean tan responsables por sus logros como de las decisiones necesarias para alcanzarlos, tiene como contrapartida una mayor responsabilización: los objetivos se especifican, los rendimientos se miden y *se deben rendir cuentas de los resultados obtenidos*. En este marco no es posible pensar en un sistema de control tradicional focalizado solo en los procedimientos y en las reglamentaciones.

VII.B.III.2 Instituciones y mecanismos del control de la gestión del Estado

Hasta 1992, año de sanción de la Ley 24156, denominada *Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional*, existían dos organismos con funciones de control de gestión de la administración: *la Sindicatura General de Empresas Públicas y el Tribunal de Cuentas de la Nación*. El primero tenía a su cargo el monitoreo de la gestión de las empresas estatales, mientras que la función del segundo se vinculaba con la evaluación de la ejecución presupuestaria.

En un marco de certidumbre económica como consecuencia de la Ley de Convertibilidad (1991), fue sancionada en setiembre de 1992 la Ley 24156 *de Administración Financiera y Sistemas de Control*, que establece la existencia de una oficina dependiente del parlamento para el control externo (en nuestro país la AGN) y una agencia del poder ejecutivo para la gestión presupuestaria y el control interno (estas funciones están divididas entre la Secretaria de Hacienda y la SIGEN, respectivamente). El modelo se ajusta al diseño institucional para el control de la mayoría de los países avanzados en esta materia.

En tal sentido, podemos señalar que la Ley 24.156 representa un notable avance en cuanto al planteamiento jurídico-normativo de las funciones y atribuciones de las agencias encargadas del control de gestión en nuestro país. Respecto de las normas y prerrogativas que regían el funcionamiento del la SIGEP y el Tribunal de Cuentas, la nueva ley presenta numerosas ventajas:

a) Una de las bases metodológicas del nuevo esquema de administración financiera es la interrelación entre los sistemas. Allí se postula el desarrollo de sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público Nacional. En este sentido, promueve la evaluación de gestión de los funcionarios de cada área y establece en cada jurisdicción (Poder Legislativo, Poder Judicial, Presidencia de la Nación, Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional)¹¹: un sistema contable; un sistema eficiente y eficaz de control interno normativo, financiero, económico y de gestión (control previo y posterior y de la auditoría interna); un sistema estructurado de control externo del sector público nacional; y cuatro sistemas interrelacionados que entre sí integran la administración financiera: sistemas presupuestario, de crédito público, tesorería y contabilidad

La ley permite la centralización de la información contable y financiera proveniente de todos los espacios de control y seguimiento presupuestario a través del *Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF)* y la *Cuenta Unica del Tesoro (CUT)*. Esto es importante en términos de la comprensión global del estado financiero de las cuentas públicas.

b) Otro aspecto del sistema de control que resulta importante destacar es la jerarquía otorgada a la AGN -cuyo presidente surge de una propuesta vinculante efectuada por el partido opositor con mayor número de legisladores en ambas cámaras-, a través de su incorporación al texto constitucional en 1994 y mediante la disposición que instruye a la SIGEN a mantenerla informada acerca de su labor. De esta manera se reconoce la supremacía del órgano de control dependiente del Congreso.

c) Respecto del remplazo de la SIGEP por la SIGEN, el principal avance está dado por la mayor cobertura que adquiere el control de gestión interno gracias al desarrollo de las Unidades de Auditoría Interna (UAIs) en cada organismo público. La SIGEN tiene la capacidad de ejercer un control de gestión sobre todos los organismos dependientes del poder ejecutivo, incluyendo empresas privatizadas y asociaciones con participación de capital estatal.

d) Gracias al establecimiento de los precios testigo, la SIGEN ha posibilitado incorporar el concepto de “*control por referencia*”, a través del *sistema de precios testigo*.

¹¹ Con respecto a los órganos rectores, se prevén uno para cada sistema de administración financiera, uno responsable de la coordinación de éstos y, por último, los órganos rectores de los sistemas de control internos y externos: Sindicatura General de la Nación, bajo la órbita del Poder Ejecutivo, y Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso de la Nación.

e) En cuanto a la AGN, en el plano normativo e institucional se establece un importante marco de funciones y atribuciones que, sumadas al rango constitucional otorgado a su tarea de control externo de la administración (constitución de 1994), superan notablemente al control que el Tribunal de Cuentas oficiaba sobre las operaciones a realizar por agencias del Ejecutivo. La Ley 24.156 establece que la AGN debe formular los criterios de control y auditoría externa que abarquen los aspectos financieros, de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. A su vez, la AGN puede exigir la colaboración de todas las entidades del sector público, puesto que están obligadas a suministrar los datos, documentos, antecedentes e informes relacionados con el ejercicio de sus funciones. También es capaz de promover las investigaciones de contenido patrimonial, comunicando sus conclusiones a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

f) Respecto del momento de la gestión o actividad en el cual el control es introducido, la ley 24.156 “*instituye el control posterior de los actos de la Administración (...), excepto en lo que a materia de privatización respecta, careciendo en consecuencia de facultades de observación de los actos administrativos*”¹². La instauración del control *a posteriori* estuvo vinculada a la voluntad de otorgar una mayor libertad al administrador y una mayor celeridad a la gestión.

g) El nuevo esquema de administración financiera, incorpora, además de información financiera, la técnica del presupuesto por programas (el artículo 95 de la ley), que implica la inclusión de relaciones insumo producto en el ámbito de los procesos productivos de las instituciones del sector público.

Como vemos, el marco institucional y normativo para el desarrollo del control de gestión amplía notablemente las potencialidades de la actividad de la SIGEN y la AGN respecto del modelo anterior. Sin embargo, más allá de que la evolución general es positiva, en el camino que va de la enunciación normativa de funciones y atribuciones a su implementación, nos encontramos con un conjunto de factores que limitan la efectividad para ambos organismos.

a) Un primer factor se relaciona con las capacidades de ambas agencias para cubrir el espectro que tienen a su cargo. Esto se plasma sobre todo en el caso de la AGN, la cual no cuenta con un presupuesto acorde con la importancia de su función. En el caso de la

¹² Barraza, Javier I. y Schafrík, Gabiana H.: *El control de la Administración Pública*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995. Pág. 97-98.

SIGEN, existen más de 180 unidades de auditoría interna distribuidas por organismo, permitiendo la coordinación de estas agencias con la oficina central a través de la formulación de reglas generales en materia de auditorías financieras y contables, sobre las cuales cada UAI debe presentar un plan de trabajo anual a la SIGEN. Por el contrario, la AGN no posee tal nivel de alcance en el control que realiza, además de estar sujeta a un presupuesto relativamente escaso dada la importancia de la función que lleva a cabo.

b) El cuadro que sigue demuestra una notable variabilidad en la cantidad de informes producidos año a año por la SIGEN, situación que se da en menor medida en la AGN. Sin embargo, es de destacar la disparidad de las cifras entre ambas instituciones cuando se trata de analizar el total de informes por año y el costo por informe. Es claro que el presupuesto de la SIGEN fluctúa con mayor facilidad en reacción a los designios del Ejecutivo, respecto de lo que sucede con la AGN. Sin embargo, una supuesta mayor especialización de la AGN, la cual surgiría como conclusión luego de analizar la cantidad de informes promedio y el costo de cada uno de ellos, no redundaría en un control de mayor envergadura, de acuerdo al análisis del funcionamiento real de ambos organismos

INDICADOR DE CONTROL	INSTITUCION	1995	1996	1997	1998 Vigente
Total de informes por año	SIGEN	5.780	3.374	13.244	8.099
Nº de informes por persona ocupada	SIGEN	14,9	8,8	37,1	21,5
Gasto medio por informe	SIGEN	\$ 4.282	\$ 6.564	\$ 1.730	\$ 2.979
Total de informes por año¹³	AGN	319	257	230	287
Gasto promedio por informe	AGN	\$ 82.414	\$ 94.319	\$ 110.665	\$ 88.617

Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación, MEOySP: Sistemas de Indicadores de Gestión,

c) En cuanto a la AGN, su soporte institucional proviene del acuerdo político entre los bloques mayoritarios del Congreso y entre ambas cámaras. Compuesta por siete miembros, su Presidente debe corresponder a la primera minoría opositora en el parlamento y debe ser

¹³ En el caso de la agencia de control externo francesa, la *Cour deComptes*, realiza aproximadamente 400 informes, de los cuales los más significativos en términos del interés de la opinión pública, (entre 20 y 30)

designado por resolución conjunta de los Presidentes de las dos Cámaras. En cuanto a los seis miembros restantes, la designación de tres está en manos de la Cámara de Diputados y el resto (tres) en la Cámara de Senadores. Las negociaciones que se desarrollan en el seno del parlamento para su conformación pueden en algún punto debilitar su accionar, debido a la existencia de compromisos cruzados que impiden una mínima unidad de criterio entre los auditores. En cierta medida, el accionar de la AGN se encuentra atado al clima de acuerdo/ confrontación que reina en el parlamento, ya que gran parte de sus tareas es encomendada por la Comisión Revisora de Cuentas del Congreso¹⁴.

d) En tal sentido, la AGN no ha alcanzado todavía en nuestro país el prestigio y el halo de imparcialidad y objetividad en sus dictámenes de los que goza en otros países.

e) A lo anterior hay que agregarle la incipiente gimnasia parlamentaria de nuestro país en materia de control sobre la administración pública. Todavía no se alcanza el nivel de articulación y funcionamiento que, entre el parlamento de otros países y las oficinas de control de gestión externo se establece. Otro aspecto relacionado con la falta de diálogo entre Congreso y Administración Pública¹⁵, en torno a las cuestiones del control, está dado por la sobrecarga de cuestiones que atienden los legisladores y la debilidad de las capacidades técnicas de las estructuras de apoyo de los mismos. Remitidos los informes de la AGN a los legisladores, en su mayoría tienden a ser aprobados sin más trámite, a menos que la cuestión analizada sea por demás manifiesta en términos de posibilidad de existencia de corrupción. Los informes de la AGN terminan siendo en la mayor parte de los casos una reserva de dictámenes que, en algún momento, pueden ser consultados en caso de que algún hecho dispare una investigación relacionada con alguno de los organismos evaluados. A diferencia de otros "pares internacionales", la AGN es un organismo asesor de la Comisión Revisora de Cuentas, lo que determina que su evolución y funcionamiento está atado a los señalamientos que, desde un órgano eminentemente político (una comisión parlamentaria), se le realizan.

son incluidos en el **Reporte Anual**.

¹⁴ Un claro ejemplo de esta dinámica es la modalidad de formulación del *Plan de Acción Anual* que la AGN debe realizar. El Plan debe ser consensuado en el seno del Parlamento, lo que no sólo introduce el esquema de negociación de las metas del organismo, sino que retarda su aprobación definitiva, llegando generalmente a aprobarse una vez comenzado el año. La consecuencia más importante de este proceso es que la AGN termina auditando con hasta tres años de retraso respecto del momento en que fueron llevadas a cabo las acciones evaluadas. Esto no ocurre con la SIGEN, que permanentemente acompaña la gestión del organismo.

¹⁵ La débil dinámica de diálogo señalada entre el Congreso y la Administración Pública en torno a los mecanismos de corrección de errores o recomendaciones efectuadas por la AGN orienta los incentivos de los legisladores y administradores públicos en una dirección que no conduce hacia una mayor eficiencia en la gestión. En el primer caso, descubrir lo penalmente punible, mientras que en el segundo, evitar lo penalmente riesgozo

f) El tipo de control que ambas instituciones llevan a cabo está fuertemente influenciado por el modelo de gestión desarrollado por los organismos públicos, *limitando las posibilidades de llevar adelante un control por resultados*. La información referida a indicadores de desempeño, resultados cuantificables y/o instancias de medición de la performance alcanzada, constituye en cierta medida una excepción en la administración descentralizada y algo prácticamente inexistente en la administración central. Este aspecto se encuentra en directa relación con la posibilidad de establecer el control de gestión por resultados como responsabilidad de la AGN y/o la SIGEN.

g) En la actualidad, la AGN toma los informes de la SIGEN como “punto de partida” de sus controles. Esto quiere decir que no tiende a cuestionarse al informe mismo de la SIGEN, sino que se lo toma como base de la investigación posterior¹⁶. Las capacidades de gestión del organismo se ven debilitadas frente a un universo de control que excede holgadamente las posibilidades que su presupuesto brinda (alrededor de 25 millones de pesos)¹⁷. Por su parte, las UAI concentran su tarea en los aspectos patrimoniales y financieros de la gestión.

h) Un breve repaso por la modalidad de los informes de ambos organismos permite visualizar que los mismos se centran fundamentalmente en los niveles de ejecución de insumos y parcialmente en las metas alcanzadas, siempre cuando en este último caso exista información presupuestaria sobre metas físicas del programa en cuestión¹⁸. El control de gestión en nuestro país está fundamentalmente determinado por un esquema de incentivos basado en el riesgo penal para el administrador público. Las consecuencias de desvío de la atención del administrador desde los resultados, hacia la posibilidad de cometer errores con consecuencias penales, son obvias.

i) La información referida al rendimiento de los organismos públicos no está suficientemente al alcance del ciudadano, tal como debería ocurrir teniendo en cuenta la obligación que en este aspecto surge de los artículos 107 (punto c) y 119 (punto f) de la ley 24.156. Los mismos hacen referencia al carácter público de los informes de la AGN y la

¹⁵ Una vez más, el foco del control se centra en los procesos legales y la adecuación a las normas por sobre los resultados obtenidos.

¹⁶ Esta situación no ocurre en la mayoría de los países avanzados en materia de control de gestión, donde existe un sistema de contrapesos entre los órganos internos y externos de control.

¹⁷ Alrededor de 20 millones son necesarios para mantener la estructura básica de funcionamiento –alrededor de 400 empleados de planta permanente. La suma restante es para contratar auditores externos para investigaciones especiales (entre 300 y 400 personas por año). Esto quiere decir que, cuando existen recortes presupuestarios, éstos recaen sobre la capacidad de contrataciones externas, es decir, afectan la capacidad técnica de la AGN para llevar adelante sus funciones.

SIGEN y a la necesidad de que las investigaciones por ellos realizadas sean puestas al alcance de la opinión pública. La realidad indica que las aludidas obligaciones son cumplidas sólo a medias. Este aspecto está en directa relación con la posibilidad de generar instancias de control social sobre la gestión de los organismos públicos. Tanto la SIGEN como la AGN no han incorporado la idea del ciudadano como cliente de su accionar. Sus instancias de generación de información no toman en cuenta la posibilidad de convertir a los ciudadanos en aliados para el control que realizan, difundiendo información referida al desempeño de los organismos que auditan en aquellas variables que más preocupan a los clientes.

En consecuencia podríamos afirmar que, si bien las obligaciones de la AGN y la SIGEN no están relacionadas de manera directa con el tipo de control por resultados que el conjunto de la propuesta promueve, de cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los organismos de control de gestión analizados posibilitarían a los ciudadanos el acceso a cierta información que hoy en día no pueden lograr por sí mismos, poniendo en sus manos una herramienta indispensable para el logro del control social.

VII.B.III.2.1 Otras Instituciones que participan del Control

La alusión más obvia e inmediata al hablar del problema de la transparencia en la Administración Pública está constituida por el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, la noción de transparencia (o su ausencia) en el ámbito gubernamental no debe ser exclusivamente utilizada para designar una situación caracterizada por la existencia de actos de corrupción, sino que puede asimismo ser utilizada para aludir a una actitud -más aún, una obligación- por parte del gobierno, de generar, publicar y difundir información comprensible acerca de las decisiones y actividades de la administración.

En los últimos años, la necesidad de combatir esa falta de transparencia y lograr una mejor imagen de la administración de cara a sus ciudadanos han sido el principal motor para el surgimiento de dos nuevas instituciones: el Defensor del Pueblo y la Oficina de Ética Pública.

¹⁸ Esto no siempre ocurre, más allá de que en las normas de formulación del presupuesto se especifica que así debe ser. Por otra parte, aún en el caso de la existencia de metas, estas han sido formuladas por el propio

En la Argentina, la figura del Defensor del Pueblo inició su actividad el 17 de octubre de 1994, adoptando una estructura de carácter unipersonal independiente, instituida en el ámbito del Congreso Nacional¹⁹. El artículo 86 de la Constitución Nacional le reconoce las *“funciones de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”*.

En lo que respecta a los organismos de control de gestión mencionados al comienzo de este capítulo, el Defensor no surge para intentar sustituirlos ni para poner en duda la eficacia y eficiencia de su accionar, sino para complementarlos y así lograr una infraestructura de control más acabada. El Defensor puede efectuar recomendaciones o advertencias a la institución que actuó en perjuicio del ciudadano²⁰.

A modo de conclusión es necesario destacar un aspecto relativo a la prestación de servicios públicos privatizados. Allí puede apreciarse la importancia que la gestión del Defensor del Pueblo ha asumido en varias circunstancias en las que los derechos de los clientes se vieron perjudicados por las decisiones y/o actividades de las empresas prestatarias.

Por su parte, la Oficina Nacional de Ética Pública, creada en el año 1997 a través del Decreto N° 152, tuvo como primera misión la elaboración de un Código de Ética de la Función Pública, presentado ante el Presidente de la Nación el 24 de agosto de 1998. Dicho código ha sido diseñado y redactado por un Consejo Asesor, conformado por representantes de asociaciones civiles y gremiales, diversas Organizaciones No Gubernamentales, comunidades religiosas y legisladores de diferente filiación partidaria.

organismo sin intervención alguna del Congreso en su proceso de diseño y aprobación.

¹⁹ El artículo 86 de la Constitución Nacional le reconoce las *“funciones de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”*.

²⁰ Según el art. 28 de la ley 24.284, dicha institución deberá responder en un plazo máximo de 30 días. De no recibirse tal respuesta, la falta de atención a sus sugerencias será comunicada al titular máximo del área (ministro o secretario). Si en esta segunda instancia tampoco se diese lugar a su recomendación, ello deberá ser puesto en conocimiento de la Auditoría General de la Nación y del Congreso mismo en su informe anual, aclarando quiénes han sido los funcionarios que lo han desoído y desobedecido.

A partir del estudio de diversos documentos y disposiciones legales -nacionales e internacionales-²¹ y del análisis de las necesidades, realidad, estructura y dinámica de la Administración Pública argentina, se establecieron ciertos principios particulares (Aptitud, Capacitación, Legalidad, Evaluación, Veracidad, Discreción, Transparencia, etc.) y generales (probidad, prudencia, justicia, templanza), en función de los cuales se articularía una de las más destacadas funciones de la Oficina Nacional de Ética Pública: el monitoreo de la Administración Pública con el objeto de controlar la medida en que dichos principios son respetados.

Además de establecer el marco dentro del cual los funcionarios públicos deben desempeñar sus actividades, el Código contiene disposiciones relativas a ciertas prohibiciones que los funcionarios y empleados públicos deben respetar. Una vez recorrido, de manera lo más breve posible, el contenido general del Código y las funciones más destacadas de la Oficina Nacional de Ética Pública, deseamos ahora detenernos en un punto que consideramos de profunda relevancia.

Al referirnos a los *Principios Particulares*, hicimos mención a la necesidad de presentación de una Declaración Jurada Patrimonial y Financiera. Al respecto, el Código no sólo determina el procedimiento a seguir, los plazos dentro de los cuales debe realizarse la presentación y quiénes estarán obligados a hacerlo, sino que, además, establece el carácter público de la misma. Ello implica un notable avance, más aún si tenemos en cuenta que hasta el presente las declaraciones han sido de carácter privado y mantenidas en un sobre cerrado y lacrado en la Escribanía General de la Nación, el cual no era abierto a menos que se hubiera iniciado una causa penal. Un estricto cumplimiento de los principios y disposiciones contempladas por el Código haría posible avanzar hacia una mejor y más transparente Administración Pública. Asimismo, contribuiría a poner a disposición de los ciudadanos una valiosa herramienta que, en términos de control social, adquiere particular significancia, convirtiéndose en un indispensable requisito: *el libre acceso a la información*.

²¹ A la hora de la redacción del Código de Ética para la Función Pública fueron observados los siguientes documentos y disposiciones legales: el Código modelo de las Naciones Unidas; las normas de conducta para el Gobierno Federal de los Estados Unidos; el Código de Servicio Civil del Reino Unido; la Convención Interamericana contra la Corrupción – Ley 24.759-; el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública; la

No obstante, creemos necesario destacar que los resultados alcanzados por la Oficina de Ética se verán fuertemente influidos por la capacidad institucional con la que cuente para llevar adelante sus funciones, el apoyo político del gobierno de turno y el grado de interés, y las consecuentes demandas manifestados, por parte de los ciudadanos.

Hemos visto cómo la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, el Defensor del Pueblo y la Oficina de Ética Pública se han ido articulando en torno a la búsqueda de una Administración Pública que se desempeñe en un contexto de respeto de las leyes. Ello es un logro a reconocer, especialmente si tenemos en cuenta lo importante que resulta el hecho de que el control no esté monopolizado por un solo organismo sino que sea ejercido por una pluralidad de instituciones.

No obstante, si bien los organismos hasta el momento analizados resultan *necesarios* para la conformación de un sistema integral de control de gestión, no constituyen componentes *suficientes* para lograrlo. Más allá de ciertas objeciones que con posterioridad realizaremos respecto de algunas las características de estas instituciones, creemos necesario destacar lo imprescindible que resulta el surgimiento de nuevos mecanismos mediante los cuales canalizar las demandas de la sociedad. No se trata ya de que el Estado actúe de manera más transparente y sin avasallar nuestros derechos, sino también de que provea a los ciudadanos de instancias mediante las cuales ejercer una participación y un control efectivo del desempeño de las distintas áreas de gobierno.

VII.B.III.3. El Control Social de la Gestión Pública

El desafío pendiente, en concordancia con los avances y las tendencias internacionales en la materia, y la necesidad de fortalecimiento de nuestro sistema democrático, consiste en la capacidad de agregar a los mecanismos tradicionales de control -frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado (checks and balances), y el control que, en todo régimen democrático, deriva de las elecciones-, nuevas formas de responsabilización directa de la Administración Pública frente a la sociedad.

El surgimiento o la consolidación de las ya existentes instancias de control social permitiría complementar las mencionadas formas de control tradicionales y alcanzar un sistema integral de control de la gestión gubernamental: a) posibilitando una intervención permanente de los ciudadanos en la esfera estatal más allá de los periódicos procesos electorales y b) posibilitando el control de las decisiones y acciones de aquellos integrantes del aparato estatal, a quienes no podemos elegir a través de nuestro voto. Los denominados mecanismos de control social de la gestión apuntan a complementar la relación fundamental que se establece en una democracia: aquella que se funda en la responsabilidad electiva de entre aquellos que toman decisiones y quienes los eligen por medio de las elecciones.²²

La preocupación por la generación de mecanismos de control social, apunta a proveer al Estado de una eficaz herramienta para maximizar su rendimiento: la implementación de políticas que conviertan al principal cliente de las organizaciones públicas, el ciudadano, en agente de control de gestión. Supone además, la voluntad de contribuir a la legitimidad de las instituciones democráticas, a través de un aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. La voz del ciudadano, ligada a instancias que orienten su expresión a la evaluación de la Administración Pública, es el mejor aliado de los procesos establecidos de control.

El esquema diseñado por Adam Przeworski²³ para el análisis de las relaciones entre principal y agente, desarrollado en el marco teórico, sirve como modelo para el análisis de las relaciones señaladas. Del análisis de estas relaciones puede inferirse que, si bien los burócratas se encuentran sujetos a las decisiones y órdenes impartidas por los políticos para la consecución de las funciones que les fueran encomendadas por los ciudadanos, éstos últimos no son vistos por la administración pública como alguien ante quien deben responder y reportar por lo que se hace y/o se deja de hacer.

"Las burocracias públicas son diferentes de las firmas privadas en un aspecto fundamental que abre la posibilidad de una más efectiva supervisión. Los servicios del Estado son

²² Méndez, José Luis: "La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político", en *Teoría y Praxis*, Nuevo León, 1993.

²³ Para ampliar el estudio de las relaciones entre el principal y el agente ver Przeworski, Adam: op.cit.

producidos y ejecutados por una burocracia cuyos miembros son indicados por políticos. De allí que el control de los ciudadanos sobre la burocracia sólo pueda ser indirecto, pues las instituciones democráticas no contienen mecanismos que permitan a los ciudadanos sancionar directamente las acciones legales de los burócratas. A lo sumo los ciudadanos pueden considerar el desempeño de la burocracia cuando sancionan a los políticos electos.(...)"²⁴

En el entendimiento de los perjuicios que se originan en esa falta de comunicación y cooperación entre la ciudadanía y la administración pública es que este capítulo de la propuesta de reforma de la Administración Pública se propone analizar los canales o mecanismos mediante los cuales podría llegar a construirse un verdadero triángulo de responsabilidad conformado por ciudadanos, políticos y burócratas. Esto se corresponde con la aspiración señalada al comienzo del presente capítulo, en torno a la necesidad de complementar las elecciones con otros espacios de control “entre elecciones”.

Accountability y control social

La palabra accountability puede ser traducida como "responsabilidad"²⁵. Cuando hablamos de accountability, damos cuenta de “la obligación de rendir cuentas y asumir responsabilidades ante los ciudadanos, impuesta a aquellos que detentan el poder del Estado”. Asimismo, debemos tener en cuenta que “*accountability se refiere no sólo a la premisa de rendición de cuentas sino también a la definición de los objetos sobre los cuales han de rendirse esas cuentas.*”²⁶. La rendición de cuentas a la sociedad implica no sólo la obligación del gobierno de mantener informados a los ciudadanos acerca de sus decisiones y acciones –por medio de canales de participación y control–, sino también la posibilidad de que ello dé lugar a denuncias y sanciones. Asimismo, existe otra condición

²⁴ Przeworski, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: BRASIL. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p.19

²⁵ Ver Oszlak, Oscar: “El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas”, en *Aportes*, Año 5 No. 11, 1998, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 1998

²⁶ Levy, Evelyn: “Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente”, en Bresser Pereyra, Luiz C. y Cunill Grau, Nuria (ed.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires, 1998, pág. 388-9.

necesaria para poder avanzar en la dirección buscada; la misma está dada por una imprescindible democratización del acceso a la información referida al sector público²⁷.

El triángulo de relaciones y responsabilidades (entre ciudadanos, políticos y burócratas) redundará en un incremento del poder de la sociedad. No obstante, ello debería conllevar, necesariamente, un incremento de la capacidad institucional para canalizar y dar respuesta a las nuevas demandas. Un Estado que genera y promueve espacios para el desarrollo del control social, pero que a su vez carece de capacidades institucionales para hacerles frente, corre el riesgo de ser colonizado por los grupos más fuertes de la sociedad civil, los cuales no siempre resultan los más representativos ni los más comprometidos con el interés común.

Asimismo, las iniciativas tendientes a la generación de mecanismos de control social sobre el aparato estatal deben estar acompañadas por tres tendencias en auge: la medición de rendimientos en el Sector Público sobre la base de indicadores de resultados; el enfoque en la calidad; y la conceptualización del ciudadano como cliente.

VII.B.III.4. Algunas experiencias en nuestro país

En la Argentina, como en la mayoría de los países latinoamericanos, la acción de las Organizaciones de la Sociedad Civil se ha expandido en los últimos años, cobrando una fuerza notable. Su intervención en áreas como las de servicios sociales, nutrición infantil, educación, vivienda, atención médica y protección del medio ambiente debe ser altamente valorada, en especial por lo significativa que resulta su labor para aquellos que se encuentran excluidos del acceso a dichos bienes y servicios públicos.²⁸

²⁷ El Estado debe procurar arbitrar las políticas necesarias para poner en conocimiento de los ciudadanos sus derechos en su relación con la administración pública, como los canales e instituciones existentes para su ejercicio. En segundo lugar, debe generar una información lo más objetiva y fidedigna posible. Especialmente en los casos de aquellas áreas técnicas cuya información resulta excesivamente compleja, es necesario que la misma sea “traducida” en términos de fácil comprensión para los ciudadanos. Por último, el Estado debe garantizar que la información llegue a todos los ciudadanos, procurando tener un perfil proactivo en la generación, alcance y distribución de la misma.

²⁸ La creciente expansión de las organizaciones públicas no estatales se refleja claramente en las mediciones realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Según informes elaborados por ambos organismos internacionales, existen en el país 78.392 organizaciones civiles de la comunidad distribuidas en un 10.57 % en el NOA, 3.5 % en el NEA, 65.62 % en la región Centro, 8.46 % en la Patagonia y 11.83 % en Nuevo Cuyo²⁸.

No obstante, y a pesar de que no nos adentraremos en un análisis exhaustivo del tercer sector en la Argentina, podemos inferir que -a nivel general- las Organizaciones de la Sociedad Civil han asumido en nuestro país la función de “tapar los agujeros” que el Estado deja al descubierto, más que controlar que aquél cumpla con los deberes y funciones que dan sentido su existencia. La realidad es que no contamos en nuestro país, en proporción suficiente, con una red de organizaciones articuladas en torno al control - “desde abajo”- del accionar del Gobierno. Es aquí donde resulta imprescindible un refuerzo del tercer sector, del *sector público no estatal*²⁹.

Un indicio de que la cuestión del control social no está totalmente ausente en nuestro país está dado por el surgimiento del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano³⁰. Si bien aún no se cuenta con un decreto que imprima un carácter obligatorio a su implementación y a pesar de su corta edad, existe una experiencia precursora que puede servirnos de guía para casos futuros y que da cuenta de los beneficios que su aplicación conlleva. Se trata de la implementación conjunta entre la Secretaría de la Función Pública y el Gobierno de la Provincia de Mendoza, del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, como complemento de una reforma integral de la Administración Pública provincial iniciada tres años atrás³¹.

Al respecto debemos señalar que, en nuestra opinión, el camino no será fácil. El programa requerirá, allí donde sea implementado, de innovaciones adicionales que van más allá de la variable de incorporación de la ciudadanía. Además, la implementación del programa necesita de un importante apoyo político, en tanto constituye un giro radical respecto de la cultura política y burocrática tradicional.

²⁹ Expresión tomada de varios escritos de Luis Carlos Bresser Pereira.

³⁰ El mismo ha sido diseñado por la Secretaría de la Función Pública, en el marco de un convenio con el Reino Unido, quien se ha destacado por su tradición en la fijación de normas de integridad y rectitud del Sector Público.

³¹ El Programa fue formalmente adoptado en la provincia de Mendoza mediante el Decreto provincial N° 584/98, dándose así inicio a la primera experiencia piloto a nivel nacional. El primer paso consistió en la sensibilización de la “*masa crítica*” representada por los integrantes del Sector Público provincial, a fin de que ellos logran sentirse estrechamente comprometidos con este nuevo desafío. A lo largo del año 1998 se ha llevado a cabo un conjunto de actividades en ese sentido. Asimismo, se procedió a la designación y capacitación de coordinadores -en cada uno de los ministerios- y de facilitadores -en cada una de las dependencias-. Estos últimos serán los encargados de desarrollar e implementar el programa en cada agencia gubernamental.

La ejecución se diseñó en función de cinco ejes básicos: 1°) Fijación de estándares de servicio; 2°) Sistema de quejas; 3°) Sistema de atención al público; 4°) Carta Compromiso específicamente, y 5°) Sistemas de monitoreo y evaluación. Estos 5 ejes son el sustento básico del programa.

Por otro lado, en el marco de la implementación de distintos proyectos orientados a fortalecer la participación ciudadana en los asuntos del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, éste último ha dado un importante relieve a las audiencias públicas como mecanismo de comunicación y debate entre el Gobierno y los ciudadanos.

Las audiencias públicas se encuentran contempladas en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y amparadas por el reglamento de la Legislatura local, dando así a los ciudadanos un respaldo a partir del reconocimiento de sus “nuevos derechos”. En este punto, cabe destacar que las disposiciones acerca de la obligatoriedad de convocar a las audiencias públicas no se agotan en el artículo 63 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sino que se encuentran, asimismo, contempladas en su Capítulo Tercero relativo a la *Sanción de las leyes*³².

En el plano nacional, el Decreto 928/96 establece que los organismos descentralizados deberán convocar a una audiencia pública, al menos una vez al año, a fin de dar a conocer los resultados de su gestión. Los documentos requeridos para dicha rendición de cuentas son: a) una "Memoria" donde se describen los puntos relevantes de la gestión, se evalúa el resultado por medio de indicadores de operación, se proyecten los objetivos futuros y los medios para su logro; y b) un "Estado Contable" que refleja la situación patrimonial y de resultados del Organismo. En la práctica este mecanismo hasta el momento no ha dado los frutos esperados.

En el año 1996, la ANSES llevó adelante una importante experiencia de participación de los propios usuarios de un servicio en el control de la prestación del mismo. Se trató del Órgano Consultivo de los jubilados, instancia creada dentro de la propia estructura de

³² En esta sección de la Ley Fundamental porteña, entre otras disposiciones, se hace referencia a los diversos tipos de mayoría requeridas para la sanción de las normas, incorporando -en sus artículos 89 y 90- un novedoso requisito para la sanción de ciertos proyectos de ley: el procedimiento de *doble lectura*³². Este requisito no sólo implica un interesante avance en cuanto al diseño y planeamiento consensuado de la Ciudad, sino que cobra un alto valor al constituir un mecanismo formal de control ciudadano. Cabe destacar otra ventaja del procedimiento de doble lectura: una constante presente en todas las iniciativas señaladas el control está dirigido a las agencias que funcionan en el ámbito del Poder Ejecutivo (ya sea nacional, provincial o municipal). El procedimiento de *doble lectura* constituye una de las pocas de las experiencias conocidas en las que el control está orientado hacia el Poder Legislativo.

ANSES, conformada por representantes de las más variadas asociaciones de jubilados de distintos lugares de todo el país. Entre otras tareas relacionadas con la posesión de información relevante sobre el organismo y la participación mensual en las reuniones de directorio, los representantes de los usuarios tuvieron en una oportunidad la responsabilidad de auditar las Unidades de Atención Integral (UDAIs), para luego informar al gerente general y al de servicios. Los resultados fueron los esperados. Nadie mejor que los propios usuarios para detectar los nichos de mejora en la atención y la calidad de servicio.

La experiencia de los Consejos Consultivos es una posibilidad rica en participación, la cual requiere el resguardo del mantenimiento de la representatividad de quienes asisten en nombre del conjunto de los usuarios.

La participación de los usuarios en los Entes Reguladores de Servicios Públicos

El escenario post-privatización, está caracterizado por la interacción de tres actores principales con intereses diversos (en algunos casos excluyentes) y poderes de negociación asimétricos: las empresas (sector privado), los Entes Reguladores (sector público) y los consumidores y usuarios (sector social). En efecto, mientras los prestadores privados disponen de información, recursos técnicos, materiales, económicos y de una organización que les permite el acceso directo a las instancias de decisión, los usuarios domésticos conforman un universo heterogéneo y disperso, con menor grado de información y -bajo condiciones monopólicas- sin posibilidad de elección.

La adopción de canales de participación de los clientes, y de las asociaciones que los representan, varía entre los Entes -tanto en su cantidad como en su tipo-, en función de las disposiciones incluidas en las leyes o decretos que dispusieron su creación y de la voluntad de cada uno de dichos organismos para llevarlos a cabo. Entre los mecanismos o instrumentos de control existentes, podemos identificar tres niveles de participación de los ciudadanos:

a) La participación individual de los usuarios a través de sistemas de reclamos y sugerencias, implementados por las oficinas de Atención al Usuario. También, pueden

incluirse dentro de esta categoría, mecanismos más informales como las cartas que los usuarios acercan a los Entes o las líneas telefónicas gratuitas del tipo 0-800.

b) Los mecanismos que permiten la incorporación de las *asociaciones*, como asesoras, en los directorios de los Entes Reguladores; tal es el caso de la Comisión Asesora que próximamente se incorporará al directorio del ETOSS.

c) La *participación individual o colectiva*, a través de las asociaciones de usuarios, en las Audiencias Públicas. En este último mecanismo están incorporados todos los actores involucrados: las empresas prestadoras; los Entes Reguladores; las asociaciones de usuarios, e incluso el Defensor del Pueblo.

VII.B.III. 5 Conclusiones y propuestas para la implementación de un Control de gestión integral

En primer lugar, hemos comenzado por caracterizar a aquellas instituciones gubernamentales encargadas de ejercer el control de gestión de la Administración Pública (SIGEN y AGN). Con posterioridad, abordamos el estudio de las funciones y actividades asumidas por dos nuevos diseños institucionales (Defensor del Pueblo y Oficina de Ética Pública), surgidos como promotores de la transparencia y de la protección de los derechos de los ciudadanos, los cuales -aunque no de manera estricta- podrían también ser considerados como organismos de control o “favorecedores” del mismo. Finalmente, avanzamos en el análisis de las instancias y las potencialidades de los mecanismos de control social de la gestión en nuestro país.

En cuanto a la AGN y la SIGEN

Entre las principales conclusiones para esta parte final del capítulo se destacan el notable avance en materia de diseño institucional que ha dado nuestro país en los últimos años a partir de ley 24.156. De los dos organismos estipulados en la ley para el control de gestión, la AGN pareciera demostrar mayor debilidad en términos capacidades de intervención, debido a su escaso presupuesto y producción de informes. Sin embargo la experiencia internacional indica que, en términos del número de informes producidos por año, la AGN está en una cifra acorde con lo producido por sus pares en otros países. El problema, una vez más radica en el tipo de control que lleva a cabo.

Sin embargo, el problema central en cuanto al control de la Administración Pública radica en el objeto del control. Es necesario complementar el control de los procedimientos con el control de gestión por resultados en la administración pública, en el marco de la elaboración de planes estratégicos y operativos, acompañados en los casos que sea posible de contratos de desempeño para los administradores públicos. La Ley de Solvencia Fiscal (al 24/09/99 todavía no promulgada por el Ejecutivo) provee un marco normativo exhaustivo y completo para la implementación de las medidas necesarias para llevar adelante estas acciones.

Entre los aspectos más destacados de la ley se encuentran aquellos que fueron seleccionados en el capítulo dedicado a la gestión por resultados y los convenios de desempeño. En el caso de los mecanismos de control de gestión, la ley se refiere a ellos en el inciso d) del artículo 5.

Para avanzar en el punto que el párrafo anterior destaca, es necesario:

1. Clarificar la misión de los organismos públicos y relacionarlos al cumplimiento de objetivos
2. Relacionar el control de gestión con la formulación de Planes estratégicos (mediano plazo) y planes operativos que contengan objetivos y metas cuantificables
3. Incorporar al proceso de formulación presupuestaria los indicadores para la medición de las metas a alcanzar, de forma tal de permitir el conocimiento de éstos y su correspondiente posibilidad de interpelación por parte del Congreso.
4. Establecer en la Secretaría de la Función Pública un programa para la generación de indicadores con incentivos para quienes se suman (los primeros dos años podría optativo)
5. Centralizar en el ámbito de la Jefatura de Gabinete el monitoreo del Presupuesto por Programas en la Administración Pública
6. La SIGEN debe formular criterios generales en concordancia con la AGN para llevar adelante el control de gestión e informar a la Jefatura de Gabinete la verosimilitud de la información contenida en los informes producidos por las unidades operativas que presentan a la Jefatura los resultados de su gestión.
7. La Auditoría General de la Nación debe incluir entre sus objetivos (misión) el seguimiento de los Planes Estratégicos y la revisión del cumplimiento de los resultados

fijados en los Planes Operativos Anuales.

8. La Comisión Revisora de Cuentas facultará a la AGN para solicitar informes de gestión de programas y resultados a los organismos públicos.

En los casos de la SIGEN y la AGN (tal como muchas otras agencias públicas que no se encuentran aquí contempladas) se ha demostrado una actuación deficiente en un punto que resulta sumamente importante: el de la comunicación con los ciudadanos. No basta con disponer la publicidad de los documentos que una agencia estatal produce. La mayoría de los ciudadanos no sólo carece de tiempo para acercarse a las instituciones a solicitar información sino que, muy probablemente, ni siquiera tengan un conocimiento acabado acerca de las funciones que aquellas desempeñan. El acceso a las evaluaciones del sector público realizadas por la SIGEN y la AGN no puede estar condicionado por la perseverancia e interés particular de cada ciudadano; la explicación de la misión de organismos de este tipo y los resultados de sus actividades deben ser difundidos, de manera que sea la sociedad quien decida si utilizar o no esa información, y cómo hacerlo. En otras palabras, creemos que un primer paso esencial para la transformación consistiría en que la información llegue a todos los ciudadanos, en lugar de que ellos deban procurársela por su propia cuenta.

En cuanto a los problemas relacionados con el rol del Congreso, ésto va más allá del funcionamiento de los sistemas y los organismos de control. Se relaciona con el diseño institucional del parlamento y, en definitiva, con la lógica del sistema político. En términos generales, señalamos la importancia de fortalecer el funcionamiento de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas como espacio en el que se determina la política de control llevada a cabo por el Congreso.

Respecto de la Oficina de Ética Pública

Si bien -dada su corta vida- no contamos con elementos suficientes para realizar un análisis de la gestión de la Oficina de Ética Pública, creemos estar en condiciones de efectuar algunas objeciones respecto de los aspectos formales y reales de su actuación. En primer lugar, estamos convencidos de que es imprescindible que los principios anteriormente detallados se vean complementados por un conjunto de medidas que permitan aplicar sanciones firmes en los casos de incumplimiento.

En segundo lugar, creemos que ciertas disposiciones -como la que establece que los ciudadanos que quieran consultar las declaraciones juradas de los funcionarios públicos deben especificar el motivo y destino que otorgarán a la información- resultan una marcha atrás respecto de otras iniciativas novedosas. En otras palabras, el mismo Código, por momentos intenta procurar un mayor respeto del derecho de los ciudadanos a ser adecuadamente atendidos y regularmente informados; mientras que, al mismo tiempo, presenta trabas que obstaculizan esa evolución³³.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Oficina de Ética Pública debe ser refundada como la Oficina de Información al Ciudadano, concentrando entre distintos tipos de información pública, aquella referida a los informes de la SIGEN y la AGN, para lo cual debería establecer diversas modalidades de publicación/difusión periódica de éstos.

Respecto de los Mecanismos de Control Social

Existen algunos mecanismos mediante los cuales los ciudadanos podemos imponernos como actores activos en la arena del control de la gestión de las organizaciones de gobierno. Sin embargo, a nivel general, la difusión acerca de la existencia de instancias de control social es, desgraciadamente, escasa o nula. Teniendo esto en cuenta comenzamos planteando la necesidad de:

1. Establecer mecanismos de quejas y reclamos en todos los organismos públicos, ligados a compromisos de gestión y resarcimiento en caso de no cumplimiento.
2. Desarrollar en el Parlamento sesiones de “audiencias públicas del rendimiento” de todos los organismos públicos que prestan un bien o servicio en forma directa a los ciudadanos
3. Generación de mecanismos de acceso a información relevante sobre el desempeño de las organizaciones públicas, a los grupos interesados. La actividad de SIGEN y AGN debe complementarse con su responsabilidad de sintetizar y difundir información para el público.
4. La Jefatura de Gabinete debe auspiciar e implementar el Programa Carta Compromiso

³³ El *Estudio sobre Corrupción* de Gallup Argentina sobre 1215 casos de Capital Federal, Partidos del Gran Buenos Aires y 20 localidades representativas de todo el país revela que, la Oficina de Ética Pública está entre las instituciones más desprestigiadas del país, mientras que una amplia mayoría de la población ni siquiera sabe de su existencia. Buenos Aires, Septiembre 1999

con el Ciudadano, teniendo a la Secretaría de la Función Pública como el organismo de capacitación y asistencia técnica. La difusión de las cartas, por otra parte, podría estar concentrada en el nuevo perfil de la Oficina de Ética Pública (ahora Oficina de Atención al Ciudadano).

5. Teniendo en cuenta la sobrecarga de demandas que el Defensor del Pueblo recibe, en referencia a las empresas de servicios públicos, propugnamos la creación de un organismo que tenga como función exclusiva la defensa de los derechos del usuario de los Servicios Públicos³⁴. Este organismo debería tener como misión primordial el tratamiento de los problemas de insatisfacción con el servicio, originados en fallas cotidianas de las empresas.

6. Como parte del punto anterior, los Entes deberían instrumentar mecanismos que permitan una recopilación completa y veraz de la información y un monitoreo, en forma sistemática, del nivel de satisfacción de los usuarios respecto a los niveles de servicios ofrecidos.

7. Las disposiciones previstas para el control deben forzar a los Entes a una mayor interacción con los ciudadanos, para asegurar la legitimidad del control. El artículo 42 de la Constitución Nacional señala: *“la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios (...) en los organismos de control”*.

8. Por último, en el marco de los organismos descentralizados y fundamentalmente en aquellos espacios encargados de la prestación de servicios sociales, es necesario avanzar en la reglamentación de uno de los artículos de la ley de solvencia fiscal, el cual señala: *“Las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional que tengan a su cargo la ejecución de programas clasificados en la finalidad Servicios Sociales, deberán estar sujetos a mecanismos de gestión y control comunitario antes del 31 de Diciembre del año 2001 de acuerdo a la reglamentación del Poder Ejecutivo Nacional, sin perjuicio de los mecanismos de control previstos en la Ley 24.156”*.

³⁴ Existen vastos antecedentes a nivel internacional en tal sentido,

Bibliografía

- Andrieu, Pedro E..1997. *“La reforma del Estado en Argentina desde el retorno de la democracia”*. Primera Parte 1983-1989, mimeo.
- Banco Interamericano De Desarrollo (Varios Autores): *Encuentro sudamericano sobre evaluación y control de la gestión pública por resultados*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1996.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, BM, Washington D.C..
- Banco Mundial: *Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional*, Banco Mundial, 1998.
- Banco Mundial: *World Development Report 1997*, Banco Mundial, 1997.
- Barraza, Javier I. y Schafrik, Gabiana H.: *El control de la Administración Pública*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995. Pág. 97-98.
- Boston, Jonathan; Martin, John; Pallot, June; Walsh, Pat: *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, 1996.
- Bozzo, María Cristina - López, Beatriz Hebe, *“Crónica de un fracaso anunciado. la segunda reforma del Estado”*.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. (1998). *“La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control”*. Desarrollo Económico, N° 150, vol. 38, 517-550, Julio-Setiembre. Ides. Buenos Aires, Argentina.
- Bugarin, Bento José. 1996. *“Avaliação de programas públicos orientada para resultados: o papel dos órgãos de controle externo no Brasil”*. Iº Congreso Interamericano del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anales 3 Congreso. Rio de Janeiro, Brasil, noviembre de 1996.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998). *“Más allá del consenso de Washington: la hora de la reforma institucional”*. Banco Mundial. Washington, D.C., Estados Unidos
- Caiden, Gerald E. y Caiden, Naomi J.: *Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público*, mimeo.
- CLAD. *“Declaración de Lisboa”*. Lisboa, Portugal, 27 y 28 de Julio de 1998.
- CLAD. 1998. *“Una Nueva Gestión Pública para América”*. Caracas, Venezuela.
- Comité interministerial de Modernización de Gestión Pública (1998), *Sistema de Gerencia Pública: propuesta, División de Modernización de la Gestión Pública*, Secretaría Ejecutiva, Santiago, documento agosto.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública: *Seminario sobre Gerencia Pública*, Santiago de Chile, 1998.

- Considine, Mark: "Administrative reform 'down-under': recent public-sector change in Australia and New Zealand", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol, 56, SAGE, London, 1990.
- Crozier, Michel. (1996). "*La transición del paradigma buracrático a una cultura de gestión pública*". Iº Congreso Interamericano del Clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Rio de Janeiro, Brasil, noviembre de 1996.
- Chief Financial Officers Act of 1990*, USA.
- Chief Financial Officers Council: *Guiding Principles For Implementing Government Performance and Results Act (GPRA)*, 1995.
- Domeniconi, Héctor (1996), "*La reforma del Estado en Argentina*". Primera etapa - 1989/1991. Segunda etapa - 1996. Buenos Aires, Argentina.
- Evans, Peter. 1996. "*El Estado como problema y como solución*". Desarrollo Económico, N° 140, vol. 35, 529-562, Enero-marzo. Ides. Buenos Aires, Argentina.
- FIEL. 1996. "*La Administración Pública Nacional - Propuesta para su reestructuración*". Consejo Empresario Argentino.
- GAO (General Audit Office): *Performance Budgeting. Insights for GPRA Implementation*, Washington D.C., 1997.
- García Delgado, Daniel. 1998. "*Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*". Buenos Aires, Argentina.
- Gerchunoff, Pablo y Canovas, Guillermo (1995), "Privatizaciones en un contexto de emergencia económica", en *Desarrollo Económico*, Vol.34, N° 136, Buenos Aires, enero-marzo.
- Gore, Al: *Creating a government that works better and costs less. The Report of The National Performance Review*, PLUME, USA, 1993
- Government Performance and Results Act of 1993*, Gobierno de los Estados Unidos
- GPRA: *Integrating performance measurement into the budget process*, 1997.
- Grupo Sophia (1997/98), *Informe sobre el presupuesto público*, Fundación Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Grupo Sophia: *Mecanismos de Control Social*, Fundación Grupo Sophia, 1999.
- Hood, Ch.: "Exploring variations in Public Management Reform of the 1980's".En H.A.G.M.
- Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (eds.) : *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press, Bloomington & Indiana, 1996.
- Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP): *Aportes para la agenda de la reforma del Estado*, Buenos Aires, 1997, pág.14.
- Kjaersgaard Pedersen, Peter; Dorthe Sorensen, Hanne; Buhl Vestergaard: *The Contract Management Project in Denmark*, OCDE, 1997.
- Lassen: *In Search of Results: Performance Management Practices in Norway*, OCDE, 1997.

- Levy, Evelyn: "Control social y control de resultados: Un balance de los argumentos y de la experiencia reciente", en Bresser Pereyra, Luiz C. y Cunill Grau, Nuria (ed.): *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós, Buenos Aires, 1998, pág. 388-9.
- Martinez Nogueira, Roberto (1994), "La reforma del Estado: la tarea por delante", Documento 10/94, Forges, Buenos Aires, junio.
- Mayntz, Renate (1979), "Burocracias públicas y ejecución de directrices políticas", en Revista Internacional de Ciencias Sociales, Vol.XXXI, N°4, París.
- Méndez, José Luis: "La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político", en *Teoría y Praxis*, Nuevo León, 1993.
- Ministerio de Administraciones Públicas (1997). "*La Etica en el servicio público*". Madrid, España.
- Moe, Terry (1997), "The positive theory of public bureaucracy", en Mueller, Dennis (ed.), *Perspective on public choice*, Cambridge University Press.
- Molinet, Jonahatan (1993), "Electores, políticos y burócratas: dificultades características en el juego de políticas públicas", en Perfiles Latinoamericanos, año 2, N° 3, México.
- Muñoz Gerhard, Carlos. 1994. "***Elementos para el diseño de indicadores de desempeño en un sistema de control de gestión***".
- Naciones Unidas (1995), Informe del grupo de expertos en materia de administración y finanzas públicas sobre la labor realizada en su 12ª reunión, Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, Nueva York, julio-agosto.
- OCDE: *Budgeting for Results*, OCDE, 1995.
- OCDE: *Modern Budgeting*, OCDE, 1997.
- Orlansky, Dora. "***Funciones, transformaciones, desafíos: el Estado empleador en Argentina a fin de siglo***". Anales 4 Congreso.
- Orrego Larraín, Claudio: *Gerencia Pública*, Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, Santiago, 1998.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirits is transforming the public sector*, Massachusetts, Adison-Wesley.
- Oszlak, Oscar: "El Estado irresponsable: conceptos foráneos y conductas autóctonas", en *Aportes*, Año 5 No. 11, 1998, Asociación de Administradores Gubernamentales, Buenos Aires, 1998
- Peters, Guy (1993), "Política Pública y Burocracia", en Foro Internacional, N° 31, México, enero-marzo.
- Petrei, Humberto. (1997), "*Presupuesto y Control - Pautas de reforma para América Latina*". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., Estados Unidos.
- Pindur, Wolfgang. "***Measuring the outcomes of changes***". CLAD.

- Popik, Sebastián (1998), *“Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en la Argentina”*. Serie de documentos de trabajo, documento n° 13. Fundación Gobierno y Sociedad - CEDI. Julio, 1998. Buenos Aires, Argentina.
- Przeworsky, Adam. On the design of the State: a principal-agent perspective. In: Brasil. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Papers apresentados ao Seminário "A reforma do estado na América Latina e no Caribe. Rumo a uma administração pública gerencial"*. Brasília, 16-17 de maio de 1996, p.19
- Revista de la CLAD, *Reforma y Democracia*, Nro. 12, *"Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público"*, Caracas, Venezuela, 1998
- Repetto, Fabián. 1998. *“La administración. Escenario actual, estudios y perspectivas recientes. Ejes para una agenda de investigación”*. Serie documentos de trabajo, documento n° 12. Fundación Gobierno y sociedad - CEDI. Agosto, 1998. Buenos Aires, Argentina
- Robertson, John: “El Ombudsman en el mundo” en *Memorias del VI Congreso Internacional del International Ombudsman Institute: El Ombudsman y el Fortalecimiento de los derechos Ciudadanos ante los retos del Siglo XXI*, Buenos Aires, 20 al 24 de octubre de 1996, pág. 25.
- Rodríguez Larreta (H), Horacio y Quintana, Mario: *Domando al Elefante Blanco*, Fundación Grupo Sophia, 1998.
- Rojo, Pablo y Canosa, Armando (1992), “El programa de desregulación del Gobierno Argentino”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 269, Buenos Aires, enero-marzo.
- Ruiz Moreno, Alvaro (1993), “La descentralización como instrumento estratégico”, en *Democracia Local*, N° 40, Quito, julio-diciembre.
- Saiegh, Sebastián. (1998), *“Las Instituciones políticas argentinas y su reforma. Una agenda de investigación”*. Serie documentos de trabajo, documento n° 1. Fundación Gobierno y sociedad - CEDI. Abril, 1998. Buenos Aires, Argentina.
- Sánchez, Antonio Ramiro. *“La evaluación de los resultados en la nueva gerencia pública. Una perspectiva desde la Administración española”*.
- Sánchez, Jordi. 1999. *“Consejos Ciudadanos: Una apuesta para el perfeccionamiento de la democracia”*. V° Seminario Interenacional de Modernización del Estado: Gestión, Ciudadanía y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Saravia, Enrique: *La situación laboral del personal de la Administración Pública, Serie Documentos Reuniones Internacionales No. 1*, Seminario sobre la Situación Laboral del Personal de la Administración Pública en los Países de América Latina (1997 Abr. 24-25: Santo Domingo).- CLAD; PNUD; República Dominicana
- Scott, Graham: *Government Reform in New Zealand*, IMF, Washington D.C., 1996.
- Sistema De Indicadores De Gestion, Asap/ Tesis Consultores, Julio 1999
- Stiglitz, Joseph: “Más instrumentos y Metas más amplias: desde Washington hasta Santiago”, presentado en el seminario *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: las reformas pendientes*, Costa Rica, 1998.

- Suarez, Francisco – Isuani, Fernando. 1998. ***“Innovación en las organizaciones - Una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas”***. Revista de Investigaciones del INAP, N° 0, segundo semestre, 13-28. Instituto Nacional de Administración Pública .Buenos Aires, Argentina.
- Torre, Juan Carlos (1997), *Las Dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina*, CEPAL, Serie de Reformas de Política Pública, N° 46, Santiago.
- Torre, Juan Carlos (1998) ***“El proceso político de las reformas económicas en América Latina”***. Buenos Aires, Argentina.
- Unión Europea - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1998), *Compromisos de Desconcentración de ministerios y Servicios*, Programa Fortalecimiento del Proceso de Descentralización Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – Unión Europea, Santiago, junio.
- United Nations. (1998), ***“Rethinking Public Administration: An Overview”***. New York, United States.
- Van Der Krogt, T.: "Management by contract and performance-based budgeting experiences in the Netherlands". En *Hacia nuevos enfoques de gestión pública*, CLAD-Anales 3, 1997.