

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CARRERA: CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO: TESINA

TEMA: “CAPACIDAD DE GESTION ESTATAL Y  
HERRAMIENTAS QUE CONTRIBUYEN A  
MEJORAR LA GESTIÓN PUBLICA”

ALUMNA: CRISTINA LAURA FERREIRA

REGISTRO: N° 10684

DIRECTORA DE TESINA: LIC. CARMEN J. CABALLERO

MENDOZA, AGOSTO DE 2014

## INDICE

<b>Indice.....</b>	<b>1</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>CAPITULO 1:</b>	
<b>MODELOS DE GESTION PÚBLICO.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 La administración pública.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1.2 Caracterizando la administración pública.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Modelo Burocrático.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1 Caracterización del modelo burocrático.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2.2 La burocracia.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.3 Dificultades de la burocracia.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.4 Crisis del modelo burocrático.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Modelo de la Nueva Gestión Pública.....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.1 Características y objetivos de la Reforma Gerencial.....</b>	<b>18</b>
<b>CAPITULO 2:</b>	
<b>PROCESOS DE MODERNIZACIÓN PARA MEJORARA LA GESTIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>25</b>
<b>2.1 Introducción.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2 El nuevo paradigma.....</b>	<b>25</b>
<b>2.2.1 Limitaciones que presenta la NGP.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2.2 Lo que implica la NGP.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 La introducción de las técnicas del management privado en el sector público.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.1 Cuadro: coincidencias y diferencias .....</b>	<b>32</b>
<b>2.4 La transición a la NGP.....</b>	<b>33</b>
<b>2.4.1 Los que gestionan la transición.....</b>	<b>35</b>
<b>CAPITULO 3:</b>	
<b>GESTIÓN DE CALIDAD Y CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO.....</b>	<b>38</b>
<b>3.1 introducción.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 Significado de calidad.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.1 Que es calidad.....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.2 Principales referentes de calidad.....</b>	<b>40</b>
<b>3.3 Gestión de calidad.....</b>	<b>44</b>
<b>3.4 El paradigma de la gestión de calidad.....</b>	<b>45</b>

<b>3.5 Calidad en la perspectiva gubernamental.....</b>	<b>46</b>
<b>3.5.1 Concepto de calidad en la gestión pública.....</b>	<b>46</b>
<b>3.5.2 Contenido finalista de la gestión pública de calidad.....</b>	<b>46</b>
<b>3.5.3 Reforma del Estado y calidad.....</b>	<b>47</b>
<b>3.5.4 Calidad y legitimidad.....</b>	<b>48</b>
<b>3.5.5 La calidad como valor de la NGP.....</b>	<b>48</b>
<b>3.5.6 La calidad y la percepción ciudadana.....</b>	<b>49</b>
<b>3.5.7 Retos y oportunidades de la calidad.....</b>	<b>50</b>
<b>3.5.8 Calidad y rendimiento institucional.....</b>	<b>50</b>
<b>3.6 Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.....</b>	<b>51</b>
<b>3.6.1 ¿Qué es la Carta Compromiso?.....</b>	<b>52</b>
<b>3.6.2 ¿Cómo se implementa?.....</b>	<b>53</b>
<b>CAPITULO 4: MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1 Introducción.....</b>	<b>57</b>
<b>4.2 La reforma del Estado argentino.....</b>	<b>58</b>
<b>4.3 La calidad en la administración pública.....</b>	<b>61</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>69</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>72</b>

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se espera que el Estado responda, a través de buenas prácticas de gestión, a las demandas de los ciudadanos. El resultado de su accionar, que no es otra cosa que la generación de valor público, debe procurar mejorar su calidad de vida.

El reclamo social respecto de un Estado mejor es incuestionable para cualquier agenda política y para cualquier gestión de gobierno que pretenda superar los tradicionales escollos a la eficiencia de la gerencia pública.

La evolución en nuestro país, con los consecuentes cambios económicos, y sociales que esto conlleva, exige de organizaciones públicas adecuadamente organizadas para dar respuesta a las demandas que esos cambios exigen. Resulta necesario entonces, la utilización de herramientas, que en la forma más conveniente posibiliten la transformación y la mejora en forma sostenible. Un Estado activo, con presencia, que actúe como transformador de la sociedad y de sus instituciones, requiere de instrumentos concretos que contribuyan al desarrollo de las políticas públicas definidas.

Según lo señala la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CICGP), la calidad en la gestión pública se ha convertido en una cultura transformadora que mueve a la Administración Pública a su mejora continua para satisfacer necesidades de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos.

Según la CICGP, la orientación a la calidad en la gestión pública conlleva maximizar la creación de valor público, por ello, gestionar con calidad en un organismo público supone asumir el compromiso de especificar y prestar servicios adecuados a las necesidades de los ciudadanos. Para eso deberán desarrollar tareas integradas en procesos que garanticen los resultados esperados, los cuales además, deben ser revisados y mejorados periódicamente en función de nuevas expectativas y necesidades.

Uno de los principios fundamentales de la calidad es la “orientación al cliente”, que presupone una estrecha relación para “oír su voz” y satisfacer sus necesidades. Tal principio se traslada a la gestión pública como “orientación al ciudadano” lo que significa que el ciudadano, además de destinatario de los servicios, es usuario de la cosa pública, por lo cual su intervención en la determinación de los atributos y alcances del servicio tiene una mayor relevancia.

Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano están en la misma orientación de mejora de la gestión pública y tienen la forma de documentos públicos con los cuales un órgano o ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación de servicios, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. También aplican sistemas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos expresados; están sujetas a revisión, actualización y mejora continua, contemplando medidas de reparación o compensación en el caso de incumplimiento de los compromisos.

Así el Estado-como cualquier otra organización- se ve en la obligación de cumplir con las demandas de sus destinatarios y satisfacer sus expectativas.

Este cambio de paradigma hace que la administración pública deba plantearse la necesidad de ser más efectiva, eficiente y participativa. Para lograrlo necesita definir y analizar las actividades que realiza, revisar los procesos que lleva a cabo al prestar los servicios de manera de simplificar los trámites, hacerlos más accesibles y acercarlos más al ciudadano evitando tareas que no agregan valor y que complican la prestación del servicio. También deberá medir sus resultados y mejorar en forma permanente la manera como desarrolla sus funciones.

Todos estos factores se alinean con los conceptos desarrollados al implementar un sistema de gestión de calidad.

Este trabajo se plantea como descriptivo. Con el presente el trabajo se pretendió abordar la capacidad de gestión en función de los intereses y necesidades del conjunto de la sociedad; y las herramientas que pueden contribuir a mejorar dicha capacidad, como así también contribuir a generar valor público. En función de ello, se realizó un análisis documental y bibliográfico acerca de los antecedentes sobre capacidad de gestión pública, reforma del estado, herramientas óptimas para mejorar dicha

En el capítulo Uno se describen los modelos de gestión pública: modelo burocrático y modelo de la Nueva Gestión Pública, destacando las características de ambos modelos, las debilidades del modelo burocrático frente a la nueva agenda que debe enfrentar hoy el Estado y los aportes de la Nueva Gerencia Pública.

En el capítulo Dos se presentan los antecedentes en el tema de reforma del Estado y se describen los procesos de modernización del Estado.

En el capítulo Tres se abordan tanto la Calidad, calidad de gestión, y carta compromiso con el ciudadano como herramientas que aportan a la mejora permanente del Estado, y la importancia de transformar la capacidad de gestión estatal.

En el capítulo cuatro se hará referencia a la modernización de la administración pública en la Argentina, sus etapas y las herramientas de calidad.

Finalmente, a partir de las descripciones y análisis realizados se presentarán las conclusiones sobre la acción del Estado, su capacidad de gestión, y la necesidad de transformarla para garantizar un buen desempeño del sector estatal frente a la ciudadanía.

## CAPITULO 1

### MODELOS DE GESTIÓN PÚBLICA

#### 1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El concepto moderno de *Administración Pública* sirve para designar al conjunto de procedimientos, mecanismos y formas sociales por medio de las cuales el Estado *gestiona—administra—* tanto bienes como servicios públicos, *reglamenta* la actividad económica y *contribuye*, a través de la política económica, al funcionamiento del mercado. La administración surge con el capitalismo, como un instrumento de dominación y control, que es ejercido por el poder central y por el grupo social vinculado al mismo.<sup>1</sup>

De otro modo podemos decir que, la administración pública es “el conjunto de organizaciones que realizan actividades permanentes y concretas mediante las cuales se satisfacen intereses y/o demandas colectivas y/o individuales. Las tareas con las que debe cumplir son: seguridad exterior; orden interno; obtención de recursos; respuesta a las demandas de los individuos de la sociedad y conducción de la sociedad hacia objetivos de integración social, crecimiento económico y desarrollo sustentable.”<sup>2</sup>

A su vez, la administración pública se divide en estatal y no estatal. La primera es el conjunto de organizaciones que pertenecen al Estado, tienen patrimonio del Estado y los funcionarios son agentes que trabajan para el Estado. La administración pública no estatal comprende organizaciones que no pertenecen al Estado, satisfacen necesidades mediante prestaciones, no tienen fines de lucro, se basan en la solidaridad y el compromiso y son financiados tanto por el Estado como por aparatos del sector privado.

Dentro de la administración pública estatal, la administración centralizada comprende las organizaciones articuladas en forma piramidal, jerarquizada; no tienen personalidad jurídica propia y concentran la toma de decisiones en los vértices. Por otro lado, las organizaciones de la administración pública estatal descentralizada tienen personalidad jurídica propia y no están articuladas entre sí.

---

<sup>1</sup> [ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM](http://ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM)

<sup>2</sup> Apuntes de Cátedra de “Organización y Gestión del Estado”

### 1.1.2 Caracterizando la administración pública

La administración pública está conformada por todos aquellos elementos que la hacen efectiva, como son: los funcionarios, los organismos públicos, las políticas públicas, etc. La función principal de la administración pública, es la creación de un vínculo o relación entre el poder político y el pueblo o ciudadanía.

Se debe remarcar que la administración pública es llevada a cabo por parte del Estado, involucra la actividad del Poder Ejecutivo y sus agentes que, en cumplimiento de sus fines de orden público, se ponen en contacto con otros organismos para desempeñar diferentes funciones y actividades administrativas.

La *Administración Pública* constituye un poder público. Su autoridad se manifiesta a través de las distintas políticas públicas, de las normativas, de las regulaciones, de un repertorio de disposiciones y actos de carácter administrativo y tan pluriformes que están presentes en todos los asuntos de la vida cotidiana. Algunas de estas manifestaciones son de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos y para el conjunto de las organizaciones sociales.<sup>3</sup>

La *Administración Pública* ha tenido que ir adaptándose al contexto y exigencias de los estados democráticos y de las sociedades del bienestar. En los primeros estadios del capitalismo, su estructura y funcionamiento respondía, al modelo weberiano. Su actividad consistía en el cumplimiento de una reglamentación jurídica que contemplaba los hechos y situaciones que habitualmente se producían en la sociedad, —las cuales afectaban a las relaciones económicas y sociales de los ciudadanos—, y requerían la intervención del estado. Este procedimiento, válido en un modelo productivo basada en una producción en masa y con un bajo nivel de mecanización y tecnología, resulta insuficiente hoy, ya que la intervención del estado en la sociedad civil afecta a múltiples ámbitos de la vida de los ciudadanos; y la complejidad de la vida moderna exige respuestas eficaces y rápidas, por parte del poder, para la solución o prevención de una diversidad de problemas políticos, económicos y sociales. El estado ha pasado de garantizar y proteger unos derechos y exigir unas obligaciones individuales, a gestionar unos servicios y bienes públicos, que requieren enormes previsiones presupuestarias y

---

<sup>3</sup>[ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM](http://ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM)

grandes recursos humanos. La gestión exige necesariamente eficacia y eficiencia tanto en el procedimiento como en las resoluciones.

Tradicionalmente, los rasgos de la administración pública estatal son de tipo burocráticos. Esto comprende: organizaciones conforme a la autoridad, división del trabajo, funcionamiento en base a normas, carácter de asalariados de los agentes y jefes burocráticos.

## 1.2 MODELO BUROCRÁTICO

Hablar de administración pública nos conduce a exponer los distintos modelos de gestión pública comenzando por el modelo tradicional.

El modelo burocrático de organización ha sido el modelo tradicional en el que se ha articulado la Administración pública, caracterizado por una cultura basada en principios de racionalidad jurídica.

Es un modelo organizativo en el que impera una racionalidad substantiva basada en la obediencia a la norma. Parte de la base de la necesidad de racionalizar la toma de decisiones a la que debe hacer frente la Administración Pública.

La actuación administrativa siguiendo el procedimiento recogido en la normativa aseguraba una respuesta racional y eficaz, evitando la discrecionalidad.

Las distintas administraciones públicas se han caracterizado por haber seguido el modelo organizativo burocrático, es decir, básicamente responden a la aplicación rigurosa y objetiva de la norma y por funcionarios independientes ubicados en estructuras de tipo piramidal. Los principios de jerarquía, autoridad y, sobre todo, la legalidad impregnan todas las actuaciones administrativas.

El padre del modelo fue Max Weber, sociólogo alemán, que legitimó el concepto de Estado y Administración pública moderno a mediados del siglo XX. En aquella época las distintas sociedades empezaban a organizarse políticamente alrededor de ideas como la autoridad, seguridad o la correcta gestión de los dineros públicos y era imprescindible darle forma con un modelo organizativo basado en la ley, la independencia y la objetividad. La respuesta fue el nacimiento del **modelo burocrático**, en el que el Estado se configuraba como elemento monopolizador de un poder que ejercía sobre sus súbditos o administrados.

### 1.2.1 Caracterización del modelo burocrático

El modelo de Weber es aquél que se ajusta a las siguientes características que a continuación nombraremos. Asumir todas o algunas de tales características implica que el diseño organizacional es o tiende a la burocratización. Recordemos que todas y cada una de los trazados sugeridos por Weber buscan la eficiencia y la racionalidad. Por lo tanto, Weber sugiere que el modelo de la burocracia debe estructurarse sobre la base de las siguientes características:

a. **Carácter legal de las normas y de los reglamentos:** Como sistema racional legal, pretende hacer previsible la reacción de la organización pública para proteger al ciudadano de toda posible arbitrariedad.

b. **Carácter formal de las comunicaciones:** Las decisiones, las reglas, se documentan por escrito para poder comprobar la correcta interpretación de los actos legales.

c. **Racionalidad en la división del trabajo:** sistemática división del trabajo en orden a su racionalidad. Inspirado en la “organización científica del trabajo” de Taylor, se busca la especialización en la tarea bajo el convencimiento de que así el trabajador será cada vez más eficaz y eficiente.

d. **Impersonalidad en las relaciones de trabajo:** Se habla de puestos, no de funciones, no de personas.

e. **Jerarquía basada en la autoridad:** Las decisiones se concentran en los mandos superiores, que se distancian de la ejecución práctica. En base a la jerarquía se construye la pirámide burocrática.

f. **Rutinas y procedimientos de trabajo estandarizados en guías y manuales:** Para garantizar la consistencia entre las órdenes de los mandos superiores y los empleados de los puestos inferiores se elaboran procedimientos detallados y rutinarios. Todo esta reglado, ningún ocupante puede hacer lo que quiera sino lo que señala en los manuales de procedimientos y rutinas.

g. **Competencia técnica en base a méritos:** La selección de las personas se basa en el mérito y en la competencia técnica. Los procesos de selección, son iguales para toda la organización, basados en criterios generales.

h. **Especialización de la administración y de los administradores:** Especial hincapié en la formación de sus empleados en el manejo de textos legales.

i. **Profesionalización de los participantes,** esto está en relación al punto anterior.

j. **Completa previsibilidad del funcionamiento:** Todos los funcionarios deberán comportarse de acuerdo con las normas y reglamentos de la organización, con el fin de que ésta alcance la máxima eficiencia posible.

Tales características son para Weber la consecuencia del desarrollo de las economías monetarias, el crecimiento y la expansión de las tareas administrativas del Estado moderno.

### **1.2.2 La burocracia**

La burocracia es una forma de organización humana que se basa en la racionalidad, es decir la adecuación de los medios a los objetivos o fines pretendidos, con el fin de garantizar la máxima eficiencia posible en el alcance de esos objetivos. Los orígenes de la burocracia se remontan a la época de la antigüedad.

De acuerdo al análisis sociológico de Max Weber, es una forma de organización y administración racional. Weber definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones.

La burocracia moderna, se ha caracterizado, en primer lugar, por su carácter lógico, que se manifiesta en la forma de resolver y administrar las cuestiones políticas, económicas y sociales por medio de una división jerarquizada del trabajo, de una especialización técnica de tareas y de un control y coordinación de unos grupos sobre otros. Esto exige tiempo, eficiencia y concentración de poder. La lógica de la burocracia moderna es una lógica de dominación legitimada por el cumplimiento de la ley y la

norma. En segundo lugar, por su carácter dinámico, dado que constituye una fuerza decisiva en la sociedad postmoderna, que se ha extendido desde el poder ejecutivo y administrativo al conjunto de la sociedad y a cualquier tipo de organización.

Los elementos característicos de la burocracia<sup>4</sup> como sistema organizativo los sintetizamos en el siguiente cuadro:

Jerarquía y responsabilidad	Sistema organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades inferiores por las superiores.
Normativa escrita	Regula las relaciones entre los miembros de la organización y las funciones de cada uno de éstos en relación con su status y especialización.
Obediencia	Cumplimiento de la normativa general y de las instrucciones recibidas de la autoridad.
Selección de Personal	Profesión que exige una serie de conocimientos específicos, que hay que demostrar a través de unas pruebas determinadas.
Sistema de remuneraciones	La retribución se produce más bien en relación con las funciones desempeñadas y no de acuerdo al trabajo realizado.
Dedicación laboral completa	El ejercicio de la Administración Pública exige exclusividad y no permite la participación en aquellas cuestiones privadas cuyos intereses puedan entrar en colisión con los públicos.

### 1.2.3 Dificultades de la burocracia

La concepción planteada por Weber resulta insuficiente para el funcionamiento de las organizaciones modernas actuales, esto es debido a la rigidez que estas presentan, exceso de formalismo en la resolución de problemas y en lo que respecta a la toma de decisiones. Es un modelo cerrado que no favorece la innovación, carente de rapidez

<sup>4</sup> WEBER, M. (1993), *Economía y sociedad*, México, F.C.E. pp. 717-723.

necesaria, en una palabra, no esta a la altura de los cambios que se producen en las sociedades desarrolladas.

En cuanto a la aplicación de la norma, la rigidez produce dificultades tanto en la organización como en las relaciones que ésta mantiene con sus administrados. Las reglas son esenciales para garantizar un trato igualitario, imparcial, equitativo y uniforme, evitando la intromisión de intereses personales del funcionario, y pueden contribuir a aumentar la rapidez en la resolución de los problemas. Pero una exagerada e inadecuada imposición de las mismas conduce a la inflexibilidad y rigidez, generando el efecto contrario al deseado. Esta falta de eficiencia, está también condicionada por una serie de factores estructurales<sup>5</sup>:

- los objetivos de las administraciones, son de carácter político, y en múltiples ocasiones no son de naturaleza económica, por lo que su prestación se hace a coste cero o a precios muy inferiores a los del mercado, y siempre menor que su coste real. Esto conduce necesariamente a la no rentabilidad económica de los servicios públicos.

- el sistema presupuestario de la mayoría de los países desarrollados tiene un carácter anual, lo que en ocasiones conduce a la irracionalidad en la utilización de los recursos y en la distribución del gasto.

- el desarrollo de la política económica y social no depende, en muchas ocasiones, de las necesidades de los ciudadanos sino de las disponibilidades presupuestarias y de la coyuntura del mercado mundial y su repercusión en las economías nacionales.

Lo que preocupa de todo ello, es que al final las disfunciones mencionadas del aparato burocrático, acaban por producir un efecto perverso sobre lo público. Por un lado, lo deslegitiman de cara a la ciudadanía; por otro lado, obligan a los gestores a buscar "atajos" (privatizaciones, externalizaciones, etc.) para poder dar respuesta a necesidades sociales.

Las características descriptas traen como disfunciones:

- devenimiento de la norma como un fin en sí y no como un medio;
- despersonalización de las relaciones;
- lentitud en la tramitación;

---

<sup>5</sup> MAYNTZ, R. (1994) - *Sociología de la Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, pp. 139-146.

- rigidez en la organización y funcionamiento en compartimentos estancos
- resistente a los cambios, en cuanto que la presión del control se centra en la regularidad formal de los procedimientos y no en la eficacia de los mismos.

De allí que haya surgido la necesidad de solucionar estos déficits y es a través del debate que se van configurando nuevos modelos de administración hasta desembocar en un cambio de paradigma que supone un enfoque distinto desde el cual interpretar el funcionamiento del Estado.

#### 1.2.4 Crisis del modelo burocrático

Fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando nacieron los Estados del Bienestar y la actuación pública incorporó una nueva dimensión: la prestación de servicios. Los ciudadanos empiezan a convertirse en usuarios, unos usuarios que, con el tiempo, se vuelven más exigentes y adquieren conciencia de que dichos servicios funcionan con el dinero que ellos mismos aportan a las arcas públicas. Es precisamente la crisis fiscal o las tensiones demográficas propias de finales del siglo XX las que ponen en aprieto el modelo de prestación de servicios y obligan a buscar nuevas fórmulas en las que lo público pueda dar respuestas a la ciudadanía.

El Estado fue a lo largo de estos años incorporando nuevas funciones: prestar servicios más complejos, competir en cuasi-mercados con empresas privadas, disponer de mayor capacidad de respuesta, ampliar su acción a cualquier parte del mundo, etc. Precisamente **una de las patologías** principales de la Administración es que, al ser el modelo burocrático la esencia de su funcionamiento, **a medida que ésta fue incorporando nuevas funciones se extendía la utilización de la burocracia** al ejercicio de las mismas, lo cual ha producido importantes disfunciones de todo tipo en el quehacer de lo público: rigidez, incapacidad de adaptación a situaciones nuevas, ritualismo, desplazamiento de objetivos, etc.

En las sociedades de bienestar, el Estado, se fue convirtiendo en gestor de servicios que requieren, en muchas ocasiones, actuaciones e intervenciones muy complejas, las cuales se tienen que prestar tanto en contextos expansivos del ciclo económico como en épocas de restricción, en las que las demandas ciudadanas resultan mayores.

En las sociedades desarrolladas, la administración pública está en “primer lugar fuertemente cuestionada ya que se plantea si es éste el centro donde se debe definir el interés general de la sociedad, también está cuestionada como organización eficiente y como organización eficaz en la prestación de servicios de calidad a sus clientes. En segundo lugar, ha perdido sus límites tradicionales, siendo una organización difusa; así se han desarrollado enormemente sus líneas de colaboración con las empresas públicas y privadas y las organizaciones no gubernamentales para la solución de problemas novedosos, mientras hacia fuera, pierde capacidad de toma de decisiones autónomas con el desarrollo de diferentes órganos internacionales o la revitalización de los anteriormente existentes. Tercero, se encuentra sometida a diversos debates sin que sea sencillo hallar soluciones a los mismos; así, no tiene claro si la gestión pública es un proceso técnico o político, si basta con generar respuestas de gestión importadas del sector privado o si es necesario reciclarlas con los valores propios de lo público, si es necesario desarrollar habilidades gerenciales o mayor sensibilidad ética, o bien si es imprescindible hacer todo ello a la vez, intentando encontrar en cada caso el equilibrio preciso”<sup>6</sup>.

Por ello, si bien el modelo burocrático es el idóneo para las funciones tradicionales de la Administración (autoridad o ejercicio de poder), **los nuevos retos a los que ésta se ve sometida demandan nuevas pautas de actuación.**

Fue con respecto a esto que se planteo un debate que llevo a cambios radicales entre la administración y los ciudadanos. Ya que son los mismos ciudadanos quienes tenían diferentes expectativas de la gestión pública respecto a la resolución de problemas, satisfaciendo sus demandas.

La administración, por otro lado, al buscar ser receptiva ha tenido que ir desarrollando una serie de reformas estructurales y de procedimiento, que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a unos procesos de reforma del sector público.

En la década de los años ochenta se han ido introduciendo una serie de medidas y estrategias de modernización en las administraciones, se busca una administración mas

---

<sup>6</sup>VILLORIA, M., "Modernización administrativa y gobierno post burocrático" en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.) (1997) - *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, p. 82.

equilibrada, que salvaguarde el interés colectivo y particular de los ciudadanos; lo que obliga a un restablecimiento de políticas ante las demandas ciudadanas, para hacer flexibles las estructuras administrativas y poder incrementar la capacidad de respuesta social.

Se buscó descentralizar la administración con la finalidad de conseguir mayor nivel de eficacia, se busca que la administración deje de ser tan centralista y pase a ser más relacional, es decir provocar un mayor acercamiento a los ciudadanos, siendo así más positivo para las organizaciones públicas.

Pasar de una administración neutral a una más responsable, que responda en el momento adecuado a las expectativas de los ciudadanos, requiere de estructuras y mecanismos de evaluación y control de la propia actividad y de los resultados obtenidos.

Por lo tanto esta iniciativa de política de receptividad, que se ha introducido en las administraciones públicas permite prestar un servicio más eficiente a los ciudadanos. Para ello, *"será cada vez más necesario que los organismos públicos, gestores de los servicios públicos aprendan a aprender, a observar constantemente su entorno para adaptarse a él dentro de los límites establecidos por las normas de la democracia, y con la preocupación fundamental de mejorar sus resultados sobre el propio terreno"*<sup>7</sup>.

En el caso de los países latinoamericanos, la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la **capacidad de gestión** del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.<sup>8</sup>

Por tanto, a comienzos del siglo XXI la Administración burocrática no es el mejor modelo organizativo para acometer el desafío de la eficacia y eficiencia, y no sólo porque subordina estos valores al principio de legalidad, sino, fundamentalmente, por el hecho de que la mayoría de las características del modelo burocrático tratan de dar

---

<sup>7</sup> OCDE (1989), *La administración al servicio del público*, Madrid, I.N.A.P., p. 229.

<sup>8</sup> OCDE (1989), *La administración al servicio del público*, Madrid, I.N.A.P., p. 229.

respuesta a un contexto histórico distinto al que deben enfrentarse las Administraciones Públicas en la actualidad.

De esta manera, fue necesario instrumentar un nuevo paradigma que hiciera más flexible, más eficiente y desconcentrara responsabilidades.

### **1.3 MODELO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA (NGP)**

La Reforma Gerencial está teniendo lugar en la administración pública de varios países. Sin embargo, a pesar de las características comunes de la reforma, no hay un único paradigma organizacional.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales del sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática de la administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes - de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores.

Aún cuando se haya inspirado en la iniciativa privada, el modelo gerencial debe inevitablemente adecuarse al contexto político democrático en el cual se encuentra inserto el sector público. Lo específico de la organización gubernamental se deriva, en primer término, de la motivación que la guía: en tanto que las empresas buscan obtener lucros, los gestores públicos deben actuar de conformidad con el interés público.

En este proceso de toma de decisiones se encuentra otra diferencia entre el sector público y el sector privado. En el sector privado, el número de participantes es restringido, y la capacidad para tomar decisiones más rápidas, es mayor. El gobierno, por su parte, toma sus decisiones de acuerdo con procedimientos democráticos, que involucran un número mayor de actores y una mayor demora en el proceso decisorio, sobre todo porque presupone el control mutuo entre los poderes. Finalmente, en cuanto a la “legitimidad”, de una empresa resulta de su existencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática.

En suma, “si bien el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”, se podría decir que puede ser más ágil y flexible ante los enormes cambios ambientales que afectan a todas las organizaciones.

Resumiendo: eficiencia, desconcentración, descentralización, democratización del servicio público y flexibilización organizacional, son características básicas para la modernización del sector público que el paradigma organizacional de la administración pública burocrática no contempla. De ahí la crítica del modelo burocrático, por la organización del mismo. La Reforma Gerencial tiene como fundamento la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto en base a méritos propio del modelo weberiano. La propuesta que hizo el CLAD es que, se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos. En este sector del Estado es fundamental la existencia de funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados. Esto es una condición que no puede faltar para la implantación del modelo gerencial.<sup>9</sup>

La reforma gerencial del Estado en Latinoamérica necesita en principio completar la tarea del modelo weberiano de fortalecer un núcleo estratégico ocupado por una burocracia profesional. Pero también necesita modificar el paradigma organizacional propio del modelo weberiano, dado que éste ya no puede dar respuesta a los dilemas de la administración pública contemporánea. En este sentido, los cambios deben ser orientados:

- a) por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles las administraciones públicas;
- b) por una estructura de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos;
- c) por la implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas públicas.

---

<sup>9</sup> [clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión](http://clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina) publica para América latina, pag. 7

Así nace el nuevo modelo atendiendo a características diferentes del modelo tradicional.

### **1.3.1 Características y objetivos de la Reforma Gerencial**

La Nueva Gestión Pública (NGP) es una filosofía y corriente de modernización de la administración pública que se ha desarrollado desde la década de los 80, orientándose a la búsqueda de resultados y de la eficiencia, principalmente por medio de la gestión del presupuesto público. La Nueva Gerencia Pública *“enfatisa en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones”*.<sup>10</sup>

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno es preciso contar con un Estado saneado en los planos fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo. Esta competencia administrativa resultará de la buena implementación del modelo gerencial, sustentado por un núcleo estratégico formado por una élite burocrática técnicamente capaz y motivada.

*El modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática, en la medida en que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilización y transparencia de la administración pública.*<sup>11</sup>

La aplicación de este modelo al aparato público, va a impactar en la gestión en dos sentidos:

1. “Reduciendo las diferencias respecto al sector privado en términos de personal, sistemas de remuneración y métodos de gestión”.

Por ejemplo, se introducen conceptos, prácticas y técnicas destinadas exclusivamente al control de resultados, de donde surgen los desarrollos de sistemas de monitoreo.

---

<sup>10</sup> [clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión](http://clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión) pública para América latina, pág.8

<sup>11</sup> [clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión](http://clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión) pública para América latina, pág. 9

2. “Disminuyendo el volumen de reglas y procedimientos que articulan la gestión, mediante la desregulación, la descentralización y la introducción de competencia y transparencia en la rendición de cuentas”.

Las principales *características* de este modelo administrativo son las siguientes:

a) La **profesionalización de la alta burocracia** es el punto de partida de la Reforma Gerencial. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos, que creía en la superioridad de su saber y de su práctica en relación con el comportamiento de la clase política, calificada como oportunista e irracional desde el punto de vista técnico.

Es muy cierto que el grado de profesionalización de la administración pública no será el mismo para todo el funcionariado. De acuerdo con la tendencia mundial en materia de reformas gerenciales, América Latina no puede adoptar un patrón único de régimen jurídico o de contratación, tratando a los burócratas por igual en términos de derechos y deberes, inclusive porque parte de las actividades públicas podrá ser realizada por profesionales que no necesariamente serán funcionarios públicos. Determinadas tareas auxiliares o de apoyo al núcleo duro del Estado serán por lo general tercerizadas, desde las más sencillas, como la limpieza, hasta las más complejas, como los servicios de informática. Pese a esto, cabe tener una política activa para dignificar a todos aquellos que ejercen la función pública, valorizándolos y exigiendo a cambio la observancia de estrictos patrones éticos.

b) La administración pública debe ser **transparente** y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad. Esto tiene que ser así porque la profesionalización de la burocracia no la hace totalmente inmune a la corrupción, fenómeno mundial que ha aumentado en demasía en América Latina.

Al hacer que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, la Administración Pública Gerencial se constituye en un instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público y de los principios republicanos.

c) **Descentralizar** la ejecución de los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. Esta medida procura no sólo obtener ganancias en eficiencia y efectividad, sino también aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.

d) En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la **desconcentración organizacional**. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio hace referencia a que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

e) La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el **control de los resultados**, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como se hacía en el modelo burocrático weberiano.

Esto no quiere decir que exista una antinomia entre gerencialismo y predominio de las normas y procedimientos en nichos exclusivos de la autoridad estatal. Por el contrario, es preciso combinar estas lógicas, para lo cual se debe definir bien el espacio de cada una de ellas. En el caso de la lógica gerencial, ella es fundamental en la organización interna de las agencias públicas - marcadas por el “burocratismo” - en la relación entre ellas, y sobre todo, en la prestación de los servicios públicos.

Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran transformar las actuales estructuras de la administración pública.

f) La **mayor autonomía** gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. Con la Reforma Gerencial del Estado, el control que antes era llevado a cabo sólo por los administradores y las estructuras internas de control externo e interno, ahora pasa a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas. La adquisición de esta última habilidad fue designada en la reforma administrativa inglesa, como la incorporación de una “conciencia de costos” en el servicio público. A partir de esto, los funcionarios públicos comenzaron a valorar el buen uso del dinero público, y así a respetar más a la población pensada como contribuyente.
- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es a aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.
- Y por último, el control social, por medio del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participarán en la gestión de los mismos. El control social es un instrumento fundamental para manejar la compleja relación entre los ciudadanos y sus agentes, los políticos, y los burócratas.

g) En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas autónomas. La primera es aquella que comprende a las agencias que realizan actividades exclusivas de Estado, y en consecuencia son, por definición, monopólicas. En este caso, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa del aparato estatal.

Con respecto al segundo tipo de agencia descentralizada, que actúa en los servicios sociales y científicos, el CLAD sostiene que el Estado debe continuar actuando en la

formulación general, en la regulación y en el financiamiento de las políticas sociales y de desarrollo científico-tecnológico, pero que es posible transferir el suministro de estos servicios a un sector público no estatal en varias situaciones.

h) Otra característica importante de la Reforma Gerencial del Estado es la orientación del suministro de servicios hacia el **ciudadano-usuario**. Se trata de una revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, vale decir, dirigido más hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos.

Con este cambio, los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.

i) Por último, es fundamental **modificar el papel de la burocracia** en relación con la democratización del Poder Público. De acuerdo con los principios de la Reforma Gerencial, es preciso aumentar el grado de responsabilización del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tornando la administración pública más transparente, orientada hacia la rendición de cuentas. En este sentido, es preciso entrenar a los funcionarios públicos para que comiencen a tratar a los ciudadanos como consumidores cuyos derechos deben ser respetados. Además de esto, la burocracia tendrá que percibir al usuario del servicio como un posible aliado en la búsqueda por resolver los problemas; 2) ante los políticos electos en términos de la democracia representativa, sean del gobierno o sean de la oposición; y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad, que estén actuando en el ámbito de la esfera pública no-estatal.

En resumen, la Reforma Gerencial busca aumentar y fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social. El CLAD estima que la revigorización del Estado latinoamericano hará que éste se centre y gane efectividad en la promoción de la educación, la salud, la vivienda, los programas de renta básica, el desarrollo científico-tecnológico y el comercio exterior. Asimismo, la implantación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para la elevación de la inversión

privada nacional y multinacional, así como para aumentar la competitividad internacional de los países de América Latina.<sup>12</sup>

En los más altos niveles de decisión es común encontrar consenso alrededor de la consigna: “*debemos pasar del Paradigma de la Administración Pública al de la Gerencia Pública*”, pero no siempre es clara la identificación de los conceptos propios de uno y otro esquema; o la interpretación de dichos conceptos suele diferir entre las personas. En este sentido, la comparación que se presenta en el siguiente cuadro pretende establecer algunas de las diferencias entre los principales planos de análisis de ambos paradigmas, con el objeto de identificar el “*qué*” se debe gestionar en la transición.

<b>PARADIGMA ADMINISTRATIVO VS PARADIGMA GERENCIAL<sup>13</sup></b>		
	<b>PARADIGMA DE ADMINISTRACION PUBLICA</b>	<b>PARADIGMA DE GERENCIA PUBLICA</b>
<b>Orientación</b>	Cumplimiento de Normas y Procedimientos	Logro de Resultados
<b>Criterios</b>	Regularidad	Economía, Eficacia, Eficiencia, Productividad
<b>Proceso Decisorio</b>	Burocrático	Por Objetivos
<b>Políticas Públicas y Prestaciones</b>	Universalismo de las Prestaciones	Segmentación de las Prestaciones
<b>Objetivo de las Prestaciones</b>	Universalidad de la Oferta	Universalidad de la Satisfacción
<b>Población Objetivo</b>	Orientación al ciudadano	Orientación al Cliente Público
<b>Financiamiento</b>	Estatal	Cofinanciación
<b>Recursos Financieros</b>	Subsidio a la Oferta	Subsidio a la Demanda

<sup>12</sup> [clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión](http://clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestión) pública para América latina, pág. 16

<sup>13</sup> La clasificación que se presenta en el cuadro se realiza en base al detalle del documento elaborado por SCHWEINHEIM, Guillermo; para el “Seminario de Tecnologías Avanzadas de Gestión y Control de Políticas Públicas”.

<b>Modelo Institucional</b>	Monopolio Estatal, Misiones unificadas, Centralismo	Pluralidad de Actores, Misiones en Competencia, Descentralización
<b>Modelo Organizacional</b>	Burocracia Maquinal (Gerencias Funcionales y Divisionales)	Por Proyectos, Por Unidades de Gestión y Resultados. Adhocracia, Matriciales
<b>Gestión de la Alta Dirección Pública</b>	Carrera Administrativa	Gestión Gerencial por Competencias y Resultados
<b>Presupuestación</b>	Por Partidas	Por Programas, Objetivos y Resultados
<b>Indicador de Acción Estatal</b>	Gasto Público por Partidas y Finalidades	Relación Costo-Resultado y Costo-Impacto

El primero de los conceptos que se destaca en el cuadro, el de la orientación, está marcando lo que se puede definir como el hilo conductor que rige a cada uno de estos modelos. El logro de resultados que identifica al modelo gerencial no implica el incumplimiento de normas y procedimientos. Este paradigma establece un cambio de prioridades, de formas de trabajo y de relación entre los actores, ubicando al cumplimiento de la normativa no como la meta final, sino como un aspecto más a tener en cuenta en el camino hacia el logro de aquellos. También este logro de resultado está relacionado con su impacto de cara a la sociedad, la cual no es ajena a estos procesos de cambio y tiene demandas específicas para con las instituciones públicas.

En función del logro de los mismos, y en lo que puede identificarse como el inicio de un cambio de dinámica en la modalidad de conducción, muchos organismos públicos argentinos han incorporado de manera más o menos organizada algunas de las nuevas Tecnologías de Gestión y Control para avanzar en una sostenida transición. Este hecho configura una tendencia positiva hacia la adopción del nuevo modelo de gestión pública en todo el ámbito de la Administración Nacional.

## **CAPITULO 2**

### **PROCESOS DE MODERNIZACIÓN PARA MEJORAR LA GESTIÓN PÚBLICA**

#### **2.1 INTRODUCCIÓN**

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial. El origen de este proceso tuvo lugar cuando el modelo de Estado montado por los países desarrollados en la postguerra, propulsor de una era de prosperidad sin precedentes en el capitalismo, entró en crisis hacia fines de la década de 1970. Después de algún tiempo se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino en su reconstrucción.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI. Teniendo lugar un enorme crecimiento de las demandas democráticas de la población, es preciso fortalecer las formas democráticas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, aumentando el grado de *accountability* (responsabilización) de parte del sistema. Por esta vía, se procura capacitar a los ciudadanos para controlar las actividades públicas, pudiendo hacerlas, simultáneamente, más eficientes y de calidad.

#### **2.2 EL NUEVO PARADIGMA**

Desde hace ya dos décadas las administraciones públicas experimentan diferentes transformaciones a partir de los cambios que el Estado ha sufrido como consecuencia de un conjunto de reformas.

El denominado “nuevo paradigma de la gestión pública”, ha tenido un carácter rector en las reformas estatales conocidas como de “segunda generación”. La Nueva Gestión Pública (NGP), se inserta en un proceso global de transformación del Estado, se ha difundido a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas.

En el ámbito interno de los gobiernos estas transformaciones confluyen en lo que se ha dado en llamar nueva gestión pública, lo que implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.

Las reformas que llevaron adelante los países de la OCDE han puesto el acento en “organizar el gobierno en departamentos; en la adopción de tomas de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados, indicadores de rendimiento, y medidas de mejora de la calidad, en recortar los gastos, en una mayor flexibilidad, en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos, en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público” (Suleiman, 2000: 4). De este modo, la nueva “generación” de reformas prioriza una serie de transformaciones “hacia adentro” del Estado (Oszlak, 1999), mejorar el desempeño del sector público encuentra sustento en la experiencia “exitosa” acumulada en el sector privado durante las últimas décadas.<sup>14</sup>

Lo primero que se debe plantear es que la nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la Administración Pública, a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional tanto en la teoría como en la práctica.

El paradigma gerencial significa para diversos autores la superación del modelo burocrático weberiano: primero atendiendo al acercamiento entre las técnicas de gestión del sector privado y el sector público, segundo el cambio de un modelo legal-funcional a un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados y en tercer lugar a la mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

La administración pública se encuentra en una encrucijada, por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales (Estado Mínimo), por el otro; aumentar su eficacia y responsabilidad que le encomiendan las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales.

### **2.2.1 Limitaciones que presenta la Nueva Gestión Pública (NGP)**

Para muchos la limitación fundamental del paradigma de la NGP, radica en trasladar la lógica del sector privado, basada en la racionalidad económica individual, al sector público porque esta lógica esta concebida para una organización independiente lo

---

<sup>14</sup> López, Andrea (2002), “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)

que lleva a que este sistema presente insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos.

En lo que respecta a la experiencia internacional la incorporación de las técnicas de gerencia no fueron acompañadas con una cultura de responsabilidad capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado. Desde este punto de vista, se rescata el *componente político* que, necesariamente, lleva implícita toda reforma de la administración, no sólo en términos de su legitimación, sino como precepto clave para definir el rumbo de los cambios.

En el caso de América Latina, se debe plantear la conveniencia de introducir una lógica “gerencial”, ya que dicho modelo superará al tradicional weberiano. Para los especialistas de la OCDE, uno de los orígenes del mal funcionamiento del sector público es precisamente la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región (Burky y Perry, 1998; Evans, 1992; Shepherd, 1999). Concretamente, se apunta que la mayoría de las técnicas de gestión “*favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción*” (Joaquín y Losada, 1999:4).<sup>15</sup>

### **2.2.2 Lo que implica la Nueva Gestión Pública (NGP)**

- La nueva gestión pública implica, en términos generales, un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas.
- Promueve la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad, y potencia las capacidades organizacionales.
- Su ejercicio conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces.
- Obligan a generar una nueva cultura de gestión que empiece por abandonar costumbres y reglas escritas que han prevalecido y que sin duda constituyen los principales obstáculos para el cambio y programas de modernización.

---

<sup>15</sup> López, Andrea (2002), “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)

El desafío pasa por la transformación de las organizaciones públicas siguiendo un modelo acorde con la era de la información. Principalmente, el movimiento modernizador, pretende cambiar la administración pública y la cultura administrativa focalizando en los resultados organizacionales, la gestión individual y los incentivos del mercado. De este modo, las estructuras y culturas burocráticas del pasado, regidas por reglas, serán sustituidas por entidades más pequeñas, flexibles y orientadas al usuario.

El punto de llegada es un Estado mínimo que desarrolle sólo las funciones que son necesarias de una forma eficaz y efectiva.

La reestructuración tiene que ser guiada por la planificación y el establecimiento de prioridades, tales como el mantenimiento de la calidad del servicio.

Se pretende lo que se llama una *Reingeniería*, (concepto de cambio organizacional), es decir empezar de nuevo, aprovechando las ventajas de la tecnología informática para promover un mejor trabajo, donde se elimine el papeleo innecesario, se busca trabajar mejor con un menor costo.

Es crear en la administración pública una “cultura de espíritu empresarial”, es decir *Reinventar*, para que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público.

Ha esto le sucedería la *Realineación*, realinear a la organización y al personal detrás de los objetivos establecidos, es cumplir con el dictado según el cual “la estructura sigue a la estrategia”.

También se hace necesaria una *Reconceptualización*, es desarrollar en el sector público una nueva manera de pensar el fenómeno gerencial, promoviendo organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento

Las organizaciones públicas tendrán que funcionar con una orientación de planificación estratégica, centrándose en los resultados, y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del cliente-ciudadano, para satisfacer plenamente sus demandas y expectativas.

En términos generales, los documentos de la OCDE rescatan estos principios de la NGP: a) devolver autoridad, otorgar flexibilidad; b) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; c) desarrollar la competencia y la elección; d) proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; e) mejorar la gerencia de los recursos humanos; f) explotar la tecnología de la información; g) mejorar la calidad de la regulación; h) fortalecer las funciones de gobierno en el centro (OCDE, 1995).

### **2.3 LA INTRODUCCIÓN DE LAS TÉCNICAS DEL *MANAGEMENT* PRIVADO EN EL SECTOR PÚBLICO:**

El énfasis puesto por la NGP en la incorporación de las herramientas de gestión empresarial se justifica principalmente en la necesidad de recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. Incluso las tecnologías sugeridas en su mayoría aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado, y obedecen a preocupaciones tales como, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dada estas características, para el *management* privado, resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas, pueden clasificarse en tres grandes grupos:

**1-Las técnicas de dirección general de la organización** (estas serían específicamente gerenciales) son las que consideran a la organización en su conjunto, se centran en la capacidad de anticiparse y adaptarse a los cambios del entorno, y en garantizar el buen desarrollo de las operaciones, y el logro de las metas establecidas.

Las herramientas de este grupo pueden ser: planificación estratégica, gestión de los procesos de cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO) y dirección de proyectos.

**2-Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa** (es decir, específicas a determinada función empresarial). En este subconjunto se encuentran, por ejemplo: Marketing, Dirección de operaciones, Diseño organizativo, Dirección de recursos humanos, Gestión de servicios, Gestión Financiera, Gestión de sistemas de información y Control de gestión.

**3-Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas** (de relevancia práctica). En este grupo se hace evidente un proceso de reconversión desde la capacitación para ejercer la función directiva a la capacitación para el liderazgo del cambio organizacional. Estas técnicas apuntan a desarrollar, entre otras, las habilidades de toma

de decisiones; negociación y gestión del conflicto; liderazgo; trabajo en equipo; creatividad e innovación y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

Estas herramientas trajeron aparejada la discusión entorno a los condicionantes específicos para su utilización en el accionar de la administración pública. En principio, se podrían destacar *cuatro aspectos* que, por su carácter estructural, le imprimen rasgos distintivos al contexto en el que tienen lugar los procesos de gestión pública y que, como tal, difieren de la lógica impuesta por el mercado a las compañías privadas.

- **La sustitución del mercado por el proceso político como mecanismo de asignación de recursos.**

La provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por dos elementos: a) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad, aspectos no contemplados por el mercado y b) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso sobre los objetivos y el conflicto es legítimo.

- **Las administraciones públicas en su calidad de poderes públicos.**

El Estado es reconocido con su carácter instrumental y de expresión del conjunto de instituciones y organizaciones construidas por la misma sociedad para cumplir objetivos que persiguen el bien común. Muchos de estos objetivos no le son propios como organización, en la medida en que éstos constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes y el proceso político.

- **Los procesos de creación de valor en el sector público.**

Hay diferentes y variadas formas a través de las cuales el sector público crea valor, a través de transacciones individuales con los ciudadanos (garantizando sus derechos, prestándoles servicios o directamente transferencias monetarias), o por medio de aquellos programas públicos cuyos beneficiarios no necesariamente son sus usuarios directos. Asimismo, las regulaciones estatales son fuentes generadoras de valor, cuya

naturaleza no presentan analogías en el sector privado. Por otro lado, la creación de valor en el sector público se encuentra condicionada por las percepciones sociales en torno a la manera en que el proceso político-administrativo responde a las distintas demandas. Así, los aspectos de transparencia, equidad, no discriminación, legalidad y receptividad forman parte integral de dicho valor.

- **La dificultad de medir el valor creado por la acción de las administraciones públicas.**

Aquí se plantea la ausencia de precios para los bienes públicos (que no pasan por el mercado), lo que impide, por ejemplo, cuantificar los beneficios creados en términos de ingresos, o bien poder reflejar desde los presupuestos públicos sólo una parte de los costos implicados en algunos programas, como es el caso de los regulatorios. Segundo, lo que dificulta la medición del valor reside en las superposiciones que suelen ocurrir entre aquello que un determinado programa produce materialmente (*outputs*) y los resultados (*outcomes*) o impactos que realmente ha tenido la acción administrativa.

En otras concepciones, donde se observe lo específico de la gestión pública desde una perspectiva sistémica, la distinción entre lo público y lo privado debe formularse en términos analíticos, trabajando la dicotomía entre “macrogestión” y “microgestión”. Así, la gestión pública queda asimilada como macrogestión, en tanto se ocupa del comportamiento de todo un sistema, es decir, de la dirección de grupos enteros de organizaciones y redes interinstitucionales que conforman el sistema de gobierno público en su conjunto. A diferencia, la gestión privada que es asimilada como microgestión y se centraría en el comportamiento de las partes, o, dicho de otra manera, abordaría la dirección de cada una de esas organizaciones que forman el sistema.

Entender a la gestión pública como un “macroproceso” implica reconocer que la reforma del Estado acarrea una transformación tan significativa que activa procesos estratégicos y políticos de gestión en el seno de entidades estatales. Sus programas requieren de una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones, que presentan intereses diferentes y opuestos.

### 2.3.1 Cuadro 2: coincidencias y diferencias entre el sector público y el sector privado

Una síntesis ilustrativa la brinda Gunn (1987), que identificó al menos cinco puntos de vista en torno al problema de la sustantividad de la gestión en la administración pública y su comparación con la gestión en el sector privado:

<p><b>1</b> La administración pública actúa en condiciones singulares, en consecuencia, difiere de la realidad del sector privado. Por ejemplo, la delimitación legal de los campos de actividad, el monopolio de ciertas sanciones y poderes coercitivos.</p>	<p><b>2</b> Las técnicas de la gestión privada son útiles en el sector público sólo para casos puntuales y de escasa importancia. Entre ambas, sólo pueden encontrarse aparentes coincidencias funcionales.</p>	<p><b>3</b> La gestión pública puede beneficiarse de las enseñanzas de la gestión empresarial, no obstante, deberá desarrollar un paradigma integrador del management público, incorporando sus propios conceptos y categorías</p>	<p><b>4</b> Pueden observarse convergencias importantes entre la gestión pública y la privada. Hay que verlas como diferentes configuraciones organizativas en las que se mezclan los aspectos públicos y privados.</p>	<p><b>5</b> La eficiencia de la gestión privada es superior. Sus métodos, instrumentos y prácticas deberían trasladarse de la forma más amplia posible al sector público.</p>
--	---	--	---	---

**Fuente:** Gunn, 1987

## 2.4 LA TRANSICIÓN A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

Se debe tener presente que el gobierno si bien no es una empresa, si puede actuar con mayor flexibilidad, la gerencia pública a la que se hace referencia no es el injerto de aquellos mecanismos gerenciales privados sin adaptación al sector público, sino hacer más gerencial al Estado. Lo que significa incorporar la visión social de la que adolece el mercado, a la vez que establecer procesos que sean democráticos e inclusivos. Por ello, en todo este proceso existe una etapa decisiva para plasmar el cambio: es la transición la que va a llevar a la consolidación del nuevo esquema de gestión, el de la gerencia pública.

La insatisfacción frente a los servicios que presta la administración pública, caracteriza el debate sobre el “buen gobierno”, que contiene los requerimientos que la “Nueva Gestión Pública” NGP debe satisfacer, entendiéndola como un innovador sistema de control de la administración pública, surgido desde la segunda mitad de los años ochenta, que a la fecha ha logrado cambios importantes: Empresas gubernamentales privatizadas, mercados públicos y privados desregulados, división en la definición estratégica de tareas gubernamentales, es decir, saber lo que hace el gobierno y saber cómo lo hace.

Las tendencias internacionales y el ámbito global en el que se desarrollan las instituciones en la actualidad, muestran las fuertes limitaciones que las rígidas estructuras les imponen a dichos organismos. Hay un gran impulso al cambio, la difusión de las modernas tecnologías de gestión, la comunicación, y una concepción de lo público fuertemente orientada al ciudadano, impulsan los procesos de cambio.

Es por esa razón que a partir de la toma de conciencia hubo la necesidad de adoptar nuevas prácticas de gestión, con objetivos claros, programas definidos, procesos de evaluación y control, transparencia, inclusión, y apertura a la sociedad, identificamos lo que podríamos denominar el punto de inicio de la transición.

Se pueden identificar dos momentos de la transformación de las organizaciones públicas:

1. Primero cuando se le da prioridad a las nuevas practicas, se busca sumar voluntades, se le da mucha importancia a una buena comunicación. Ahí surgen las iniciativas e implementaciones, en principio aisladas, con integración parcial de los diferentes sectores, pero comenzando nuevas formas de trabajo. En este

periodo se hace necesario recuperar capacidades ociosas, evitando los privilegios de las elites políticas.

Son fundamentales en esta etapa las buenas experiencias no solo para consolidar el rumbo sino para romper con las resistencias de la desconfianza.

2. Segundo, cuando se consolidan los recursos humanos y se articulan con las tecnologías. Aquí es cuando las innovaciones aisladas de la etapa previa comienzan a transformarse en gestión cotidiana. Todos los procesos se retroalimentan y mejoran continuamente, a partir de resultados ya obtenidos. El organismo logra hacia dentro una mayor integración, se extiende y fortalece con la sociedad. La gestión de los recursos humanos se debe afianzar, definir reglas, estableciendo condiciones que garanticen la reconversión y el progreso de las personas de manera sostenida

En una gerencia pública moderna las prácticas y herramientas de ésta conducen a diferentes mecanismos de control y seguimiento, tanto en su implementación como en todo su desarrollo. Sin embargo es en la transición donde se pueden ocurrir desvíos que entorpezcan los objetivos modernizadores.

El cambio de paradigma implica una profundidad importante, que no puede ser relativizada, tampoco pueden incorporarse tecnologías de gestión que no sean capaces de abarcar una dimensión amplia institucional, es la dinámica de trabajo misma la que se ve transformada en este proceso.

Mayor asignación de recursos, flexibilidad de acción profesional, responsabilidad, es necesaria tanto como los mecanismos de ingreso por méritos, evaluación y control de gestión. También es importante que el Estado se desentienda de las funciones de control, ya que es un importante factor de desvío en el camino hacia el nuevo modelo de gestión.

*“Toda transferencia de responsabilidades de gestión implica por lo general la retención, y sobre todo el fortalecimiento, de capacidades centralizadas de formulación de políticas, planificación, información, evaluación y control de gestión por parte de la instancia estatal que decide dicha transferencia.(...)” (OSZLAK, 2001)<sup>16</sup>*

---

<sup>16</sup> López, Andrea (2002), “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)

Esta definición que establece Oszlak respecto del esquema de distribución de responsabilidades, de la planificación, la evaluación y el control en el plano estatal, se puede tomar como una herramienta conceptual aplicable a nivel institucional, atendiendo especialmente en el periodo de transición. El giro necesario del “*capitalismo de mercado*” hacia el “*capitalismo social democrático*” que describe el autor en su texto, conlleva un cambio de modelo en las estructuras nacionales y subnacionales que debe ser acompañado con un moderno concepto de gestión hacia el interior de los organismos del Estado. Por esta razón, la puesta en marcha del nuevo paradigma gerencial público implica, necesariamente, un período de cambio que también debe ser gestionado, y es responsabilidad de la conducción política de las instituciones el disponer de los medios y dar el impulso necesario para iniciar una verdadera transformación en ese sentido.

#### **2.4.1 Los que gestionan la transición:**

El paso de un modelo netamente administrativo a uno gerencial no debe ser sólo discursivo. Esto implica una transformación de fondo con actores específicos, si bien la decisión política de avanzar en el cambio es importante, para darle continuidad al proceso debe existir un compromiso por parte de los profesionales y de los niveles de conducción más altos dentro de los cargos en el escalafón. Para ello debe haber una conducción técnico-profesional estable e idónea.

Es importante aquí destacar la situación de los funcionarios en el rol de “gerente público” porque, contando con el apoyo político necesario, deben ser ellos los principales garantes de este proceso de transición. En las organizaciones públicas el político establece las metas y da al gerente un presupuesto para el cumplimiento de un conjunto de objetivos. Estos últimos, tienen el poder del conocimiento que implica un espacio de discrecionalidad para escoger cursos de acción, hacer propuestas y tomar decisiones. Esta relación asimétrica, en función de la información que cada uno maneja, es la que debe sustentarse en reglas claras, objetivos precisos y en la búsqueda de un equilibrio que tienda a minimizar los costos de seguimiento.

Hay que destacar que la prioridad de contar con recursos humanos más aptos favorece el cambio. Se hacen imprescindibles en la conformación de los cuerpos directivos la profesionalización, incentivos, mayor discrecionalidad en la toma de decisiones y responsabilidad sobre los resultados, seguimiento, control y rendición de

cuentas. Uno de los puntos críticos en el proceso de reforma es el necesario establecimiento de una gestión gerencial por competencias y resultados.

En cuanto a la acción para el avance en la transición de paradigmas también se hace necesario poner énfasis en los sistemas de gestión de recursos humanos, por ejemplo en definición de perfiles y las incumbencias de los niveles gerenciales y directivos, ésta es la clave para incorporar las mejores opciones para el avance y desarrollo gerencial. Las instituciones deben establecer las condiciones más adecuadas para llevar adelante mecanismos de reclutamiento que sean una verdadera expresión de cambio, marcando una profunda diferencia respecto de las viejas prácticas clientelistas, propias de la cultura pre burocrática.

“El problema es que los sistemas tradicionales de función pública o servicio civil carecen, en general, de la capacidad para producir perfiles directivos en la proporción requerida por las reformas. Tampoco disponen de mecanismos aptos para estimular la práctica gerencial debidamente. Por ello, la profesionalización de los directivos se ha convertido en una prioridad para los reformadores (Murray: 2000,180), y ha obligado a concentrar políticas específicas de gestión de recursos humanos en la franja superior de los sistemas de servicio civil”. (Longo, 2002)<sup>17</sup>

El que exista un buen número de directivos y la consolidación de un modelo que los produzca y estimule, y que equilibre adecuadamente su peso con el de los demás actores político administrativo, son variables cruciales de las reformas institucionales. La transición de un modelo a otro es el momento para formar estos equipos, capacitando los recursos existentes para generar las competencias gerenciales necesarias, incorporando, aquellos especialistas que se precisen para el desarrollo de los nuevos conceptos de gestión. Este no es sólo un activo necesario para la transición entre los modelos, sino que es uno de los valores fundamentales para consolidar la transformación cultural que conllevan estos cambios en las instituciones.

En la transición se debe comenzar a gestionar esta construcción, sumando voluntades en todos los niveles se logrará un verdadero cambio de modelo y de la cultura de las instituciones, modificando no sólo la metodología para el desarrollo de sus actividades, sino también la deslucida imagen que muchas veces tienen los

---

<sup>17</sup> López, Andrea (2002), “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual”, [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento\\_estrategico/docs/biblioteca\\_y\\_enlaces/ngpfinal.PDF](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF)

miembros de sí mismos. Es preciso desterrar aquella visión mecanicista que suponía que a partir de la formulación de una política el éxito de su implementación estaba prácticamente garantizado. De esta manera, los resultados de cara a la sociedad no serán sólo los efectos parciales de políticas de mayor asignación de recursos, sino la resultante de una sólida gestión gerencial moderna, inclusiva, profesional, transparente, previsible y sostenible en el tiempo.

## **CAPITULO 3**

### **GESTIÓN DE CALIDAD Y CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO**

#### **3.1 INTRODUCCIÓN**

Hoy se espera del Estado que actúe gestionando en función las necesidades de los ciudadanos, para lograr como resultado la creación de valor público.

La necesidad de un Estado más cercano a la sociedad es lo que se pretende desde la ciudadanía, y es lo que no puede faltar en las agendas políticas actuales.

Los cambios tanto económicos como sociales que se produjeron en la Argentina, exigen organizaciones más adecuadas, que den más y mejores respuestas al ciudadano.

Así se hace necesaria herramientas que transformen y mejoren, una de esas herramientas es la calidad.

Uno de los principios fundamentales de la calidad es la “orientación al cliente”, que presupone una estrecha relación para “oír su voz” y satisfacer sus necesidades. Tal principio se traslada a la gestión pública como “orientación al ciudadano” con una connotación particular: el ciudadano, además de destinatario de los servicios, es usuario de la cosa pública, por lo cual su intervención en la determinación de los atributos y alcances del servicio tiene una mayor relevancia.

Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano están en la misma orientación de mejora de la gestión pública y tienen la forma de documentos públicos con los cuales un órgano o ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación de servicios, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana. También aplican sistemas de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos expresados; están sujetas a revisión, actualización y mejora continua, contemplando medidas de reparación o compensación en el caso de incumplimiento de los compromisos.

Así el Estado-como cualquier otra organización- se ve en la obligación de cumplir con las demandas de sus destinatarios y satisfacer sus expectativas.

Este cambio de paradigma hace que la administración pública deba plantearse la necesidad de ser más efectiva, eficiente y participativa. Para lograrlo necesita definir y analizar las actividades que realiza, revisar los procesos que lleva a cabo al prestar los

servicios de manera de simplificar los trámites, hacerlos más accesibles y acercarlos más al ciudadano evitando tareas que no agregan valor y que complican la prestación del servicio. También deberá medir sus resultados y mejorar en forma permanente la manera como desarrolla sus funciones.

Todos estos factores se alinean con los conceptos desarrollados al implementar procesos de mejora continua y de calidad.

## 3.2 Significado de Calidad

### 3.2.1. Qué es Calidad:

La **calidad** es el grado de la satisfacción de las necesidades apreciadas por el cliente o usuario de un bien o servicio.

*Calidad* es un concepto subjetivo, y el término proviene del latín. La calidad está relacionada con las percepciones de cada individuo para comparar una cosa con cualquier otra de su misma especie, y diversos factores como la cultura, el producto o servicio, las necesidades y las expectativas influyen directamente en esta definición.

*“La calidad se refiere a la capacidad que posee un objeto para satisfacer necesidades implícitas o explícitas, un cumplimiento de requisitos.”<sup>18</sup>*

La calidad puede hacer referencia a la calidad de vida de las personas de un país, la calidad del agua que bebemos o del aire que respiramos, la calidad del servicio prestado por una determinada empresa, o la calidad de un producto en general. Como el término tiene muchos usos, su significado no es siempre una definición clara y objetiva.

La calidad, en relación a los productos y/o servicios, tiene varias definiciones, como que el producto se ajuste a las exigencias de los clientes, el valor añadido, algo que no tienen los productos similares, la relación coste/beneficio, etc. Una visión actual del concepto de calidad indica que calidad es entregar al cliente no lo que quiere, sino lo que nunca se había imaginado que quería y que una vez que lo obtenga, se dé cuenta que era lo que siempre había querido.

---

<sup>18</sup> [www.significados.info/calidad](http://www.significados.info/calidad)

---

### 3.2.2 Principales referentes de la Calidad

La calidad es un tema que comenzó a desarrollarse y expandirse a mediados del siglo XX, y ahora ya no se puede hablar de hacer las cosas bien sino mantener un nivel de calidad adecuado durante la realización de un producto o servicio. Desde el inicio de su desarrollo empiezan a surgir los principales autores, que serán los grandes referentes que aportaron la teoría que hoy se conoce acerca de la Calidad, ellos son:

#### *Edward Deming*

En 1950 Japón buscaba reactivar su economía luego de quedar muy dañada después de la segunda guerra mundial, por lo que estaban abiertos a distintas opiniones para lograrlo. Es en esta época cuando Deming llega a Japón y les instruye sobre la importancia de la calidad y desarrolla el concepto de calidad total (TQM). Con el paso del tiempo los Estados Unidos se dio cuenta de los efectos de incluir la calidad en su producción, convirtiendo a Deming en el asesor y conferencista más buscado por grandes empresas americanas. Fue tan grande su influencia que se creó el premio Deming, el cual es reconocido internacionalmente como premio a la calidad empresarial.

El propone a modo de guía para la implementación de calidad en las organizaciones los Catorce principios, y posteriormente presentará los conocidos Siete Pecados Mortales:

1. Hacer constante el propósito de mejorar la calidad
2. Adoptar la nueva filosofía
3. Terminar con la dependencia de la inspección masiva
4. Terminar con la práctica de decidir negocios en base al precio y no en base a la calidad
5. Encontrar y resolver problemas para mejorar el sistema de producción y servicios, de manera constante y permanente.
6. Instituir métodos modernos de entrenamiento en el trabajo
7. Instituir supervisión con modernos métodos estadísticos.
8. Expulsar de la organización el miedo

9. Romper las barreras entre departamentos de apoyo y de línea.
10. Eliminar metas numéricas, carteles y frases publicitarias que piden aumentar la productividad sin proporcionar métodos.
11. Eliminar estándares de trabajo que estipulen cantidad y no calidad.
12. Eliminar las barreras que impiden al trabajador hacer un buen trabajo
13. Instituir un vigoroso programa de educación y entrenamiento
14. Crear una estructura en la alta administración que impulse día a día los trece puntos anteriores.

#### Los Siete Pecados Mortales

1. Carencia de constancia en los propósitos
2. Enfatizar ganancias a corto plazo y dividendos inmediatos
3. Evaluación de rendimiento, calificación de mérito o revisión anual
4. Movilidad de la administración principal
5. Manejar una compañía basado solamente en las figuras visibles
6. Costos médicos excesivos
7. Costos de garantía excesiva.

Los logros de Deming son reconocidos mundialmente, es reconocido que al utilizar sus principios la calidad aumenta y por lo tanto bajan los costos y los ahorros se le pueden pasar al consumidor. Cuando los clientes obtienen productos de calidad las compañías logran aumentar sus ingresos y al lograr esto la economía crece.

#### ***Joseph M. Juran***

Para Juran la calidad puede tener varios significados, dos de los cuales son muy importantes para la empresa, ya que estos sirven para planificar la calidad y la estrategia empresarial. Por calidad entiende la ausencia de deficiencias que pueden presentarse como: retraso en la entrega, fallos durante los servicios, facturas incorrectas, cancelación de contratos de ventas, etc. Calidad es adecuarse al uso.

Por ello, entiende que la Calidad Total es estar en forma para el uso, desde los puntos de vista estructurales, sensoriales, orientados en el tiempo, comerciales y éticos en base a parámetros de calidad de diseño, calidad de cumplimiento, de habilidad, seguridad del producto y servicio en el campo.

El propone la conocida Trilogía, que comprende:

1. Planeación de la calidad

2. Control de la calidad
3. Mejoramiento de la calidad

Estos tres procesos se relacionan entre sí. Todo comienza con la planificación de la calidad. El objeto de planificar la calidad es suministrar a las fuerzas operativas los medios para obtener productos que puedan satisfacer las necesidades de los clientes.

Una vez que se ha completado la planificación, el plan se pasa a las fuerzas operativas en donde ocurre la producción.

Luego se analiza que cambios se le deben hacer al proceso para obtener una mejor calidad.

### ***Philip B. Crosby***

Sus estudios se enfocan en prevenir y evitar la inspección se busca que el cliente salga satisfecho al cumplir ciertos requisitos desde la primera vez y todas las veces que el cliente realice transacciones con una empresa.

Para Él, la Calidad Total es el cumplimiento de los requerimientos, donde el sistema es la prevención, el estándar es cero defectos y la medida es el precio del incumplimiento. Crosby **sostiene que la calidad es gratis, es suplir los requerimientos de un cliente, al lograr cumplir con estos, logramos Cero Defectos. Para lograr Cero Defectos promueve catorce pasos los cuales son:**

1. Compromiso de la dirección
2. Equipo para la mejora de la calidad
3. Medición del nivel de calidad
4. Evaluación del costo de la calidad
5. Conciencia de la calidad
6. Sistema de acciones correctivas
7. Establecer comité del Programa Cero Defectos
8. Entrenamiento en supervisión
9. Establecer el día "Cero defectos"
10. Fijar metas
11. Remover causas de errores
12. Dar reconocimiento
13. Formar consejos de calidad
14. Repetir todo de nuevo

## ***Kaoru Ishikawa***

Para Ishikawa, la Calidad Total es cuando se logra un producto es económico, útil y satisfactorio para el consumidor.<sup>19</sup>

La mayor contribución de Ishikawa fue simplificar los métodos estadísticos utilizados para control de calidad en la industria a nivel general. A nivel técnico su trabajo enfatizó la buena recolección de datos y elaborar una buena presentación, utilizó los diagramas de Pareto para priorizar las mejorías de calidad y otra herramienta conocida como los diagramas de Ishikawa, diagramas de Pescado o diagramas de Causa y Efecto.

Establece diagramas de causa y efecto como herramienta para asistir los grupos de trabajo que se dedican a mejorar la calidad. Cree que la comunicación abierta es fundamental para desarrollar dichos diagramas. Estos diagramas resultan útiles para encontrar, ordenar y documentar las causas de la variación de calidad en producción.

Otro trabajo de Ishikawa es el control de calidad a nivel empresarial (CWQC). Este enfatiza que la calidad debe observarse y lograrse no sólo a nivel de producto sino también en el área de ventas, calidad de administración, la compañía en sí y la vida personal. Los resultados de este enfoque son:

1. La calidad del producto es mejorada y uniforme, se reducen los defectos.
2. Se logra una mayor confiabilidad hacia la empresa.
3. Se reduce el costo.
4. Se incrementa la cantidad de producción, lo cual facilita la realización y cumplimiento de horarios y metas.
5. El trabajo de desperdicio y el retrabajar se reducen.
6. Se establece y se mejora una técnica.
7. Los gastos de inspección y pruebas se reducen.
8. Se racionalizan los contratos entre vendedor y cliente
9. Se amplía el Mercado de operaciones.
10. Se mejoran las relaciones entre departamentos.
11. Se reducen la información y reportes falsos.
12. Las discusiones son más libres y democráticas.

---

<sup>19</sup><http://www.monografias.com/trabajos5/conca/conca.shtml#juran>  
Enciclopedia Microsoft © Encarta ®. 98. Control de Calidad. 1993-1997. Microsoft Corporation

13. Las juntas son más eficientes.
14. Las reparaciones e instalación de equipo son más realistas
15. Se mejoran las relaciones humanas.

La filosofía de Ishikawa se resume en:

La calidad empieza y termina con educación. El primer paso en calidad es conocer las necesidades de los clientes. El estado ideal del Control de Calidad es cuando la inspección ya no es necesaria. Es necesario remover las raíces y no los síntomas de los problemas. El control de calidad es responsabilidad de toda la organización. No se deben confundir los medios con los objetivos. Se debe poner en primer lugar la calidad, los beneficios financieros vendrán como consecuencia. La Mercadotecnia es la entrada y éxito de la calidad La Alta Administración no debe mostrar resentimientos cuando los hechos son presentados por sus subordinados. Practicar el Control de Calidad es desarrollar, diseñar, manufacturar y mantener un producto de calidad que sea el más económico, el más útil y siempre satisfactorio para el consumidor.

### 3.3 GESTIÓN DE CALIDAD

El término **gestión de calidad** tiene significados específicos dentro de cada sector del negocio. Esta definición, que no apunta al aseguramiento de la buena calidad por la definición más general sino a garantizar que la organización o un producto sea consistente, tiene cuatro componentes:

1. Planeamiento de la calidad
2. Control de la calidad
3. Aseguramiento de la calidad
4. Mejoras en la calidad.

La gestión de calidad se centra no solo en la calidad de un producto o servicio, sino en los medios para obtenerla. Por lo tanto, la gestión de calidad utiliza al aseguramiento de la calidad y el control de los procesos para obtener una calidad más consistente.<sup>20</sup>

La Gestión de la **Calidad Total**, del inglés Total Quality Management - TQM, es una estrategia de administración completa orientada para crear la conciencia de la calidad en todos los procesos organizacionales. Se le denomina total porque concierne a

---

<sup>20</sup> [www.cyclopaedia.es/wiki/Gestion-de-la-calidad-1](http://www.cyclopaedia.es/wiki/Gestion-de-la-calidad-1)

la organización de la empresa globalmente considerada y a las personas que trabajan en ella.<sup>21</sup>

### **3.4 EL PARADIGMA DE LA GESTIÓN DE CALIDAD**

Este paradigma nace después de las reformas de segunda generación, es ahí cuando la calidad adquiere relevancia.

El conjunto de principios que integran el paradigma gerencial se combinan con los principios del paradigma de la gestión de calidad, para lo cual es necesario identificar también sus principales postulados y exponentes.

En efecto, respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico inició en Estados Unidos, fueron los Japoneses los primeros en adoptarla como instrumento de gestión en diversos productos y servicios, lo que le valió a Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX.

La nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad fue descubierta como el arma estratégica que daría a Japón, la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. Es así como los especialistas en calidad aconsejaron orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos para dar variedad a los productos ofrecidos, sin elevar los costos. Los japoneses prestaron especial atención a esta oportunidad e impulsaron las investigaciones de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores. La información obtenida les permitió “diferenciar sus productos”. De esta forma, los estudios de mercado y la investigación de la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en el “el enfoque al cliente”.

Así se consolida el principio de la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto ó servicio, con base en la capacidad de éste para satisfacer sus necesidades. La importancia que adquiere este principio como elemento de gestión a partir de los años cincuenta, se debe al impulso de varios especialistas que presentarán diversas propuestas para consolidar la calidad como herramienta estratégica.

En suma, tanto el paradigma de la nueva gestión pública como el paradigma de la gestión de calidad parten de la preocupación por encontrar bases duraderas para

---

<sup>21</sup> [www.monografias.com/trabajos95/sobre-calidad-total/sobr](http://www.monografias.com/trabajos95/sobre-calidad-total/sobr)

fortalecer la competitividad y la eficiencia de las empresas e instituciones dentro de un nuevo contexto de competitividad, de consumo y de reconocimiento de la calidad como principio catalizador de la demanda, así como del reconocimiento social, y legitimidad gubernamental.

### **3.5 LA CALIDAD EN LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL**

#### **3.5.1 Concepto de calidad en la gestión pública**

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.<sup>22</sup>

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la administración pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.

#### **3.5.2 Contenido finalista de la gestión pública de calidad**

Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:

- a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
- b. Una gestión pública para resultados

---

<sup>22</sup> [clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana...](http://clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana...)

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.

La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad.

La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

### **3.5.3 Reforma del Estado y Calidad**

Un aspecto fundamental, que no debemos dejar de lado, es la visualización de la calidad desde la perspectiva del gobierno. La nueva gestión pública, como hemos visto, constituye el puente que facilita una relación poco estudiada, pues aunque la calidad no es un tema nuevo, ya que diferentes autores sugieren que se presenta como un importante desafío para el sector público desde principios de siglo en los Estados Unidos; recientemente ha cobrado relevancia al incorporarse al debate sobre las reformas de segunda generación que se introducen luego de los procesos de ajuste, apertura, desregulación y privatización que experimentan los países capitalistas a partir de los años ochenta.

Carlos Vilas en un análisis crítico del proceso vincula reforma del Estado y calidad sosteniendo que: “Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió preeminencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales...” (Carlos M. Vilas; 2001)

La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad Institucional “Reconociendo como

real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales ó internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de que manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo ente que en la interrelación cliente-proveedor” (Guillermo A. Malvicino; 2001)<sup>23</sup>

#### **3.5.4 Calidad y legitimidad**

En efecto, nuestra primera premisa es que los gobiernos y sus administraciones públicas empezaron por adaptar la filosofía de la calidad total a fin de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público y también por fortalecer la legitimidad del Estado que se habría erosionado en razón de la crisis fiscal que obligó a la reestructuración de los estados del bienestar.

En este orden de ideas lo que no debemos perder de vista es que los discursos sobre modernización, cambio y calidad, son discursos políticos que encierran una concepción sobre el Estado y que tienen por objeto legitimar un estilo de gobierno y un modelo de gestión. “Antes o después, cambios en las relaciones sociales de poder se traducen en nuevos diseños institucionales y en modificaciones en la gestión pública. Las capacidades de gestión estatal tienen como referencia y horizonte los objetivos de la acción política, y éstas siempre expresan, de alguna manera, los intereses, metas, aspiraciones, afinidades ó antagonismos del conjunto social y de la jerarquización recíproca de sus principales actores” (Carlos M. Vilas; 2001).<sup>24</sup>

La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social.<sup>25</sup>

#### **3.5.5 La calidad como valor de la nueva gestión pública**

En consecuencia y como segunda premisa, tal como se ha sostenido en diferentes medios, la calidad no puede incorporarse de la misma forma en que lo hace en la administración privada.

---

<sup>23</sup> [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad...](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad...)

<sup>24</sup> [www.cmvilas.com.ar](http://www.cmvilas.com.ar)

<sup>25</sup> [www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car](http://www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car)

Al respecto, algunos autores han advertido que en este terreno la administración pública no puede limitarse a quedar atrapada en un proceso de imitación pues se trata de avanzar hacia una era de innovación.

Por tanto, en un primer acercamiento a la gestión de calidad, se puede advertir que su incorporación a la gestión pública obliga a ubicar su verdadera dimensión y alcance, es decir, “se necesita reconocer aquellos valores propios del sector público tendientes a buscar la máxima calidad posible en el marco de la cultura administrativa y adaptarlos. Pero a la vez se trata de adoptar un concepto surgido del ámbito industrial y adaptarlo al ámbito de la prestación de servicios y a las peculiaridades de cada organización". (Manuel Villoría; 1996)

En suma, lo importante no es solamente hablar de calidad como una simple técnica de gestión importada del sector privado, sino adaptarla correctamente a partir de los factores administrativos y sociopolíticos que circundan la gestión pública y darles su dimensión justa para hacer de ésta una estrategia efectiva que responda a las expectativas de reforma de las administraciones públicas.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública en la perspectiva gubernamental, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas de carácter macro que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público. Sin ese paso previo la calidad se diluye y no trasciende los esfuerzos institucionales aislados.

### **3.5.6 La calidad y la percepción ciudadana**

La tercera premisa está referida a que la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como veremos más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.

### **3.5.7 Retos y oportunidades de la calidad**

Aún cuando suele privilegiarse el enfoque de la calidad, orientado a las cuestiones de eficiencia y optimización de recursos, es necesario considerar que con base en el análisis de otras experiencias, la calidad ofrece otras alternativas para promover la transparencia, la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público.

En efecto, el reto de la calidad implica diferentes transformaciones que contribuyan a abatir la corrupción y hacer más transparente, eficaz y receptiva a la administración para acercarla al ciudadano. Como señala Villoría: “Buscar calidad en la administración pública, es pues, contribuir a la legitimidad de lo público, contribuir a reforzar y estrechar la relación entre la administración y el ciudadano”.

Esta perspectiva se construye teniendo en cuenta que, dentro de la administración pública la incorporación de la calidad obedece a diferentes presiones: presiones derivadas de las limitaciones presupuestales, que la obligan a hacer más con menos; una sociedad y públicos más demandantes; la necesidad de mejorar el rendimiento económico del sector público; fortalecer la legitimidad y transparencia de las acciones del gobierno por medio de la especificación de los derechos del ciudadano en relación a los servicios y la igualdad de acceso; nuevas tecnologías y tendencias del sector privado transferibles a la gestión pública, transformándose todo ello en verdaderos retos y oportunidades para su aplicación.

### **3.5.8 Calidad y rendimiento institucional**

Es importante no perder de vista esta triple dimensión de la calidad en la administración pública porque su aplicación conduce a procesos de modernización de las instituciones en una perspectiva más amplia. De acuerdo con Shand y Amberg: “las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo proseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen un marco útil dentro del cual se pueden montar reformas más exitosas”.<sup>26</sup>

Tal como hemos visto no hay en términos de calidad un solo modelo, el análisis de las diversas experiencias internacionales nos muestra que son diversos los factores que intervienen en las administraciones públicas. No obstante, lo importante es que muchos

---

<sup>26</sup> [www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car](http://www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car)

países se han incorporado a la ruta de la calidad y en no pocos casos ello ha obligado a introducir innovaciones que han terminado por institucionalizarse a través de estrategias bien adaptadas.

### **3.6 PROGRAMA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO**

“La Reforma del Estado (Proyecto USAID/Perú, 2011:10) comprende procesos que llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía”.<sup>27</sup>

Cuando se habla de modernización administrativa se está haciendo referencia a ciertas transformaciones, es decir, procesos de cambio que hacen referencia a la sustitución de estrategias, técnicas, herramientas y metodologías.

Hoy se habla de la aplicación de buenas prácticas en la gestión pública, las que, en definitiva, están orientadas a que el Estado sea más flexible, ágil, cercano y al servicio de las personas. Es decir, se requiere de un nuevo modelo de gestión, que no sólo analice si los resultados son exitosos, sino que, también, evalúe si responden en cantidad y calidad. De allí que, además de la gestión de Calidad, se trabaje con una nueva modalidad o herramienta, a saber la Carta Compromiso con el Ciudadano. Se utiliza esta herramienta a través de convenios de desempeño institucional, acompañados de sistemas objetivos y eficientes de evaluación, monitoreo y control apoyados en sistemas de información adecuados.

Consciente de la necesidad de acercar el Estado al ciudadano, el **Proyecto de Modernización del Estado del Gobierno Nacional** apoya esta iniciativa con el fin de propiciar una nueva cultura de gestión basada en la participación ciudadana, asegurando mayores niveles de transparencia, efectividad y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos.

---

<sup>27</sup> Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Primera edición. Perú, 2011

### 3.6.1 ¿Qué es la Carta Compromiso?

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es una iniciativa del Gobierno Nacional, institucionalizada a través el Decreto 229/2000, y funciona en el ámbito de la Secretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Esta herramienta apunta a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados (cuando se elaboran los programas, se diseñan los servicios esenciales, se establecen los atributos de calidad de las prestaciones y se evalúan los resultados), informados (con sencillez, claridad, precisión y oportunamente), respetados (tratados sin discriminación, en forma equitativa y justa), y a recibir una respuesta ante los reclamos y una solución o compensación, si fuera el caso.

Se corporiza mediante la Carta Compromiso, un documento público firmado por el organismo adherente, en el que la entidad explicita ante los ciudadanos su misión y objetivos, los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios con relación a los servicios que presta el organismo, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable de los mismos. También incorpora los compromisos de mejora a implementar en el futuro, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana.

Una vez firmada la Carta Compromiso comienza un proceso de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los estándares, cuyos resultados se vuelcan a un Tablero de Control. En esta instancia se trabaja con los facilitadores del organismo para tomar la información que surge del monitoreo de los estándares de calidad y poder incorporarlos a un proceso de mejora continua de la gestión.

La Carta Compromiso contiene los siguientes puntos:

<b>1. Información sobre el prestador:</b>	<b>2. Información sobre la calidad:</b>
a. Misión	a. Estándares de calidad de los servicios esenciales

b. Funciones	b. Estándares de calidad en el punto de contacto (Atención al Público)
c. Objetivos, procesos y productos	c. Información y comunicación con los ciudadanos
d. Descripción clara de los servicios ofrecidos	d. Mecanismos de participación ciudadana
e. Descripción de los beneficiarios o destinatarios de los servicios	e. Procedimientos para la presentación de quejas y mecanismos de compensación implementados
f. Descripción de la forma de acceso a los servicios	f. Compromisos de mejora para el siguiente período
g. Enumeración de los derechos y obligaciones de los ciudadanos ante el organismo	

### 3.6.2 ¿Cómo se implementa?

#### Componentes del Programa

Cada organismo adherente firma un convenio con la Secretaría de la Gestión Pública y elabora un plan de trabajo para la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. El primer paso es la elaboración del mapa de producción externa para registrar, en forma ordenada, la misión y objetivos centrales de cada organización, los procesos sustantivos a través de los cuales se organizan las actividades y los productos finales destinados a dar respuestas a las demandas existentes. El mapa se completa con la determinación, en forma precisa, de los destinatarios de cada uno de los productos de la organización.

A partir de allí, se establecen y difunden públicamente los niveles de calidad de los servicios (estándares) que los destinatarios pueden esperar, de modo razonable, en cada caso, tanto de aquellos relacionados con la calidad de los productos y servicios esenciales, como los relacionados con los puntos de contacto existentes (áreas de atención al público).

La definición de estándares requiere que la organización determine previamente los atributos de calidad que, desde la perspectiva de la ciudadanía, deben poseer cada uno

de los servicios para responder adecuadamente a sus necesidades y expectativas. Asimismo, requiere la construcción de indicadores que permitan monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares).

El proceso de implementación de la Carta se desarrolla del siguiente modo:

#### ETAPA I

- Identificación de la situación actual
- Con relación al diseño y producción de los servicios
- Con relación a la interacción entre la organización y los ciudadanos
- Definición de los compromisos de servicio sobre la base de:
  - Estándares de calidad
  - Compromisos de mejora

Producto: Primera Carta Compromiso con el Ciudadano

#### ETAPA II

- Implementación de los sistemas de información para el monitoreo de los estándares
- Establecimiento de los sistemas de seguimiento, control y evaluación.

Producto: Informe anual de avance

- Análisis de los resultados obtenidos
- Justificación de desvíos e incumplimientos
- Metodología y resultados de las consultas
- Alternativas para superar dificultades
- Proyección de objetivos y estándares

La implementación del Programa y la formalización del documento Carta Compromiso, implica el desarrollo por parte de los organismos de cuatro componentes principales:

- a. Estándares de calidad de los servicios esenciales y puntos de contacto
- b. Sistema de información y comunicación
- c. Sistema de participación ciudadana
- d. Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados

#### **a. Estándares de calidad de servicios esenciales y puntos de contacto**

Para cumplir con su misión esencial cada organismo público, debe planificar sus actividades a partir de la identificación de los servicios que presta y los productos o

bienes que genera, determinando los atributos de calidad que deben tener esos bienes y servicios. Éstos tendrán que ser diseñados y producidos de forma tal de responder satisfactoriamente a las expectativas de los ciudadanos.

Los estándares de calidad se definen tanto para la calidad intrínseca de los productos/servicios esenciales (relacionados con la misión y objetivos de las instituciones), como los vinculados a los puntos de contacto existentes: Atención al Público (calidad del servicio en el momento que se produce la interacción entre la Administración y los ciudadanos). Además de la definición de factores o atributos de calidad, también se requiere la construcción de indicadores que permitan monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares).

#### **b. Sistema de información y comunicación**

El programa le asigna una importancia significativa a la comunicación, al punto que no se remite exclusivamente a brindar información necesaria para la difusión de los servicios, sino que apunta a la necesidad de generar acciones de comunicación integral con la ciudadanía, favoreciendo el mejoramiento de la gestión, la transparencia y la democratización.

Se considera a la información como el paso inicial imprescindible para facilitar a los ciudadanos el acceso a sus derechos, favorecer el cumplimiento de sus obligaciones y permitir su participación de una forma adecuada y responsable en el proceso de implementación de las políticas públicas.

En tal sentido, el Programa establece que los organismos deben brindar la información necesaria para que los ciudadanos conozcan los servicios ofrecidos y las formas de acceso a los mismos, hagan valer sus derechos y puedan cumplir con sus obligaciones y se interioricen de los mecanismos de participación que les permiten influir en la toma de decisiones de interés público.

#### **c. Sistema de participación ciudadana**

El fortalecimiento de la participación ciudadana, propuesto a través del Programa Carta Compromiso, tiene lugar específicamente en el momento de la implementación de las políticas públicas a través de los organismos de la Administración.

Este componente exige la necesidad de facilitar a la ciudadanía su participación en la elaboración de los programas, en el diseño, planificación e implementación de los servicios, en la evaluación de los resultados y en el control social de las organizaciones. En el marco del Programa, la participación es un instrumento conveniente, y en muchos casos imprescindible, para asegurar la eficacia de las organizaciones públicas. Así, el desarrollo del programa exige la opinión de los ciudadanos en la definición de los atributos del servicio (para su diseño y producción de acuerdo a lo que ellos requieren), su opinión sobre los problemas que surjan al momento de la prestación (a través del sistema de quejas y sugerencias) y su opinión sobre los resultados (nivel de satisfacción por los servicios recibidos).

#### **d. Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados**

El monitoreo tiene como objetivo obtener información permanente para los responsables políticos y operativos del Programa, sobre el grado de ejecución de los estándares y compromisos, la forma de empleo de los recursos disponibles y acerca del logro de los resultados. Es un seguimiento periódico, con el fin de encontrar deficiencias e incongruencias, para corregir y replanificar cuándo y dónde corresponda y como insumo principal para la toma de decisiones de mejora por parte de la Alta Dirección del organismo.

El seguimiento y monitoreo (las mediciones se vuelcan a un Tablero de Control) permite determinar, mediante los indicadores cuali-cuantitativos elaborados, en qué medida los estándares y compromisos, las actividades de mejora, el cronograma de trabajo y los resultados se cumplen de acuerdo a lo planificado. Asimismo, favorece la realización de los ajustes necesarios con el fin de asegurar el cumplimiento de los estándares comprometidos para el período anual y una evaluación que sirva de base para la formulación de propuestas de mejora para el período inmediato posterior.

Como se advierte, en la medida en que se explicitan de manera pública los estándares de calidad y compromisos de mejora a alcanzar en un período determinado para cada uno de los servicios, se generan las condiciones tanto para evaluar su cumplimiento (eficacia en el desempeño institucional) como el nivel de satisfacción alcanzado por los destinatarios de los servicios y su impacto en el entorno (efectividad del desempeño institucional).

## **CAPITULO 4**

### **MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA**

#### **4.1 INTRODUCCIÓN**

La sucesión de cambios, ocurridos en la Argentina durante los últimos años y particularmente tras la crisis del modelo neoliberal de la década de los años 90 que derivó en la crisis de los años 2001-2002 llevó a la necesidad de redefinir el rol del Estado y la relación Estado-sociedad y Estado –administración- reivindicando el rol de la administración pública como herramienta al servicio del desarrollo de la Nación.

La construcción de un nuevo Estado y el desarrollo de un modelo de gestión pública más apto para instrumentar las políticas de un Estado activo en la formulación de políticas de desarrollo económico e inclusión social, es también parte del desafío existente para la construcción de la Nación.<sup>28</sup>

Se busca redefinir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad en el escenario internacional.

La construcción de un nuevo tipo de Estado implica, restaurar la confianza de la sociedad en sus instituciones:

- La sociedad y sus organizaciones sociales deben poder volver a confiar en las instituciones gubernamentales, y quienes las representan.
- Los gobernantes deben confiar en que la administración les permitirá instrumentar su programa de gobierno y satisfacer las aspiraciones de los votantes
- Los funcionarios públicos deben representar el pensamiento solidario del Estado, y confiar en que su trabajo sea útil para la sociedad. Deben volver a sentir el orgullo de ser servidores públicos.

---

<sup>28</sup>[www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Krieger.doc](http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Krieger.doc)

La Reforma del modelo de gestión pública, se inscribe en un movimiento más amplio que es el de la reforma del Estado que busca *incrementar la capacidad de gestión de lo público*.

#### **4.2 La Reforma del Estado argentino**

Como bien habíamos dicho, la Nueva Gestión Pública, incorporó un nuevo modelo de gestión: la Nueva Gerencia Pública que se extendió a varios países latinoamericanos, entre ellos el nuestro. Argentina no escapó a esa tendencia y será la década del '90 cuando se materialicen esas reformas, en un principio estuvieron orientadas a disminuir el déficit fiscal, por lo cual se caracterizó ese período por el achicamiento del Estado, mientras que a mediados de la misma década, la reforma del Estado estuvo orientada a impulsar una gestión pública flexible y descentralizada, que permitiera mejorar la gestión estatal, no sólo para un mejor desempeño del Estado sino también para corregir algunas insuficiencias desde el punto de vista del funcionamiento de la democracia y problemas vinculados a la transparencia. Dos etapas se pueden apreciar dentro de esta reforma:

##### **PRIMERA ETAPA** (achicamiento del estado del 89 hasta mediados de los 90)

Siguiendo la corriente de pensamiento neoliberal en el 89 se sanciona la “Ley N° 23.696 de Reforma del Estado”, inaugurando así la primera etapa de Reforma. Por medio de esta ley se declara la emergencia de las prestaciones, de los contratos y de la situación económica financiera de la Administración Pública centralizada y descentralizada. Se crean los programas de: Racionalización del sector público empresario, Privatizaciones, Emergencia del empleo y Propiedad Participada. Esta norma, otorga la posibilidad al Poder Ejecutivo Nacional, de intervenir todos los entes, empresas y sociedades del Estado, pudiendo cambiar la tipicidad jurídica de los mismos y además, se le otorga la facultad de crear empresas. La “Ley N° 23.697 de Emergencia Económica” del mismo año, pone en ejercicio el poder de policía, a fin de superar la situación de peligro colectivo que provocaba la emergencia socioeconómica. Otras medidas que se toman a través de esta norma son: Suspensión de subsidios y subvenciones así como también de los regímenes de promoción industrial y de promoción minera; Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central; Régimen de compensación de créditos y deudas de particulares con el Estado Nacional; Régimen de

compensaciones de créditos y deudas del Sector Público; Creación de una comisión para el saneamiento de Obras Sociales y venta de inmuebles innecesarios.

Estas dos leyes, son las que dieron comienzo al proceso de racionalización del Estado. Se las acompañó con otras normas (Decretos 435/90, 1.482/90 y 2.476/90, que profundizaron y aceleraron el proceso, poniendo énfasis en achicar el tamaño de la administración pública -con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo- y reducir los procedimientos administrativos públicos) Además, se invitó a las provincias a dictar normas análogas, en la intención de avanzar sobre todo el territorio con este cambio.<sup>29</sup>

En esta primera etapa de Reforma, no se tomó el tiempo de planificar a dónde quería llegarse y cuáles serían los límites. De allí que sus consecuencias hayan sido un alto nivel de desempleo, exclusión social, flexibilización laboral y la pérdida de importantes áreas que fueron privatizadas (YPF, Gas del Estado, Aerolíneas Argentinas, etc.). Algunas características en este período fueron, por ejemplo, que la privatización fue considerada un fin en sí misma y el rol regulador del Estado estuvo muy menguado, no cumplido en los términos que debía configurarse, otra característica a resaltar fue la descentralización de responsabilidades sociales (salud, educación, etc) de la Nación a las provincias sin los medios financieros para cumplirlas, lo que dejó a las mismas frente a un desafío para el que no contaban con los recursos necesarios.

Concluyendo: se trató de una reforma dura y hacia afuera (las estructuras, los procedimientos, los puestos de trabajo, etc.); donde se concentraron las energías en la acumulación financiera para otorgarle confianza al mercado nacional; lo que trajo como consecuencia el aumento de desempleo y a su vez generó el aumento de la brecha entre pobres y ricos. En definitiva, una reforma cuantitativa, fiscalista, cortoplacista y clientelar<sup>30</sup>, adoptada en los términos que planteó el Consenso de Washington, y que se define a través de los conceptos: disciplina o equilibrio fiscal, focalización del gasto social, reforma tributaria, liberación financiera, reforma cambiaria, liberalización del comercio exterior, apertura a la inversión extranjera directa, privatización de empresas públicas; todo ello apoyado por los organismos multilaterales de crédito.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup>REFORMA DEL ESTADO – ETAPAS Cátedras Virtuales Organización y Gestión del Estado Documentos; diap. 1 a 15.

<sup>30</sup>OSZLAK, Oscar Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino, página 12. [En línea] Disponible en web: [www.clad.org](http://www.clad.org) (26/04/10)

<sup>31</sup>SCHWEINHEIM, Guillermo **Política y Gestión Pública** sitio: FLACSO Virtual [ en línea] disponible en web: [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar)

## **SEGUNDA ETAPA** (posterior al proceso de ajuste)

La situación de descontento social, pobreza, déficit fiscal, y aumento de demandas llevó a que se pensara dentro del Estado, nuevas reformas que atendieran las deficiencias del proceso de ajuste, y así se inicia la segunda etapa de reforma, conocida como Reformas de Segunda Generación que significaron un proceso continuo y permanente acompañado de la participación del Estado y de la sociedad. Los objetivos de esta etapa fueron:

- mejoras de gestión,
- fortalecimiento de las funciones indelegables del Estado, y
- ampliación de la capacidad regulatoria del Estado.

Se destaca entre la normativa de ese período el Decreto Nacional n° 103/00 llamado de Modernización del Estado. Sus ejes rectores fueron: la administración pública orientada a resultados, gerencia pública autónoma, incremento de la participación ciudadana, efectividad y receptividad para los ciudadanos. La propuesta se tradujo en la gestión de los recursos humanos, la capacitación y el mejoramiento de los sistemas de compras y administración financiera. En contraposición a los primeros años, este proceso se orientó hacia adentro, para cambiar cualitativamente.

Marco normativo de esta etapa:

- Ley 24.629 a través de la cual se le otorgan al Poder Ejecutivo Nacional, las facultades para: la reorganización del sector público, racionalización y eficiencia mediante la fusión, modificación, supresión total o parcial de los objetivos y las competencias superpuestas o innecesarias; la transferencia de organismos a las provincias; la supresión total de organismos descentralizados creados por ley y la privatización de servicios periféricos.
- Decreto n° 558/96 que crea la Unidad de Reforma y Modernización del Estado encargada de: diseñar los cursos de acción para la culminación del Programa de Reforma; elaborar el Programa de Modernización del Estado; coordinar y realizar el seguimiento y control de las acciones; elaborar un proyecto de organigrama de la administración centralizada y descentralizada; revisar el Régimen Jurídico básico de la Función Pública, sus estatutos y escalafones; y colaborar con las provincias en sus procesos de Reforma y modernización.

- Ley 25.152 (1.999) sobre la administración de los recursos. En relación a la responsabilidad fiscal, establece el mecanismo para la elaboración del presupuesto y con la finalidad de profundizar la Reforma y aumentar la eficiencia y calidad de la gestión: autoriza al Jefe de Gabinete a celebrar acuerdos programas con unidades ejecutoras de programas presupuestarios, y lo faculta a establecer premios por productividad al personal de dichos programas. Asimismo, instituye el Programa Evaluación de la Calidad del gasto, Información pública y de libre acceso y crea el Fondo anticíclico Fiscal.<sup>32</sup>

La importancia que tuvo esta etapa fue la de crear herramientas orientadas a mejorar la gestión pública y para la transformación institucional. Se incorporan así, la Carta Compromiso con el Ciudadano, la Gestión por Resultados, la Planificación Estratégica, los Sistemas de Control de Gestión y de Calidad.

En síntesis, se observa que la primera etapa de reforma estuvo dirigida a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la “crisis fiscal del Estado” y a los cambios acaecidos en la relación Estado – Sociedad a escala internacional; y la segunda etapa, se inclinó a reformar aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc.<sup>33</sup>

En palabras de Carlos Vilas: “Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió preeminencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales...”<sup>34</sup>. Es decir, la calidad toma una nueva dimensión y ahora se la considera un activo político que impactará directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional.

#### **4.3 La calidad en la Administración Pública Argentina**

---

<sup>32</sup>[En línea] Disponible en web: [www.fcp.edu.ar](http://www.fcp.edu.ar), op. cit. diap. 17 a 24.

<sup>33</sup>ESTESO, Roberto y CAO, Horacio La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los '90 y nueva agenda, pág. 14.

<sup>34</sup>MOYADO ESTRADA, Francisco op. cit pág. 15.

Los cambios ocurridos con la administración pública a partir de la Reforma dan cuenta de la necesidad de modificar la cultura de carácter burocrático que existía en los años anteriores al '80. La crisis en la que el modelo burocrático se introduce a causa de que el estado de bienestar incorporara la prestación de servicios, hace de disparador para un nuevo paradigma, que es conocido como Nueva Gestión Pública. En nuestro país y como se dijo, el mismo es implementado dentro del pensamiento neoliberal, enmarcado en el Consenso de Washington. Durante una década, imperarán las políticas de desregulación, privatización y racionalización de lo público, y los resultados de ellas se traducen en amplios debates.

Lo importante es plantear que la nueva gestión pública actuó como puente para establecer una relación con la calidad, que si bien no es un tema nuevo, adquiere relevancia luego de las reformas de segunda generación. A partir de este cambio es que comienza a configurarse la conciencia de Calidad y Mejora Continua para el aparato público y ello se traduce en la aplicación y creación de herramientas concretas como:

- **Premio Nacional a la Calidad:** creado por Ley N° 24.127 en el año 1992. Es entregado actualmente por la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión Pública, dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. El Premio Nacional a la Calidad es una distinción a las organizaciones que han adoptado una filosofía de gestión que consiste en un enfoque sistemático para establecer y cumplir los objetivos de la Calidad en toda la organización. Dicho enfoque parte de planificar los objetivos de calidad teniendo en cuenta el conocimiento del cliente y sus necesidades o expectativas; desarrollar procesos capaces de detectar esas características; y finalmente, transferir esos planes a toda la organización<sup>35</sup>. Los objetivos del Premio son: promover el desarrollo y los sistemas destinados al mejoramiento continuo en la calidad de los servicios de los organismos públicos; estimular y apoyar la modernización y competitividad en las organizaciones públicas; asegurar la satisfacción de las necesidades y expectativas de las comunidades; y preservar el ambiente humano y la óptima utilización de los recursos.

---

<sup>35</sup>Premio Nacional a la Calidad del Tribunal de Cuentas de Mendoza, [En línea] Disponible en web: [www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar](http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar) (21/04/10)

Este año recibieron el Premio, en el sector público, el Hospital de Pediatría Juan P. Garrahan y el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Nro. 1 del Departamento Judicial de San Isidro, por el trabajo realizado en Mejora Continua.

En lo que respecta al sector privado, la autoridad de aplicación ha decidido premiar en la categoría "Empresa Grande de Producción de Bienes" a Embotelladora del Atlántico (EDASA), en la categoría Servicios, a Nextel; en la categoría "Unidad Operativa de Grandes Empresas o Corporaciones" a IBM Global Delivery Center Argentina; y en la categoría "Organismo sin fines de lucro" al Organismo Argentino de Acreditación.<sup>36</sup>

- **Gestión por Resultados:** El período 2000/2001 puede definirse como el camino hacia una gestión por resultados instrumentado en el marco del Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/2001). La Gestión por Resultados se instrumenta mediante acuerdos-programas y supone refocalizar la conducción y la gerencia de los organismos de la administración pública hacia un modelo de gestión que privilegie los resultados por sobre los procedimientos y la transparencia. Ello implica:
- la definición de resultados esperados realistas, basados en los análisis apropiados;
  - la identificación de beneficiarios de programas,
  - la elaboración de los mismos en respuesta a sus necesidades,
  - el seguimiento del progreso, a partir de los indicadores apropiados en función de los resultados y recursos utilizados;
  - la identificación y la gestión de los riesgos, teniendo en cuenta los resultados y los recursos necesarios;
  - el aumento de los conocimientos por medio de las lecciones aprendidas,
  - la integración de ellos en las decisiones; y
  - la producción de informes sobre los resultados obtenidos y los recursos utilizados<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> [www.laseptima.info/noticias/18043](http://www.laseptima.info/noticias/18043)

<sup>37</sup> REFORMA DEL ESTADO-ETAPAS Cátedras Virtuales Organización y Gestión del Estado Documentos; diap. 27 y 29.

- **Carta Compromiso con el Ciudadano:** institucionalizada por Decreto 229/2000 con el objetivo de mejorar la relación Estado –ciudadano y generar un ambiente adecuado para el desarrollo de acciones tendientes a la mejora continua de los organismos públicos, potenciando derechos como: ser escuchados (en la elaboración de programas), ser informados (en forma clara y sencilla), y ser atendidos en sus reclamos. De este modo, a través de la carta compromiso el órgano o ente público adherente firma un convenio por el cual se compromete a la prestación de servicios que ayuden a aumentar la satisfacción de los ciudadanos en contacto con ella. A partir y desde allí, se establecen estándares de calidad sobre las mejoras que se pretenden y se mide su desempeño en el tiempo a través de indicadores, a fin de conocer el nivel de cumplimiento de las metas, la necesidad de ajustes y el establecimiento de modificaciones pertinentes. De esta forma, el compromiso se va renovando continuamente, abarcando nuevas áreas y ampliando su radio de aplicación. Los organismos que logren resultados significativos en su accionar, son reconocidos por la Subsecretaría de la Gestión Pública a través de la difusión de su experiencia para que resulte de útil inspiración a otros organismos públicos. A su vez, los componentes sobre los que pueden trabajar las organizaciones pueden ser: Estándares de calidad de los servicios esenciales y en los puntos de contacto; Sistema de información y comunicación; Sistema de participación ciudadana; Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados.

Las herramientas o instrumentos de gestión descriptos muestran cómo en el nivel nacional se generó un ámbito y un espacio apto para que los organismos públicos con intención de modernizar y mejorar su gestión, encuentren el apoyo y asesoramiento correcto. Entre las normas que se dictan para instrumentar estas medidas, se encuentra el Decreto n° 20 que crea en 1999, la Subsecretaría de la Gestión Pública (ex-Secretaría de la Función Pública) a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Entre sus funciones se determinaron: Proponer medidas y normas reglamentarias para el diseño de la arquitectura organizacional de la Administración Pública Nacional (APN) para el desarrollo del recurso humano y empleo público; Proponer actos de simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos, programa de calidad y mejora; Coordinar la red telemática nacional de información gubernamental;

Intervenir en el diseño de pautas y criterios metodológicos con el objeto de lograr mayor eficiencia y transparencia en el sistema de contrataciones del Estado; Supervisar el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)<sup>38</sup>.

Se pueden mencionar dos condiciones ineludibles para embarcarse en un proceso de mejora de las capacidades estatales y de gestión continua de la calidad institucional, ellas son:

- incorporación de los actores sociales en la gestión y perfeccionamiento de la prestación de servicios; y
- la institucionalización de procedimientos administrativos.

Queda claro que los cambios acaecidos luego de la crisis de los años 70 y su consecuente aplicación de reformas de segunda generación, traen como resultado una nueva forma de ver lo público, ahora considerando al ciudadano como factor activo y demandante. Esto sumado al surgimiento de las tecnologías de la información y la comunicación, crean una complejidad política y social para la que el Estado debe desarrollar instrumentos de acción y respuestas acordes a las necesidades. Se trata de un cambio cultural al interior de la lógica de lo público que deberá también transmitirse a la ciudadanía, a fin de alinear los objetivos de bien común y satisfacción de demandas.

### **Listado de organismos públicos incorporados al Programa<sup>39</sup>**

- Organismos de la APN
- Organismos de la Administración Pública Provincial y Municipios
- Organismos en proceso de ejecución de Carta Compromiso

### **ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL**

- **Administración Nacional de Seguridad Social  
(ANSES)**

---

<sup>38</sup>[En línea] Disponible en web: [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar).

<sup>39</sup>[www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/paginas/...](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/...)

- Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN)
- **Biblioteca Nacional de Maestros (BNM)**
- **Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)**
- **Dirección de Defensa del Consumidor**
- **Dirección Nacional de Migraciones (DNM)**
- **Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de Créditos Prendarios (DNRPA)**
- **Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)**
- **Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)**
- Honorable Senado de la Nación
- Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI)
- **Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia, y el Racismo (INADI)**
- **Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI)**
- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI)
- **Mesa de Entradas y Biblioteca – Ministerio de Trabajo de la Nación**
- Ministerio de Turismo
- **Prefectura Naval Argentina (PNA)**
- Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal (RPI)

- **Registro Nacional de Aeronaves – ANAC**
- **Registro Nacional de las Personas (RENAPER)**
- Registro Nacional de Reincidencia
- **Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SECLO)**
- Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR)
- **Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN)**
- **Unidad Asistencial Dr. César Milstein**

#### **ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA PROVINCIAL Y MUNICIPIOS**

- ✓ Organismo
- ✓ **Buenos Aires - Municipio de Lanús**
- ✓ Chaco- Dirección de las Personas Jurídicas
- ✓ Formosa - Centro Único Coordinador de Ablación e Implante (CUCAIFOR)
- ✓ Formosa- Defensoría del Pueblo
- ✓ Formosa- **Dirección de Registro Civil y Capacidad de las Personas**
- ✓ Río Negro - Superior Tribunal de Justicia
- ✓ San Juan - Centro de Adiestramiento René Favalaro
- ✓ San Juan - Dirección General de Rentas
- ✓ **San Juan - Estacionamiento Medido y Tarifado ECO de la Municipalidad de la Ciudad de San Juan**
- ✓ San Juan - Registro Civil
- ✓ Tucumán - Dirección General de Catastro

#### **ORGANISMOS EN PROCESO DE EJECUCIÓN DE CARTA COMPROMISO**

- Organismo

- **Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)**
- Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)
- Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Dirección Nacional de Migraciones - Delegación Mar del Plata
- Municipalidad de Lomas de Zamora
- Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT)

## CONCLUSIONES

Los intentos por mejorar la gestión pública han sido muchos y buenos, pero ninguno ha logrado concretarse, es decir no se han profundizado al límite de lograr una transformación verdadera, en la administración todavía prevalece el modelo burocrático.

Los aportes de la informática y de la era tecnológica, han tenido un buen impacto, como así también herramientas como la calidad, la carta compromiso con el ciudadano, pero ninguna herramienta logro una actuación al cien por ciento efectiva de la administración pública orientada al ciudadano.

En la actualidad, la administración pública busca iniciar un proceso de mejora continua, no solo para mejorar la gestión interna, sino para orientarlo al ciudadano. De allí que sea interesante analizar los aportes de la gestión de calidad y carta compromiso con el ciudadano, como herramientas que pueden fortalecer la capacidad de gestión pública.

El tema de la calidad ha vuelto al debate en torno a los procesos de modernización del Estado, al revelarse como una importante alternativa para fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua y el énfasis en un mayor rendimiento de las organizaciones. Su incorporación definitiva se acompaña de la consolidación del paradigma de la nueva gestión pública, que facilita la difusión de valores institucionales para propiciar una nueva cultura administrativa y generar ventanas de oportunidad para la transformación de los procesos públicos.

Lograr una gestión pública de calidad implica enfocarla como una política transversal que se adopte como premisa fundamental del marco programático institucional, y se contemple en cada una de las etapas de la gestión de servicios y atención de los usuarios, y que en esa medida se traduzca en nuevas pautas de interacción entre la gestión pública y los ciudadanos.

Constituye un reto fundamental superar los ejercicios aislados y pasar a la instrumentación de la calidad como política global, para impulsarla no solamente como

estrategia de gestión interna, sino también como instrumento de innovación en la relación con los ciudadanos.

La calidad como principio de gestión en el Sector Público, es todavía muy reciente, por ello vale la pena insistir en su estudio como nueva rama de la Administración Pública; por medio del análisis de sus implicaciones teóricas y la sistematización de las experiencias que hoy existen en diferentes países y al interior de éstos, entre las diversas esferas de gobierno.

No olvidemos que, la calidad no es un fin en sí misma, sino un medio para proyectar un nuevo modelo de abordaje de los asuntos públicos, un cambio en la imagen de las Instituciones, nuevos valores de desempeño de los funcionarios y una relación distinta, fundada en la atención y en la eficiencia, entre la administración pública y los ciudadanos.

Las posiciones aquí mencionadas expresan gran parte de los argumentos a favor y en contra de la nueva propuesta “gerencial” para la administración pública. Más allá de las valoraciones, en la práctica la NGP se impuso como tendencia”. Sin embargo, no puede soslayarse el necesario debate impuesto por esta oleada reformadora en torno a los valores tradicionales del sector público y el progresivo deterioro de los mismos. En rigor, la plena vigencia de valores fundamentales tales como la imparcialidad, la justicia, la equidad, y el derecho de un procedimiento justo, como tareas propias de toda administración pública en una democracia, ha sido objeto de profundos cuestionamientos, acordes con las nuevas implicancias que el término “interés público” posee hoy para la sociedad.

Puede apreciarse que, aún los planteos que cuestionan a la NGP, dan por descontado su potencialidad para transformar algunos aspectos de la administración, pero muestran bastante escepticismo respecto al logro de un “mejor gobierno” en gran escala. Las mayores restricciones derivan del conjunto de condiciones que se imponen como necesarias para introducir, sostener e implementar una estrategia abarcadora de reforma, y que resultan de difícil alcance en la práctica.

De la consideración de estos propósitos se desprende que, además de mayor eficiencia y calidad de la gestión, la democratización de la administración, remarcando su carácter público y aumentando su responsabilización frente a la sociedad, constituye una tarea ineludible para la transformación estatal.

Las organizaciones modernas disponen a partir de la adopción de los nuevos conceptos de la calidad de la oportunidad de consolidar sus mecanismos de gestión.

No hay un solo método para trabajar en esta nueva orientación, sino varios. Tanto el sistema (la organización), los procesos (metodologías de trabajo) cuanto los productos (especificaciones pre-establecidas) son campos de acción en los cuales avanzar. La idea es ver dónde están los puntos oscuros de la organización que hacen difícil una superación permanente. Luego identificar si existen normas de aplicación voluntaria para abordar un principio de solución a las limitaciones identificadas.

La calidad total que ha surgido como idea rectora para la mejora de las organizaciones públicas no puede ser entendida como un mecanismo de logros de ajustes indiscriminados o de simple reducción de gastos. Tampoco como una herramienta para disminuir la planta de personal aunque sea necesario la redistribución funcional de los recursos humanos.

Cada proceso de inducción hacia y de desarrollo de la gestión de la calidad es único e irrepetible. Si bien hay muchas experiencias disponibles todas ellas enriquecedoras, ninguna debe ser tomada como ejemplo a seguir ya que cada organización es la respuesta de un impulso proactivo sobre la base de recursos y en un contexto y culturas siempre cambiantes.

Finalmente, la gestión de la calidad es una oportunidad de mejora que se debe encarar con entusiasmo. Es necesario reconocer que todo impulso que implique una mejora requiere de un tiempo de maduración adecuado y que la receta para ello debe ser hecha, si bien con ayuda, siempre con la convicción y con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades a partir de nuestras propias fuerzas y capacidades.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Apuntes de Cátedra de “Organización y Gestión del Estado”

CLAD, UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA AMERICA LATINA: documento oficial 1998 [En línea] Disponible en web: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) (08/05/07)

DA VIÁ, Ana Control de calidad: Introducción a las modernas filosofías de gestión, Cátedras virtuales, Sistemas de Control de Gestión, [En línea] Disponible en web: [www.fcp.uncu.edu.ar](http://www.fcp.uncu.edu.ar) (12/09/10)

ESTESO, Roberto y CAO, Horacio La reforma de las administraciones públicas provinciales: balance de la década de los 90' y nueva agenda; biblioteca virtual TOP [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar), 2001.

EVANS, James R. y LINDSAY, William M. Administración y control de la calidad (Sexta Edición, Thompson, 20006)

GOMEZ BAHILLO, C. (1997) - "La receptividad en las Administraciones Públicas" en *Revista de Gestión Pública y Privada*, 1, 1996, 77-88.

GOMEZ BAHILLO, C. y MARCUELLO SERVOS, Ch. (1997) - Sociedad, individuo y organización, Zaragoza, Ed. Egado.

GÓMEZ BAHILLO, C. (2001): "Burocracia y administración pública", [en línea] *5campus.com, Sociología* <<http://www.5campus.com/leccion/burocracia>>

GOMEZ BAHILLO, C. (1999) - "La administración pública en una sociedad globalizada" en *Revista de Gestión Pública y Privada*, 4, 157-168.

GÓMEZ BAHILLO, C. (2001): "Burocracia y administración pública", [en línea] *5campus.com, Sociología* <http://www.5campus.com/leccion/burocracia>

LÓPEZ, Andrea La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su abordaje conceptual; Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento 68 INAP.

MAYNTZ, R.(1994): Sociología de la Administración Pública, Madrid, Alianza Universidad.

MOYANO ESTRADA, Francisco Gestión pública y calidad; Hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público; VII Congreso Internacional del CLAD, SOBRE Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de Octubre de 2002 [En línea] Disponible en web: <http://unpan1.un.org> (14/04/10)

OSZLAK, Oscar Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino en: IX Congreso Internacional del CLAD SOBRE LA Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 al 5 de Noviembre 2001. [En línea] Disponible en web: [www.clad.org](http://www.clad.org) (26/04/10)

OCDE (1989), La administración al servicio del público, Madrid, I.N.A.P., p. 229.

OCDE (1991) - La administración al servicio del Público, Madrid, M.A.P.

REFORMA DEL ESTADO-Etapas Cátedras Virtuales Organización y Gestión del Estado Documentos [En línea] Disponible en web: [www.fcp.edu.ar](http://www.fcp.edu.ar) (12/09/10)

RICCARDI, Ricardo La cultura de la calidad total Un enfoque global para competir sin deshumanizar su empresa ed. 2 (Buenos Aires), Fausto, 1992)

SCHWEINHEIM, Guillermo Política y Gestión Pública Sitio: FLACSO VIRTUAL [En línea] Disponible en web: [www.clacso.org.ar](http://www.clacso.org.ar) (26/04/10)

Proyecto USAID/Perú Pro Descentralización. Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Primera edición. Perú, 2011

WEBER, M. (1993) - Economía y sociedad, México, F.C.E.

WRIGHT, V. (1996-1997) - "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 7-8, pp.27-44.

VILLORIA, M., "Modernización administrativa y gobierno post burocrático" en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.) (1997) - *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Universidad, p. 82.

SITIOS WEB:

[www.ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM](http://www.ciberconta.unizar.es/lección/burocracia/100.HTM)

[www.significados.info/calidad](http://www.significados.info/calidad)

<http://www.monografias.com/trabajos5/conca/conca.shtml#juran> Enciclopedia Microsoft  
® Encarta ®. 98. Control de Calidad. 1993-1997. Microsoft Corporation

[www.cyclopaedia.es/wiki/Gestion-de-la-calidad-1](http://www.cyclopaedia.es/wiki/Gestion-de-la-calidad-1)

[www.monografias.com/trabajos95/sobre-calidad-total/sobr](http://www.monografias.com/trabajos95/sobre-calidad-total/sobr)

[www.capsulas-de-haaz.blogspot.com/2012/12/la-gestión-de-la...](http://www.capsulas-de-haaz.blogspot.com/2012/12/la-gestión-de-la...)

[www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car](http://www.sgp.gob.ar/contenidos/onig/car)

[www.cmvilas.com.ar](http://www.cmvilas.com.ar)

[www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad...](http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad...)

[www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Krieger.doc](http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Krieger.doc)

[www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar](http://www.tribunaldecuentas.mendoza.gov.ar)

[www.laseptima.info/noticias/18043](http://www.laseptima.info/noticias/18043)

[www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta\\_compromiso/paginas/...](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/...)

