



MAESTRÍA EN CIENCIAS DEL ESTADO

LA GESTIÓN DEL VALOR Y LA POLÍTICA *BEST VALUE* EN LA MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES DEL REINO UNIDO. LECCIONES PARA LA CONSECUCCIÓN DE LA GOBERNANZA PÚBLICA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

PROFESORES:

DR. SAMUEL AMARAL
DRA. DELIA FERREIRA RUBIO

ALUMNO: ALBERTO ARIEL LLORENTE

ÍNDICE

Introducción

1. La “Reinvención” del gobierno. La modernización gubernamental norteamericana a partir de la primera administración del Presidente Clinton
2. Del sector privado al sector público. Génesis y desarrollo de la Gestión del Valor
3. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El gobierno central
4. La modernización del gobierno central del Reino Unido
5. La reforma de los gobiernos locales en el marco de la modernización del gobierno central del Reino Unido
6. La Gestión del Valor y la Política *Best Value* tal como se aplica en los gobiernos locales del Reino Unido
7. Los gobiernos locales en la Argentina
8. Propuesta de política: aplicación de la Gestión del Valor en los gobiernos locales de la Argentina
9. Conclusión

1. Introducción

La publicación del Banco Mundial “World Development Report” del año 1997 tuvo como tema central “El Estado en un Mundo Cambiante”.¹ En el prólogo, el entonces presidente de la institución, James Wolfensohn, manifiesta que la totalidad del informe se basa sobre una estrategia fundada en dos premisas:

Los gobiernos se deben concentrar en las actividades gubernamentales de manera compatible con sus capacidades. Los gobiernos no deben intentar demasiado con recursos insuficientes y con capacidades limitadas. Los gobiernos que logren concentrarse en las actividades públicas que son esenciales al desarrollo verán mejorada su efectividad.

Al mismo tiempo, los gobiernos deben ver las maneras de mejorar la capacidad estatal para revigorizar las instituciones públicas. El Informe pone particular énfasis en mecanismos que den a los funcionarios incentivos para hacer su trabajo mejor y para ser más flexibles, pero que también provea de mecanismos para controlar la arbitrariedad y la conducta corrupta.

Wolfensohn termina afirmando:

Aun en la peor de las situaciones, muy pequeños pasos orientados a un Estado más efectivo pueden tener un importante efecto económico y en el bienestar social. Aproximándonos al siglo XXI el desafío para los estados no es ni reducirse a la insignificancia, ni dominar los mercados, sino comenzar a dar esos pequeños pasos.

Nadie puede desconocer las falencias graves en las que incurren los gobiernos aun en las sociedades política y económicamente más avanzadas. La reciente devastación de Nueva Orleans es un ejemplo contundente de imprevisión y de crasa suficiencia gubernamental²; al mismo tiempo no es menos cierto que en esas sociedades los gobiernos, en todos sus niveles, realizan esfuerzos persistentes para mejorar su desempeño para que con él mejore la provisión de los bienes públicos que la sociedad civil demanda y espera recibir. Si esos gobiernos desoyen a su ciudadanía, rehuendo la introducción de las reformas necesarias, la insatisfacción se manifiesta, inapelable, de la manera que sus respectivos sistemas políticos

¹ The International Bank for Reconstruction and Development - The World Bank. *World Development Report - 1997. The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. 1997.

² Mark Fischetti. *Drowning New Orleans*. Scientific American. October, 2001. El texto completo se encuentra en: <http://www.sciam.com/article.cfm?articleID=00060286-CB58-1315-8B5883414B7F0000> (Acceso: 10/9/2005)

prescriben: respaldando mediante el voto a quien se comprometa a realizar el cambio. En otras latitudes, aun contando con sistemas políticos similares, eso no sucede.

Este trabajo expondrá los objetivos y los medios utilizados por el gobierno del Reino Unido, a partir de 1997, para la reforma de los gobiernos locales en el marco de la modernización del gobierno central. El propósito de esta exposición es la de extraer lecciones aplicables al nivel local de gobierno en nuestro país.

La particularidad que hace pertinente el análisis de ese proceso de reforma y actualización gubernamental en el Reino Unido es que para su implementación se recurrió a la importación de una tecnología aplicable a la administración, la Gestión del Valor (*Value Management*), desarrollada y aplicada por el gobierno federal norteamericano pocos años antes. Otro aspecto, complementario del anterior, que justifica revisar los rasgos salientes de las reformas británicas es que las herramientas de gestión incorporadas fueron desarrolladas en un país con un sistema político distinto al suyo; esa peculiaridad no constituyó un impedimento para hacerlo. El país que originó la tecnología de gestión gubernamental que se adoptó es una república federal basada en una constitución escrita³ mientras que el país que decide utilizarla es una monarquía constitucional⁴, con gobierno parlamentario.

La aplicación en la modernización del gobierno central y de los gobiernos locales británicos de la Gestión del Valor (*Value Management*), y de su expresión política derivada a la que se identifica por el apelativo *Best Value*, se hizo con la convicción de que todo recurso, sin importar cuál sea su país de origen, que dé pruebas fehacientes de su aptitud para la mejora del desempeño del gobierno debe ser utilizado sin hesitaciones. No hay obstáculos institucionales insalvables cuando hay voluntad y convicción para modernizar el gobierno y mejorar su desempeño.

En nuestro país la gestión gubernamental debe ser actualizada si es que es auténtico el propósito, tantas veces declamado, de prestar mejores servicios a la ciudadanía. El desempeño de los distintos niveles de gobierno debe ser mejorado, en algunos casos de manera sustancial, y las instituciones políticas vigentes en nuestro país, no son una traba para lograrlo; ellas son, las más de las veces, sólo una excusa.

³ Fuente: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html#Govt> (Acceso: 22/9/2005)

⁴ Bora Balci. *Devolution for Scotland in the UK Constitutional Framework*. Cita la obra de Albert P. Blaustein y Gisbert H. Flanz *The Constitutions of the World* (1992), en la que se incluye un listado de documentos de índole constitucional del Reino Unido -sobrepasan los 300- abarcando desde la Carta Magna de 1215 y la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689 a los más recientes como la Ley de Relaciones entre Razas (*Race Relations Act*) de 1976 y la Ley de Nacionalidad Británica de 1981 (*British Nationality Act*). En <http://www.law.ed.ac.uk/eyl/03repbora.htm> (Acceso: 2/9/2005)

El gobierno local es la manifestación gubernamental de menor nivel al tiempo que es el que mantiene contacto más frecuente y directo con la ciudadanía. Todo lo que se proponga y se haga para mejorarlo tendrá como mínimo dos efectos alentadores: comprometerá al ciudadano a ser un actor del sistema democrático, superando en alguna medida la crisis de representación prevaleciente, y será un medio de influir de manera persistente para que los niveles superiores de gobierno, los provinciales y el nacional, emprendan una modernización que de tan postergada parece inalcanzable.

2. La “Reinvención” del Gobierno. La modernización gubernamental norteamericana a partir de la primera administración del Presidente Clinton.

Desde los primeros años del Estado de Bienestar (*Welfare State*) se produjo una creciente acumulación de actividades y de oficinas de los gobiernos (*Big Government*); con el paso de los años dejaron de tener sentido y finalidad concreta pero perduraron en pie, a través de sucesivos gobiernos, estructuras burocráticas cuyo objetivo real pasó a ser su propia supervivencia. La insatisfacción por los magros resultados, o por su ausencia, tanto de programas como de proyectos gubernamentales gestó en las sociedades avanzadas una creciente demanda de reformas, en particular pero no de manera excluyente, en los gobiernos nacionales.

La sociedad civil reclamó durante años, en especial desde mediados de los años '80, cambios en la manera de gestionar el gobierno. Tanto lo exigían los beneficiarios de los programas de los gobiernos como sus detractores; no quedaron dudas: tal como estaban no servían. En los primeros años de la década del '90 una expresión sintetizó la tendencia hacia la modernización: *Reinventing Government*.⁵ Así se llamó la obra de David Osborne y Ted Gaebler que reflejó el malestar generado por las falencias gubernamentales y argumentando a favor de la reforma en profundidad del gobierno mediante la incorporación de todas aquellas herramientas de gestión desarrolladas en el ámbito privado que fueran aptas para lograr un mejor desempeño.

William J. (Bill) Clinton, al asumir la primera magistratura de su país en enero de 1993, encomendó a su vice presidente, Albert (Al) Gore, la tarea de llevar adelante una exhaustiva medición del desempeño del gobierno federal (*National Performance Review*).⁶ Se definió el

⁵ David Osborne y Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass.; Don Mills. 1992.

⁶

marco conceptual (*vision*) que guiaría el proceso: delinear un gobierno que haga las cosas mejor y al que hacerlas le cueste menos. A partir de él se definieron los cuatro principios guía: poner al cliente en primer lugar; eliminar las trabas administrativas (*Red Tape*)⁷, revitalizar la participación (*empowering*) del personal federal y volver a aplicar los conceptos básicos de la administración de organizaciones.

Los primeros resultados se dieron a conocer en varios documentos en 1993⁸; algunos más, que actualizan y completan los obtenidos originalmente, se agregaron en 1997. A lo largo del proceso no faltaron críticas severas respecto de lo actuado.⁹ Fue el mismo Presidente Clinton quien en un mensaje radial, en enero de 1997, declaró: "...*la Era del Gran Gobierno terminó...*".¹⁰ Al mismo tiempo reclamó al Congreso que dejara de lado las banderías partidarias y que cooperara con el Poder Ejecutivo para lograr el equilibrio presupuestario y para reducir el nivel de endeudamiento del gobierno.

El Vice Presidente Gore convocó, en diciembre de 1998, a 150 políticos de 60 países a la conferencia mundial *Strategies for 21st Century Government: A Global Forum on Reinventing Government* a realizarse en Washington en febrero de 1999. En la invitación Gore reseñó los logros obtenidos en su país:

En los últimos cinco años

⁶ John Kamensky. *The U.S. Reform Experience: The National Performance Review*. U. S. Office of Management and Budget - April 6, 1997; puede encontrarse en: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/kamensky.html> (Acceso: 14/9/2005)

⁷ *Red Tape* (Cinta Roja): conjunto de formularios y de procedimientos necesarios para lograr una aprobación administrativa; en especial si ésta es engorrosa de realizar y requiere de mucho tiempo. La expresión se origina en el color de la cinta con la que se acumulaban los documentos de cada trámite en la administración pública inglesa. Definición tomada de: <http://www.answers.com/topic/red-tape> (Acceso: 15 / 9 / 2005)

⁸ *National Partnership for Reinventing Government Reports (formerly the National Performance Review)*. Los documentos publicados desde 1993 se encuentran en: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/review.html> (acceso: 16/9/2005)

⁹ *The Heritage Foundation* publicó en agosto de 1995 una reseña crítica que puede encontrarse en: <http://www.heritage.org/Research/GovernmentReform/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=31731> (acceso: 15/9/2005)

¹⁰ 'The Era of Big Government is Over'. January 27, 1996. CNN transcript. La transcripción del mensaje radial del presidente Clinton se encuentra en: http://www.cnn.com/US/9601/budget/01-27/clinton_radio/ (Acceso: 15 / 9 / 2005)

7bjbjâ=â=7777777777777777

9bjbjâ=â=9999999999999999

(2) los administradores federales están seriamente en desventaja en sus esfuerzos para mejorar la eficiencia y efectividad de los programas en razón de una insuficiente articulación entre objetivos de los programas y por un inadecuado conocimiento respecto del desempeño de los programas; y

(3) la definición de políticas en el Congreso, las decisiones respecto de los gastos y la supervisión de los programas se ven seriamente disminuidas por insuficiente atención al desempeño y a los resultados de los programas.

(b) los propósitos de la Ley son:

(1) elevar el nivel de confianza del pueblo americano en la capacidad del gobierno federal haciendo a las agencias federales responsables (*accountable*), de manera sistemática, del logro de los resultados esperados de los programas;

(2) iniciar la reforma de programas en base al desempeño a través de una serie de proyectos piloto en los que se establezcan los objetivos, en los que se midan los resultados obtenidos en contraste con los propuestos inicialmente e informando públicamente respecto de sus avances;

(3) mejorar la efectividad de los programas federales mediante la promoción de una mayor atención a los resultados obtenidos, en la calidad del servicio prestado y en la satisfacción del cliente;

(4) ayudar a los administradores federales a mejorar la prestación de los servicios requiriéndoles que planifiquen de manera tal de alcanzar los objetivos propuestos y proveyéndolos de la información respecto de los resultados de los programas y de la calidad del servicio;

(5) mejorar la toma de decisiones en el ámbito del Congreso mediante el suministro de información veraz respecto de los objetivos legales establecidos y acerca de la efectividad y de la eficiencia relativas de los programas federales y del gasto en el que incurren;

(6) mejorar la administración interna del gobierno federal

La Circular A – 131 de la OMB expone su propósito con claridad:

Esta circular requiere que los departamentos federales y las agencias utilicen la Ingeniería del Valor (*Value Engineering [VE]*) como herramienta de administración, siempre que corresponda, para reducir los costos de los programas o de las compras.

Para explicar de manera general de qué trata la Gestión del Valor resulta pertinente transcribir el punto 4 de la Circular:

A los fines de esta Circular Análisis del Valor (AV) (*Value Analysis - VA*), Gestión del Valor (*Value Management - VM*), y Control del Valor (*Value Control - VC*) se consideran sinónimos de Ingeniería del Valor (*Value Engineering - VE*). La Ingeniería del Valor es una técnica efectiva para la reducción de costos, para el incremento de la productividad y para el mejoramiento de la calidad. Puede aplicarse a hardware y a software; al desarrollo, a la producción y a la manufactura; a especificaciones, a estándares y a requerimientos contractuales y a otros documentos relativos a programas de compras; para el diseño y construcción de edificios e instalaciones (*facilities*).

Puede ser aplicada en cualquier punto del ciclo de vida de productos, de sistemas o de procedimientos. La Ingeniería del Valor es una técnica dirigida al análisis de funciones de un elemento o de un proceso para determinar la mejor relación (*Best Value*) que combina un conjunto de insumos necesarios, que constituyen los costos, para obtener resultados de mayor valor que los resultantes de otras combinaciones alternativas de insumos.

En otras palabras el *Best Value* es representado por un objeto o proceso que de manera persistente desempeña la función básica requerida y que tiene el costo total más bajo. En este contexto la aplicación de la Ingeniería del Valor en la construcción de edificios e instalaciones puede alcanzar su *Best Value* cuando en su ejecución se han aplicado soluciones, tanto en procedimientos como en materiales, que resulten ambientalmente sanos y eficientes en lo que se refiere al consumo de energía.

La Ingeniería del Valor se originó en el sector industrial y se ha expandido al gobierno federal en virtud de su potencial para lograr más altos retornos sobre la inversión. La Ingeniería del Valor ha sido reconocida, desde hace tiempo, como una técnica efectiva para la baja de los costos del gobierno al tiempo que mantiene los niveles de calidad que se requieren. Su uso más extendido ha sido en los programas federales de compras.

Recientemente, en agosto de 1991, una Auditoría de Ingeniería del Valor en el Gobierno Federal realizada por el Consejo Presidencial para la Integridad y la Eficiencia (*President's Council on Integrity and Efficiency*) determinó que puede, y debe, hacerse más para que las agencias del gobierno reconozcan los beneficios que reporta la utilización de esta técnica. Tanto informes de la Oficina General de Contabilidad (*General Accounting Office*) como de la agencia Inspección General (*Inspectors General*) han concluido que una mayor utilización de la técnica arrojará como resultado ahorros adicionales para el gobierno.

3. Del sector privado al sector público. Desde el Pensamiento Funcional hasta la Gestión del Valor.

Para este tramo del trabajo se recurrirá, de manera casi excluyente, a la formulación hecha por el creador de la actual Gestión del Valor el Ingeniero Lawrence D. Miles; cabe hacer la salvedad de que existen nuevas modalidades que, a partir del procedimiento primigenio, han

ampliado notoriamente el foco y los alcances inicialmente propuestos. Lo que comenzó siendo estrictamente un análisis funcional, de utilización industrial, fue transformado en una técnica de administración con aplicaciones cada vez más amplias.

A partir de 1947 el Ingeniero Lawrence D. Miles lideró el equipo que originó la técnica del Análisis del Valor (AV), su denominación original fue Pensamiento Funcional, en la Gerencia de Compras de la empresa norteamericana General Electric (GE). A raíz de la escasez y de costos crecientes de los materiales, consecuencia del contexto económico derivado de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas, la empresa GE encomendó al Ing. Miles la identificación de nuevos materiales en reemplazo de los hasta entonces en uso y que además permitieran reducir costos.

Con esas premisas el Ing. Miles elaboró un meticuloso plan que aplicado paulatinamente permitiría alcanzar reducciones en los costos de hasta el 40%. La metodología que desarrolló es aplicable tanto a procesos de producción industrial, que la motivaron, como para otros procesos o para servicios. La empresa GE fue la primera beneficiaria de las técnicas elaboradas por el Ingeniero Lawrence D. Miles; al principio se las denominó de manera genérica “Pensamiento Funcional”.

Por tratarse de una de las más grandes empresas de los Estados Unidos, y uno de los proveedores más importantes del sector público, la aplicación exitosa de las técnicas propuestas del Ing. Miles tuvo un efecto en cadena. Su enfoque respecto del Valor se diseminó a otras empresas de primer nivel en ese país y al Departamento de Defensa. Por una parte impactaron sobre sus proveedores, porque GE los impulsaba a que las utilizaran, y por la otra repercutió sobre sus clientes. A partir de 1953 el Ing. Miles sostuvo innumerables encuentros con la Gerencia y los equipos técnicos de la Dirección de Barcos (*U. S. Navy Bureau of Ships*) del Departamento de Defensa norteamericano. Esos encuentros colaboraron de manera sustantiva al refinamiento de las técnicas inicialmente elaboradas; el cuerpo completo, debidamente ordenado y sistematizado, permitió la publicación del libro del Ingeniero Miles –en el que las detallaba orgánicamente- en el año 1961. La denominación final al conjunto de técnicas fue el resultado de una propuesta del Departamento de Defensa; el propósito de incluir la palabra “Ingeniería” fue para que se la tomara en serio.

La utilización plena de las técnicas tuvo alternativamente etapas de auge y de cierta depresión; otra vez, fue el Departamento de Defensa norteamericano el que influyó de manera determinante en su aceptación y divulgación. A partir de la publicación de la obra del Ingeniero Miles y al verificarse cierta renuencia de algunos contratistas a aplicarla –el

aumento del Valor de los bienes o servicios que proveían usualmente reducía su facturación—ese departamento del gobierno norteamericano recurrió a la adjudicación de incentivos económicos que premiaran los resultados que se obtuvieran de la aplicación de las técnicas. De esa manera las empresas podían lograr ganancias superiores aún con una facturación inferior a la originalmente calculada para ese contrato en particular. Este último aspecto fue el que decidió la suerte del Análisis del Valor (AV): la aplicación de las técnicas a lo largo de todo el proceso, por todos los participantes involucrados y con beneficios económicos para todos ellos.

El Valor resulta de la relación que existe entre el cumplimiento de una función y el costo de lograrlo. Como existen combinaciones alternativas de insumos —financieros y reales— para el logro del cumplimiento de la función aquella combinación de menor costo eleva el valor neto del bien, o del servicio, que sirve al cumplimiento de esa función. No se trata de apreciaciones personales sino que se manejan resultados mensurables y objetivos. Si bien la satisfacción del usuario / cliente, en algunos casos, puede ser subjetiva hay manifestaciones, tales como una predisposición a pagar más por un bien -o por un servicio- que cumpla más ampliamente con la función de que se trate, que pueden ser traducidas a datos objetivos. De esa manera es posible arribar a un Valor objetivo y comparable con otros que resulten de combinaciones propuestas como alternativas. Los vocablos básicos específicos de la técnica son:

Necesidad: Expectativa del usuario, explícita o implícita.

Valor: Es una cantidad que se incrementa cuando aumenta la satisfacción del cliente o cuando el costo del producto disminuye.

Función: Permite delimitar cada tarea en un proceso o una de sus actividades en términos de objetivos finales y no en términos de soluciones. Una función se describe mediante un verbo (acción) y mediante un objeto (preferentemente mensurable)

Gasto: Erogación por la utilización o aplicación de un insumo (gasto en insumos)

Costo: Erogaciones para obtener un producto, sea un bien objetivo final o intermedio. Los gastos en insumos son transformables en costos de los productos. Los costos atribuibles a una función o a una actividad representan la erogación total necesaria o aprobada para la realización de la función.

Animador / Facilitador: Persona a cargo de la organización y de la ejecución de un estudio de *Análisis del Valor* (AV)

Decisor: Persona que en última instancia decide respecto de las recomendaciones que formule el equipo a cargo del estudio.

Equipo de Análisis del Valor (AV): El grupo de expertos representativo de y preocupado por el objeto del estudio.

El Análisis del Valor (AV) es una metodología que apunta a satisfacer las necesidades de sus usuarios por medio de un procedimiento específico de invención, o modificación, relativo a la funcionalidad (el propósito de la actividad), a la economía, ¿Cuánto cuesta?), y que es esencialmente multidisciplinaria, ¿Cómo se lo hace? En otras palabras el Análisis del Valor (AV) identifica, o reexamina, las actividades necesarias para que un proceso desarrolle un producto o un servicio, y encuentra la manera más económica de hacerlo. Este método permite la efectiva determinación de aquellas partes de los gastos en insumos en el proceso que no contribuyen a asegurar la calidad del mismo y que fuera previamente identificada al definir los productos, sean éstos intermedios o finales, estipulados como objetivo.

Con este fin se utiliza una metodología básica, a la cual se arribó luego de muchos esfuerzos y que hoy constituye la práctica generalmente aceptada de la profesión en el ámbito internacional. Esta metodología requiere respuestas válidas y concretas a las seis preguntas siguientes: ¿Qué es?; ¿Qué hace?; ¿Cuánto cuesta?; ¿Cuánto vale su función?; ¿Qué otra cosa haría lo mismo? y ¿Cuánto cuesta esa otra cosa? Esta técnica permite, a través de su utilización sistemática y creativa, el logro de mejoras en la competitividad al lograr menores costos en los productos. El mejoramiento de un proceso jamás debe poner en riesgo la calidad de un servicio o de un producto, especialmente en lo que hace a la seguridad y a la confiabilidad del mismo.

El Análisis del Valor (AV) puede hacer que un proceso existente sea redituable o que desde la etapa de diseño se optimice la eficiencia y rentabilidad de un nuevo proceso; se basa en el principio fundamental de que el usuario o el cliente está permanentemente esperando o buscando el mejor servicio o producto al menor precio posible. El Valor es el nexo entre la satisfacción del usuario o del consumidor y el precio; de ahí entonces que el Valor sea un parámetro esencial para las decisiones que deben tomarse cuando se busca mejorar un proceso mediante la reducción de costos al tiempo que se mantiene o mejora la satisfacción del usuario o del cliente. Esta metodología analiza los procesos no como un conjunto de personas o acciones que contribuyen a la obtención de un producto sino como un conjunto de funciones que deben ser satisfechas a través de un proceso que tiene como objetivo lograr que se dé

respuesta a las necesidades de los usuarios o de los clientes, al menor precio posible, con el producto.

El libro del Ingeniero Miles “Técnicas del Análisis e Ingeniería del Valor” (*Techniques of Value Analysis and Engineering*), que como ya se mencionó fue publicado en 1961, es donde se exponen de manera íntegra tanto la estructura conceptual como operativa de estas metodologías de mejora del Valor. La obra se organiza en 19 capítulos; a continuación se hará una presentación analítica que considera los siguientes elementos:

Existen necesidades de bienes escasos con determinados destinatarios;

Tales bienes se identifican con ciertos atributos o funcionalidades para prestar funciones determinadas al satisfacer necesidades de los destinatarios;

Para producir tales bienes objetivos o productos se requiere de insumos específicos, según una relación de producción;

Los gastos en insumos se pueden transformar en costos de los productos, según la relación de producción;

Los costos de los productos se pueden descomponer según los atributos o funciones; cada uno de los cuales puede requerir de ciertos insumos.

El Análisis del Valor (AV) permite por su método riguroso, basado en el conocimiento y en las técnicas, la reducción de costos de los productos según su determinación cualitativa / funcional: ¿Qué funciones, o satisfacción de necesidades, deben asegurarse? Para lograrlo se recurre a un conjunto de técnicas específicas, de un área específica, a las que se agregan algunas habilidades aprendidas específicamente para ese propósito. La técnica requiere de cuatro enfoques respecto del objeto de su aplicación: a) Acumulación de información e identificación de presunciones; b) Análisis pormenorizado de la información producto del punto 1; c) Actividad creativa irrestricta (libre y amplia propuesta de soluciones diferentes); d) Actividad crítica / analítica (del proceso realizado –de 1 a 3– para la obtención de ideas básicas que optimicen las ventajas y minimicen las desventajas que permitan alcanzar los objetivos monetarios u operativos que se hayan planteado).

El procedimiento no excluye la identificación de problemas que previamente no hayan sido detectados y de soluciones a los mismos en virtud de haberse encontrado que pueden ser fuentes de reducciones en los costos que hasta entonces hayan pasado inadvertidas. ¿En qué consiste que un producto o un servicio tengan un buen Valor? La respuesta es: un desempeño

y un costo adecuados. Se deriva de esta definición básica que el Valor puede ser incrementado tanto mejorando el desempeño como bajando los costos. El Valor crece tanto por la baja de los costos como por un mejoramiento en el desempeño del producto, o del servicio, que los usuarios / consumidores necesitan, quieren y por el que están dispuestos a pagar.

Aunque es baja la probabilidad de que para cada producto o servicio se alcance una combinación óptima en términos de Valor, es decir que el costo y el desempeño hayan sido amalgamados de tal manera que no sea posible una mejora en ninguno de los dos aspectos, sí es posible mediante la utilización de la técnica de Análisis del Valor (AV) llegar a combinaciones de superior Valor a las existentes o a las inicialmente proyectadas sin incurrir en dispendios de tiempo, de dinero y de recursos humanos. Como alternativa o simultáneamente hay escasez de insumos o de recursos financieros resulta imperativa la búsqueda y el logro de mejoras en el Valor. La mejor utilización del conjunto de recursos disponibles, consecuencia de incrementos en el Valor, hace posible el logro de resultados positivos: se eleva la calidad del bien o del servicio o crece el volumen producido, tanto uno de ellos como ambos de manera simultánea, de lo que se produce. Ambos resultados se obtienen con igual o menor erogación que la necesaria antes de la aplicación de la técnica.

A través de la aplicación de la técnica de Análisis del Valor (AV) es posible justipreciar la conveniencia de dar prioridad a la producción de determinados servicios o productos, en detrimento de otros, a raíz de la magnitud de la reducción de costos que se puede alcanzar o al nivel de mejora en el desempeño que se puede obtener. Al tener en consideración todos los factores antes mencionados desde el inicio de un proceso de aplicación de Análisis del Valor (AV) debe fijarse como objetivo especialmente determinante para la mejora del Valor la identificación de áreas, actividades o componentes responsables de mayores costos y que hasta entonces eran insospechadas de ser responsables de generarlos.

Dentro del proceso de Análisis del Valor (AV) se llaman “bloqueos” (*roadblocks*) a aquellas situaciones que son impedimento, o estorbo, para el logro de los objetivos de Valor planteados. Existe una amplia variedad de “bloqueos”; la técnica para identificar y eludir los “bloqueos” resulta de la mayor importancia ya que hay una proporción relevante, de cerca del 75%, de casos en los que las propuestas de mayor Valor son determinadas por fallas en la aplicación de esta técnica. La predisposición mental que se requiere para la aplicación de la técnica de Análisis del Valor (AV) parte desde la enunciación misma y de las respuestas que se formulen para las cinco preguntas, mencionadas más arriba, que se transcriben a continuación: ¿Cuál es el producto o el servicio?; ¿Cuánto cuesta?; ¿Para qué sirve?; ¿Qué

otra cosa serviría para hacerlo?; ¿Cuánto costaría esa propuesta alternativa? Los alcances de las respuestas a esas preguntas son fundamentales; algunas de ellas requieren, según el caso, de investigación tanto teórica, técnica como de mercado. Para todos los casos, en lo que a Valor se refiere, la determinación del o de los costos significativos lleva al análisis de propuestas; éstas a su vez deben ser analizadas de manera efectiva y objetiva.

Para alcanzar el objetivo del mayor Valor debe recurrirse a “ladrillos” (*building blocks*) que ayuden a lograr más rápidamente las soluciones que se requieren para los problemas detectados. El núcleo de la situación la constituye el hecho que “*el consumidor quiere una función*”: quiere que algo sea hecho y que se lo haga de una manera que lo satisfaga a él o a otros. Esa satisfacción es un complejo de necesidades y requisitos, tanto explícitos como implícitos, de variada índole y que no se restringen a lo estrictamente funcional sino que pueden abarcar incluso componentes estéticos.

La manera de establecer de qué trata el proceso de análisis es mediante los siguientes pasos: a) Identificación; b) Clarificación y c) Denominación. Los tres se refieren a la función que el usuario o el cliente quiere. Ésta debe desagregarse recurriendo a un esquema operativo que se basa en verbos y sustantivos. El primero define la función, v. g.: contener, aislar, controlar, etc.; siendo los sustantivos: volumen, ruido, óxido, vibración, etc. La denominación de las funciones a primera vista parece sencilla. En la mayoría de los casos no lo es tanto ya que hay que hacerlo de una manera tal que resulte articulada y, por requerir de una definición precisa, exige de una reflexión minuciosa a tal punto que el principal cuidado que debe tenerse es evitar que el esfuerzo exigido detenga el proceso antes de que sea finalizado. Otro aspecto esencial que requiere ser realizado con el mismo cuidado es el de componer pares de verbos / sustantivos descriptivos de las funciones: deben buscarse combinaciones tales que permitan la utilización de parámetros mensurables como podría ser: amplificar voltaje, contener volumen, conducir calor, etc.; para todas ellas hay unidades que permiten cuantificar cada una de las combinaciones.

Una vez cumplida la etapa de denominación de las funciones, en los términos que se detallaron, deben ser estipuladas las cantidades que para cada una de ellas corresponde y, adicionalmente, ¿Bajo qué condiciones? El paso que sigue es el de unificar las funciones con las especificaciones, a veces llamadas limitaciones, que se requieren para su cumplimiento, lo que en cierta medida determina el costo que resulta requerido. De este procedimiento deriva la comparación entre costos de distintas propuestas que consideren las variaciones entre especificaciones para el cumplimiento de una misma función.

Cumplidas las etapas precedentes queda por delante la consideración de los aspectos estéticos; ellos pueden ser relevantes cuando se trata de productos pero dejan de serlo cuando se trata de procesos o de servicios. Dado que la valoración estética es especialmente subjetiva debe ser considerada en términos tales que inevitablemente conduzca a la satisfacción del consumidor. Cada caso debe ser analizado en particular ya que como se dijo más arriba hay que persistentemente buscar los costos excesivos en los lugares menos pensados o más imprevistos. El Análisis Funcional debe concluir con una clasificación, sintética, en dos grandes grupos: las funciones principales y las funciones secundarias.

La evaluación de la función se refiere estrictamente a valores monetarios; los valores a los que se arrije determinan la posibilidad y precisión de las comparaciones que deben efectuarse entre soluciones propuestas para las funciones primarias y secundarias definidas. Como consecuencia de las sucesivas etapas hasta ahora descritas se llega a la situación en la que cada una de las funciones se ha transformado en un Valor que sirve como guía o referencia. Entonces, los valores de funciones, o medidas de costo apropiado aproximado, pueden ser utilizados para la toma de decisiones.

El procedimiento que se aplica para la definición del problema parte de una premisa guía: *El problema formulado de una manera “solucionable” está medio resuelto*. Buena parte de la solución puede ser hallada a partir de que el problema haya sido planteado de una manera que facilite la comprensión y resolución del mismo. Nuevamente debe hacerse el Análisis Funcional: el primer paso es la Identificación de la Función; el segundo paso es el de Separación de Funciones y el tercer paso es el Agrupamiento de Funciones. Hay una zona de superposición entre lo que es la fase de planteamiento del problema y la que le sigue de solución del problema. De alguna manera la organización que se le asigna a cada una de ellas reportará en una mejor solución para el mismo. El procedimiento de solución de problemas exige para que opere de manera adecuada, y logre los resultados esperados, que se tenga presente que su estructura tiene como propósito esencial la identificación fehaciente de los costos innecesarios. Para el logro de ese propósito se recurre a la revisión pormenorizada de cada uno de los pasos que hacen al cumplimiento de la función tal como ha sido definida por el estudio de Análisis del Valor (AV) emprendido.

Para que tal actividad pueda cumplirse adecuadamente resulta esencial hacer un “ajuste mental” que permita a los involucrados comprender qué es lo que están haciendo y para qué lo están haciendo. Es conveniente que esa definición sea puesta por escrito para ser tenida presente a lo largo del proceso. Las etapas cumplidas hasta aquí son las que permiten formular

el Plan de Trabajo. En él se deben haber identificado los problemas y enfrentados con las funciones a cumplir.

La elaboración del Plan de Trabajo se organiza en 5 pasos; el segundo de los cuales, a su vez, se divide en tres etapas: el primero Información; el segundo Análisis se subdivide en Problemas clase 1; Problemas clase 2 y Problemas clase 3; le sigue el tercero paso Creatividad; el cuarto paso: Juicio y el quinto y último paso Desarrollo de la Planificación. La sub-clasificación en el Paso 2 se atiende a la complejidad de los problemas que deben ser resueltos siendo el nivel 1 el de máxima complejidad y así sucesivamente. En definitiva el Plan de Trabajo es un marco de referencia para la organización de las ideas y de las actividades que permiten ir de un paso al siguiente. En este proceso, y en la experiencia acumulada de los participantes, hay un “*reservorio de ideas*”; lo más importante es conservar en cada caso sometido al Análisis del Valor (AV) un delicado equilibrio entre lo pasado y lo futuro. No se cumplirá de manera adecuada con los objetivos planteados recurriendo exclusivamente a lo conocido; tampoco se logrará ignorándolo.

El *Animador / Facilitador* del proceso de Análisis del Valor (AV) debe realizar controles respecto de cómo se va desarrollando el mismo; lo hará para tener la certeza de que se conserva el foco de atención en el sector de mayor posibilidad de éxito. Debe hacerlo para asegurarse de que el avance se viene produciendo a la velocidad conveniente y para verificar que se han utilizado en su máximo potencial los insumos disponibles para el proceso.

El Ing. Miles afirma que no hay ningún conocimiento especial que se requiera para poder cumplir con las funciones de *Animador / Facilitador* de un proceso de Análisis del Valor (AV); no debe ser especial pero debe ser muy amplio: un generalista con vastos conocimientos acerca de nada en particular –sin especialización en ninguna disciplina o aspecto– de manera que le permita formular soluciones creativas tanto en la etapa de diseño, o en sus revisiones, de manera de cumplir con la función deseada del producto de manera confiable y reduciendo al mismo tiempo los costos innecesarios. Esa generalidad de conocimientos debe abarcar: información respecto de materiales, de procesos, de productos, de aspectos funcionales y de desempeños funcionales y además de ideas prácticas para la solución eficiente de problemas funcionales.

Todo lo que se le exige al *Animador / Facilitador* de un proceso de Análisis del Valor (AV), citado en el párrafo precedente, debe ser acompañado de un conocimiento acabado respecto de las propiedades de los materiales con relación al costo del producto más que estrictamente a la relación material / gastos en insumos. Este *Animador / Facilitador*, y todos

aquellos que cumplan con este papel, deben preparar paulatinamente un “Reservorio de Conocimientos”; esencialmente se trata de una selección sistemática de información pertinente que cubre los siguientes aspectos: a) Listado de competencias especializadas (a quienes consultar); b) Conocimiento de productos y procesos específicos y c) Conocimiento respecto de costos relativos de los productos y de los gastos en insumos.

El Ing. Miles expone su argumento enfatizando: La ganancia no se agrega al precio del producto, se obtiene por diferencia entre el precio y el costo. Los costos de los productos son definidos por nuestras propias decisiones y acciones; cada decisión debe ser el resultado de: conocimiento, ideas, sentimientos y lógica de varios de los *Decisores* que intervienen en el proceso. Debe lograrse que las personas que toman decisiones respecto de un producto o servicio perciban que es bueno hacer que su producto pase a ser obsoleto por su propia decisión y no que sea un competidor el que lo haga, quedándose al mismo tiempo con una parte del mercado.

El entrenamiento que se debe impartir para la formación de personal presenta cinco factores esenciales que deben ser considerados para que se logren entender los procedimientos y para poder incorporar la experiencia de haberlos utilizado, de una manera disciplinada, tanto en el pensar como en las acciones. El entrenamiento: a) Debe permitir y provocar que cada “capacitado” desarrolle su propia manera de razonamiento disciplinado; b) Debe aportar la comprensión de las razones que provocan gastos en insumos inadecuados y los costos excesivos de los productos; c) Debe aportar procedimientos disciplinados para identificar y remover los gastos en insumos inadecuados y su correlación con los costos innecesarios; d) Debe proveer de algún conocimiento nuevo y de muchas técnicas para ser utilizadas en la determinación de cuál es el conocimiento que se requiere (para el proceso de producción), cómo obtenerlo y cómo usarlo; y e) Debe provocar y permitir a cada persona efectivamente utilizar el sistema y asegurar mejores resultados que los que hubiera pensado obtener.

Una cuestión que también debe tenerse en cuenta es que más que el entrenamiento mismo, que en general no excede de una semana, lo que importa es que le sigan no menos de seis meses de trabajo práctico en el que sería deseable que participarán, de manera complementaria, personas totalmente formadas y expertas. Una segunda semana para entrenamiento avanzado y otros seis meses de trabajo práctico. El entrenamiento es ineludible y obligatorio; hay que incorporar de manera indeleble patrones de análisis, razonamiento y resolución para lograr la adecuada utilización del conocimiento. La confianza se desarrolla a partir de cierta automaticidad en la ejecución de los procesos.

El riesgo de recurrir a la técnica de Análisis del Valor (AV) con personal carente de las capacidades y experiencia indispensables puede tener el peor de los resultados para la organización. El desprestigio que marcará a un intento de implementación fallido anulará la posibilidad de incorporar la técnica. En vez de enjuiciar las carencias, de aptitudes, de habilidades y de experiencia, de las personas a las que se recurrió se condenará a la metodología; constituiría un retroceso de difícil solución en lo inmediato ya que el factor “bochorno” (*embarrassment*) afecta a las decisiones y es casi indefectible que se responsabilizará a alguien por el fracaso. ¿Quién se animará a intentarlo nuevamente con ese antecedente? No debe intentarse la aplicación de la técnica de Análisis del Valor (AV) si no se cuenta con un equipo adecuadamente entrenado y con experiencia.

Por este aporte al Ingeniero Miles se lo distinguió con varios e importantes reconocimientos. El último de ellos, *post-mortem*, se lo adjudicó en nombre del Emperador, en 1985, el Ministerio de Comercio e Industria del Japón (MITI): el Premio Imperial. Esa es una distinción que sólo han recibido cuatro norteamericanos; uno de ellos el mundialmente famoso Peter Drucker. El mensaje de anuncio, leído por el entonces Ministro Murata, destacó: “... en reconocimiento al Ingeniero Miles por su extraordinaria contribución a la industria y a la economía del Japón a través de su obra *Técnicas de Análisis y de Ingeniería del Valor*.”¹⁵

3. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El gobierno central.

El Reino Unido es una monarquía constitucional, sin constitución escrita¹⁶, con gobierno parlamentario. Su Parlamento lo constituyen dos cámaras: la de los Lores o Alta (sus miembros pertenecen a la nobleza –antigua o reciente- o al clero) y la de los Comunes o Baja. La primera incluye, aproximadamente, 500 Pares Vitalicios (*Life Peers*), 92 Pares Hereditarios (*Hereditary Peers*) y 26 eclesiásticos (*Clergy*). La Cámara de los Lores se encuentra en proceso de revisión y reforma¹⁷; entre varias modificaciones importantes

¹⁵ Lawrence D. Miles. *Techniques for Value Analysis and Engineering*, New York: McGraw-Hill, 1989. (3rd Edn. [First published 1961])

¹⁶ Walter Bagehot. *The English Constitution*, 2nd Ed. 1873. Es la obra clásica de análisis de la constitucionalidad del sistema del Reino Unido. El texto completo puede descargarse desde: <http://socserv2.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/bagehot/constitution.pdf> (Acceso: 5/9/2005)

¹⁷ *House of Lords Reform since 1999: A Chronology*. House of Lords Library. Library Note. (Updated June 2005). LLN 2005/005. El documento se encuentra en el sitio: <http://www.parliament.uk/documents/upload/HLLReformChronology.pdf> (Acceso: 14/9/2005)

sobresalen la de limitar el número de miembros a 600 y la de restringir a 12 años el lapso de ejercicio del cargo. La Cámara de los Comunes, en cambio, se forma a partir de los resultados de las elecciones generales que se realizan, como máximo, cada cinco (5) años; las últimas se realizaron a principios de mayo de este año. En la actualidad la Cámara cuenta con 646 miembros.¹⁸ El sufragio es universal a partir de los 18 años de edad.

El Gobierno (*Cabinet of Ministers*) se forma con integrantes del Parlamento miembros del partido que gana las elecciones; es el Gobierno de Su Majestad. La Oposición (*Shadow Cabinet*) también lo es; en todo momento cada uno de los integrantes del Gobierno (*Cabinet of Ministers*) tiene que enfrentar a otro miembro de la Cámara, del principal partido derrotado, que “ejerce” su mismo cargo en la Oposición de Su Majestad.

La monarquía británica es hereditaria. El Jefe de Estado¹⁹ (*Head of State – Head of the Commonwealth*) es el monarca reinante quien, formalmente, designa al Primer Ministro²⁰ para que forme gobierno y lo ejerza en su nombre. La designación recae sobre uno de los miembros del parlamento (*Member of Parliament – MP*) integrante del partido ganador de las elecciones generales; lo habitual es que se trate del líder de ese partido. El Gobierno (*Cabinet of Ministers*), el Ejecutivo, es nominado por el Primer Ministro y finalmente designado por el Jefe de Estado. En la actualidad ejerce el cargo de Primer Ministro Anthony (*Tony*) Blair; lo hace sin interrupción desde mayo de 1997.

El Reino Unido, un país con organización gubernamental unitaria, está adquiriendo algunos componentes que son característicos de estados federales; se identifica a este proceso de descentralización, o de desconcentración, con el apelativo *Devolution*.²¹ Esta política de restitución de autonomía, legislativa (respecto de Westminster) y ejecutiva (respecto de Whitehall), alcanza tanto los gobiernos subnacionales, regiones o gobiernos locales, como a Escocia, a Gales y a Irlanda del Norte. En lo que se refiere a éstas tres últimas jurisdicciones los procedimientos que se estipulan para este proceso se dan a conocer a través de

¹⁸ La distribución actual de las bancas entre los distintos partidos políticos se encuentra en el sitio: <http://www.parliament.uk/directories/hcio/stateparties.cfm> (Acceso: 6/9/2005)

¹⁹ La monarquía constitucional británica actual, en sus aspectos formales y efectivos, se detalla en el sitio: <http://www.royal.gov.uk/output/Page68.asp> (Acceso: 27/9/2005)

²⁰ En rigor el título completo del cargo es: Primer Ministro, Primer Lord del Tesoro y Ministro del Servicio Civil (Personal de la Administración Pública). Fuente: <http://www.gnn.gov.uk/imagelibrary/detail.asp?MediaDetailsID=66045> (Acceso: 22/9/2005)

²¹ Definición tomada del sitio del Parlamento de Escocia: <http://www.scottish.parliament.uk/cnPages/glossary/d.htm> (Acceso: 26/9/2005)

documentos específicos denominados Notas Guía para la Restitución (*Devolution Guidance Notes [DGNs]*).²² La sociedad civil sostiene una actitud de participación activa en un proceso de cambio reclamado y esperado.²³

4. La modernización del gobierno central del Reino Unido y la Gestión del Valor

El Gobierno británico, en 1989, inició un programa de conferencias y de publicaciones con el objeto de despertar el interés e incentivar la aplicación de la Gestión del Valor. Lo hizo apoyándose en los resultados obtenidos en otros países: en Estados Unidos; en el Japón y en Corea del Sur. El Gobierno también participó en la formulación de los estándares europeos y en un nuevo sistema de entrenamiento y certificación de los practicantes activos de la metodología.

El *Libro Verde - Estimación y Evaluación en el Gobierno Central*²⁴ es el documento en el que se establecen las pautas de medición de las políticas y de los proyectos a llevar adelante por todas las agencias del gobierno central; desde su publicación en julio de 2002, reemplazando al anterior publicado en 1997, define:

El propósito de esta publicación es asegurar que ninguna política, programa o proyecto se adopte sin haber primero respondido a la pregunta: ¿Es el objetivo propuesto tan valioso como los recursos que deberán ser aplicados para conseguirlo?

Antes de que cualquier acción de gobierno sea considerada es necesario identificar una clara necesidad que esté en el interés nacional y que por ello el gobierno la respalde. Concordantemente, debe ser elaborada una declaración de razonabilidad que avale la consideración de la propuesta por parte del gobierno y ésta debe contener las respuestas a las siguientes preguntas:

¿Es clara la racionalidad de la intervención? ;

²² Dichos documentos se encuentran en el sitio del Departamento de Asuntos Constitucionales del Gobierno del Reino Unido: www.dca.gov.uk (Acceso: 26/9/2005)

²³ El Consejo de Estudios Económicos y Sociales del Reino Unido ha organizado un sitio en Internet específico para la difusión de los alcances y de los avances en el proceso de descentralización; la dirección es : <http://www.devolution.ac.uk> (Acceso: 19/9/2005)

²⁴ H. M. Treasury. *Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government - Treasury Guidance*. <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D5E/29/96.pdf> (Acceso: 16/9/2005)

¿Es razonable asumir que la intervención gubernamental será efectiva en términos de costos: que los beneficios de la intervención serán superiores a los costos que demanden?

La estándares elaborados, y en aplicación, por la Institución Británica de Estándares (*British Standard Institution*), equivalente al Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (IRAM) de nuestro país, en los últimos años son: la norma BS - EN 1325 - 1: 1997. GESTIÓN DEL VALOR, Análisis del Valor (AV), Vocabulario del Análisis Funcional y la norma BS - EN 12973 - E VM (Estándar Europeo - European Standard). Ésta última define a la Gestión del Valor como: "...un estilo de gestión, particularmente dedicado a motivar a las personas, a desarrollar habilidades y a promover sinergias e innovaciones, con el objetivo de maximizar el desempeño general de las organizaciones". También se publicó el Documento denominado: PD - 6663: 2000. *Guía para el Uso de la BS EN 12973: 2000*.²⁵

La más reciente reforma del gobierno central del Reino Unido se inició en 1999. Incluyó, poniéndole énfasis, el fortalecimiento y la modernización de los gobiernos locales. Los objetivos generales perseguidos se dieron a conocer mediante la publicación del Libro Blanco²⁶ (*White Paper*) *Modernising Government*²⁷ en marzo de ese año. Este nuevo proceso de modernización es congruente con una predisposición positiva del gobierno central del Reino Unido hacia las reformas; algunos de sus componentes dan continuidad a reformas iniciadas por los gobiernos inmediatamente anteriores. Esa tendencia reformista, que se manifestó en reiteradas oportunidades a lo largo del siglo XIX, del siglo pasado y que continúa en el presente, refleja la persistente demanda de la sociedad civil por un mejor

²⁵ Un ejemplo de aplicación de este estándar se constata en el Documento publicado por la Oficina de Comercio con el Gobierno (*Office of Government Commerce - OGC*), *Risk and Value Management*. Se encuentra en el sitio: http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/reference/ogc_library/achievingexcellence/ae4.pdf (Acceso: 17/9/2005)

²⁶ Libro Blanco (*White Paper*). Se llama así a cada documento preparado por el gobierno central mediante el que propone un proyecto de política concreta. Es el paso previo, debate parlamentario mediante, al dictado de una ley y le sirve de fundamento. Definición tomada del sitio: http://www.parliament.uk/glossary/glossary.cfm?ref=whitepa_9927 (Acceso: 27/9/ 2005). Existen además los denominados *Green Paper*. Se llama así a cada documento preparado por las dependencias del gobierno central con los que propone el inicio de un debate respecto de un tema con vistas a poder formular *a posteriori* un proyecto de política concreta que eventualmente puede requerir de una ley. Definición tomada del sitio: http://www.parliament.uk/glossary/glossary.cfm?ref=greenpa_6699 (Acceso: 27/9/2005)

²⁷ El Libro Blanco *Modernising Government* está disponible en el sitio: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm> (Acceso: 14/09/2005)

gobierno. La actitud que conduce estos procesos de ajustes sucesivos es la de analizar en profundidad las virtudes, y con más empeño aún las falencias, de la manera en que se ejerce el gobierno con el objetivo de acentuar las primeras y de eliminar, o de atenuar en cuanto sea posible, a las segundas.

En *Modernising Government* se afirma que se aprovecharán las experiencias de otros países cuando la evidencia acumulada muestre la aptitud de las metodologías y de las herramientas para el logro de un mejor desempeño del gobierno. La gestión gubernamental británica estaba perimida; se conocía el deterioro de los resultados y el crecimiento de los costos para obtenerlos. Para ponerla en condiciones de atender las demandas de la sociedad es que ese Libro Blanco formula cinco compromisos fundamentales:

Formulación de Políticas: búsqueda permanente del desarrollo de políticas que tengan resultados significativos y que no sean meras reacciones a presiones circunstanciales;

Servicios Públicos orientados a la ciudadanía (*responsive*): que den respuesta a las necesidades de los ciudadanos y no a la conveniencia de quienes los proveen;

Servicios Públicos de Calidad: provisión de servicios públicos eficientes y de alta calidad;

Gobierno de la Era de la Información: deben utilizarse las nuevas tecnologías en concordancia con las necesidades de los ciudadanos y de las empresas; no se debe perseguir a los desarrollos tecnológicos según éstos surjan;

Función Pública: se debe revalorizar la función pública, no denigrarla.

La Unidad Central de Adquisición (*Central Unit on Procurement - CUP*) del Tesoro del Reino Unido, previo a la introducción de la política *Best Value* en 1999, emitió directivas para ser aplicadas en los proyectos de los distintos departamentos del gobierno central. La primera de ellas define la modalidad en la que se utilizará la Gestión del Valor²⁸, Análisis del Valor (AV) e Ingeniería del Valor (IV) integrados, a partir de enero de 1996; la segunda, complementaria a la anterior, se ocupa de la Incentivación²⁹ en la adquisición de bienes o en la contratación de servicios por parte del gobierno central del Reino Unido.³⁰

²⁸ H. M. Treasury. Central Unit on Procurement (CUP) Guidance N° 54 – *Value Management*. 1996. <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup/cup54.pdf> (Acceso: 15/9/2005)

²⁹ H. M. Treasury. Central Unit on Procurement (CUP) Guidance N° 58 – *Incentivisation*. 1991. <http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup/cup54.pdf> (Acceso: 15/9/2005)

³⁰

La política *Best Value* prevé que para que los proveedores y contratistas del estado realmente se esfuercen en obtener las mejores combinaciones posibles de insumos, que reduzcan costos o mejoren la calidad –o ambas mejoras simultáneamente– de los productos que entregan o de los servicios que prestan, es necesario convenir de manera explícita cómo se lo recompensará. A dicho reconocimiento económico es al que se identifica como Incentivación. Para que pueda ser aplicada primero se debe justificar por qué, dadas las características del objeto de la contratación, la misma corresponde; en segunda instancia deben estipularse las pautas que permitan una completa y precisa verificación, ya sea a través de auditorías públicas o de interesados (*stakeholders*) privados, del *quantum* del incentivo otorgado.

La política *Best Value* se fundamenta en el concepto *Value for Money*. Mal traducido sería: Valor por Dinero; lo que la expresión en rigor significa es que se busca obtener por cada unidad monetaria pagada, tanto se trate de la compra de bienes como de la contratación de servicios, la máxima cantidad posible y al más alto nivel de calidad accesible combinados de manera tal que sea cumplida acabadamente la función para la que se los utiliza y que, individualmente o en conjunto, alcancen el nivel de desempeño que se requiere.

La necesidad de difundir entre todos los involucrados –sector público, sector privado, organizaciones no gubernamentales, y sociedad civil– la descripción detallada de los alcances y aplicaciones del concepto *Value for Money* llevó al gobierno a producir dos documentos básicos: “Medición de Resultados del *Value for Money*. Una Guía” (*Value for Money Assessment. A Guidance*) dedicado a los aspectos teóricos³¹; el otro, complemento del anterior, fue “Medición Cuantitativa de Resultados. Guía para Usuarios” (*A Quantitative Assessment - User Guide*) expone ejemplos de aplicación.³² Para introducir en la gestión gubernamental una política de tales características es imprescindible que todos los involucrados estén en conocimiento de sus aspectos esenciales; cumplida esa etapa se pasó a los proyectos piloto. Una vez superada esa instancia el paso siguiente fue implementar su aplicación generalizada.

¹ National Audit Office – NAO. *Modernising Procurement*. Report by the Comptroller and Auditor General; en el sitio: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/98-99/9899808.pdf (Acceso: 27/9/2005)

³¹ H. M Treasury. *Value for Money Assessment. A Guidance*. Se encuentra en: <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95C/76/95C76F05-BCDC-D4B3-15DFDC2502B56ADC.pdf> (Acceso: 15 / 9/2005)

³² H. M. Treasury. *A Quantitative Assessment - User Guide*. <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/95C/89/95C89833-BCDC-D4B3-1298518C1D0DF83D.pdf> (ACCESO: 15 / 9 / 2005)

El Instituto de Gestión del Valor (*Institute of Value Management – IVM*), una organización del sector no gubernamental del Reino Unido, publicó un documento que de manera contundente expone los desafíos que la introducción de la técnica de la *Gestión del Valor* presenta a la administración gubernamental. Se trata de uno de los informes que el instituto prepara de manera habitual para información de políticos y de periodistas; su título es “*Dos Mil Libras por Segundo: reduciendo costos innecesarios en el sector público*”.³³ En el reporte se afirma: si los servicios que el gobierno inglés presta a la comunidad fueran producidos con los mismos niveles de productividad que los alcanzados por el sector público norteamericano costarían setenta billones de libras (£ 70.000.000.000) menos, o lo que es igual, se ahorrarían más de dos mil libras (£ 2.000) por cada segundo de las 24 horas de los 7 días de cada semana de todos los meses del año. El informe se elaboró a partir de resultados incluidos en un documento de trabajo del Banco Central Europeo difundido en julio de 2003.³⁴

La unidad ejecutora de la política de modernización gubernamental funciona en el ámbito de la Oficina de Gabinete; mantiene un sitio en Internet³⁵ que impulsa la disseminación y el acceso a la totalidad de la información que los interesados (*stakeholders*) puedan requerir. En los primeros 18 meses de introducida la política *Best Value*, hacia septiembre de 2001, no se percibieron resultados significativos y ello fue motivo de descontento de parte de los interesados.³⁶

El Tesoro de la Corona pone a disposición de los interesados (*stakeholders*), en su sitio de Internet, todos los documentos que avalan las evaluaciones de desempeño alcanzadas por los principales órganos del gobierno central.³⁷ Además de la supervisión estrictamente gubernamental hay otras; por ejemplo el Consejo Nacional del Consumidor (*National*

³³ Institute of Value Management – IVM. *Two Thousand Pounds a Second: reducing unnecessary cost in the public sector*. http://www.ivm.org.uk/vm_downloads.htm (Acceso: 22/3/2004). A esa fecha el documento era accesible al público general; actualmente sólo puede ser descargado por los asociados al Instituto.

³⁴ António Afonso, Ludger Schuknecht y Vito Tanzi. *Public Sector Efficiency: an international comparison*. European Central Bank. Working Paper N° 242. July, 2003. En <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf> (acceso: 21 / 9 / 2005)

³⁵ Unidad de Modernización del gobierno central del Reino Unido. La dirección del sitio es: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/moderngov/> (Acceso: 14/9/2005)

³⁶ The Guardian. En la dirección <http://society.guardian.co.uk/bestvalue/story/0,8150,553989,00.html> (Acceso: 15 / 9 / 2005)

³⁷ H. M. Treasury. *Public Service Performance - Supporting Documents*. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/publicservice_performance/pss_perf_table.cfm (Acceso: 16/9/2005)

Consumer Council – NCC), una Quango³⁸ con sustanciales aportes financieros del Departamento de Comercio e Industria, realiza encuestas para evaluar el nivel de satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos³⁹ y para obtener información relevante para mejorarlos.

En 2004 se dio a conocer el Informe preparado por Peter Gershon⁴⁰; en él se exponen los niveles de eficiencia registrados hasta esa fecha. El informe lo encomendó el Primer Ministro Blair en agosto del año anterior. A partir de sus hallazgos (*findings*) y recomendaciones el Gobierno elaboró su propuesta⁴¹ de profundización de la política de mejoramiento del desempeño de cada uno de sus departamentos y agencias; allí se proponen los niveles de eficiencia a alcanzar hacia 2008. El Congreso de Gremios (*Trade Unions Congress -TUC*) elaboró su propio análisis de la propuesta del gobierno⁴² y del Informe James que, a su vez, preparó la oposición conservadora (*Shadow Cabinet*).⁴³ Este último lleva el nivel de ahorro detectado como factible a 35 billones de Libras: 16 billones más que los propuestos por el gobierno. Las nuevas herramientas de gestión gubernamental se proponen dar respuesta efectiva y sin demoras (*responsiveness*) a las demandas sociales y hacer a los funcionarios gubernamentales responsables (*accountable*) respecto de los medios utilizados y de los resultados obtenidos.

³⁸ Acrónimo de la definición en inglés *Quasi Autonomous Non Governmental Organization* (organización no gubernamental aparentemente autónoma). Es una expresión atribuida a Sir Douglas Hague, originalmente irónica, que se incorporó al lenguaje coloquial identificando a aquellas organizaciones que no forman parte de la estructura gubernamental formal pero que de no ser financiadas por alguna dependencia estatal no existirían. En el Reino Unido operan 529 de estas organizaciones. Definición tomada del sitio: <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=10> (acceso: 10/10/2005)

³⁹ National Consumers Council.
http://www.ncc.org.uk/publicservices/future_services_blueprint.pdf
http://www.ncc.org.uk/publicservices/future_services.pdf (Acceso: 21/9/2005)

⁴⁰ Peter Gershon. *Releasing resources to the front line. Independent Review of Public Sector Efficiency* http://www.hm-treasury.gov.uk/media/B2C/11/efficiency_review120704.pdf (Acceso: 20 / 9 / 2005)

⁴¹ H. M. Treasury. *2004 Spending Review - Stability, security and opportunity for all: investing for Britain's long-term future - New Public Spending Plans 2005-2008*. se encuentra en: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/report/spend_sr04_repindex.cfm (Acceso: 20/9/2005)

⁴² Trade Unions Congress. *TUC Report. Bowler Hats and Bureaucrats – myths about the public sector workforce*. ESAD. March, 2005. Se encuentra en: <http://www.tuc.org.uk/publicsector/tuc-9650-f0.pdf> (Acceso: 20/9/2005)

⁴³ Conservatives. *The James Report. Policy Document*. January, 2005. Puede ser descargado desde: <http://www.conservatives.com> (Acceso: 20 / 9 / 2005)

5. La reforma y modernización de los gobiernos locales en el Reino Unido.

Los gobiernos locales británicos son el resultado acumulado de siglos de evolución y de cambios; los primeros datan del siglo IX de nuestra era y sentaron las bases del antiguo sistema de condados (*Shire*).⁴⁴ A lo largo de los años las capacidades y las responsabilidades de los gobiernos locales, al igual que sus reglas de funcionamiento interno y sus estructuras, han sido objeto de muchos cambios.⁴⁵ Entre 1835 y 1888 se realizaron reformas sucesivas que condujeron a la elección de autoridades comunales ejecutivas y legislativas por parte de aquellos ciudadanos que pagaban impuestos locales; en 1894 se consolidó la estructura de jurisdicciones locales que sobrevivió prácticamente sin modificaciones hasta 1974. Las cuestiones relativas al desarrollo y a la protección del sistema de gobierno local se atienden mediante Leyes del Parlamento (*Act of Parliament*).

El Reino Unido está dividido en áreas locales cada una de las cuales cuenta con su autoridad local o Consejo. Los límites geográficos de las áreas se revén con regularidad, unos pocos años, de manera seguir las fluctuaciones poblacionales. Este procedimiento tiene relación con el sistema electoral del Reino Unido; lo que se persigue es que cada Consejero (*Councillor*) represente a una cantidad similar de votantes incorporados al padrón electoral (*Register*).

En 1986 se hizo una reforma que abolió los Consejos de Condados Metropolitanos (*Metropolitan County Councils*), constituidos a partir de la Ley de Gobierno Local de 1972, con lo que 36 localidades (*boroughs*) en total, además de las 32 que rodean a Londres (sin considerar a la ciudad de Londres propiamente dicha), se transformaron en Autoridad Unitaria

⁴⁴ Condado (*County*) división administrativa a la que se le asigna, tradicionalmente, el nombre a partir de su pueblo más importante. Definición tomada de: <http://www.nationmaster.com/encyclopedia/Shire> (Acceso: 13/9/2005)

⁴⁵ La síntesis cronológica de las reformas del sistema de gobiernos locales del Reino Unido, entre 1834 y 2002, *Key Dates in English and Welsh Local Government History* se encuentra en el sitio: <http://www.lga.gov.uk/Briefing.asp?lSection=0&id=SX130C-A7814430> (Acceso: 14/9/2005)

(*Unitary Authority*) lo que les significó mayor autonomía. Además de estas áreas se formaron 47 Consejos de Condado (*County Councils*) y 333 Consejos de Distrito (*District Councils*), ambos de nivel inferior al anterior, en todo el territorio de reino. Un tercer grupo de autoridades locales, siguiendo en orden decreciente de importancia, lo constituyen los Consejos de Parroquia, de Pueblo o de Comunidad (*Parish / Town / Community Councils*) que se establecieron para poblaciones menores y para áreas rurales.

Las reformas emprendidas entre 1995 y 1998 crearon, sólo en Inglaterra, 46 nuevos Consejos Unitarios (*Unitary Councils*), para atender a pueblos grandes, a ciudades y a las áreas con mayor cantidad de población; quedaron entonces 34 Consejos de Condado (*County Councils*) y 238 Consejos de Distrito (*District Councils*). La inclusión de los gobiernos locales en el proceso de reforma gubernamental se estipuló en el Programa de Gobierno (*Manifiesto*)⁴⁶ propuesto por el partido Laborista para las elecciones de 1997; en él se anunciaron todas las modificaciones a emprender en el caso de ganar las elecciones y de tener que formar gobierno después del largo período, 18 años seguidos, de gobiernos conservadores: Margaret Thatcher entre 1979 y 1990 y John Major a partir de 1990 y hasta 1997.⁴⁷ La mención en el *Manifiesto* de una reforma de esta envergadura tiene un propósito político práctico: la Doctrina Salisbury⁴⁸ impide a la Cámara de los Lores demorar, innecesariamente, el tratamiento de iniciativas legislativas propuestas desde la Cámara Baja a condición de que se las haya incluido en el *Manifiesto* dado a conocer antes de las elecciones; de ser ése el caso se considera que existe un mandato para la propuesta.

La mayor jurisdicción subnacional es la Región; se han delimitado 9 incluyendo el Gran Londres (que constituye un caso de excepción en la estructura del país). Cada región tiene su Oficina de Gobierno y una variedad de otras instituciones. El gobierno del Reino Unido,

⁴⁶ Manifiesto del Partido Laborista Inglés para las elecciones generales de 1997. *New Labour because Britain deserves better*. 1997. Texto en: <http://www.psr.keele.ac.uk/area/uk/man/lab97.htm> (acceso: 19/9/2005)

⁴⁷ Sitio en Internet del Primer Ministro : <http://www.number-10.gov.uk/output/Page123.asp> (Acceso: 16/9/2005)

⁴⁸ *The Salisbury Doctrine*. House of Lords Library. Library Note. (Updated June 2005). LLN 2005/004. Se encuentra en el sitio: <http://www.parliament.uk/documents/upload/HLLSalisburyDoctrine.pdf> (Acceso: 15/9/2005)

a través de la Ley de Gobierno Local de 2000 (*Local Government Act – 2000*), ubicó a la modernización y a la mejora del desempeño al tope de la agenda del Gobierno Local. Los nuevos modelos para la gestión política de las autoridades locales han conducido a la separación de las actividades ejecutivas de las de control; este deslinde de responsabilidades permite una más clara y transparente toma de decisiones por parte de los Consejeros, y un importante papel para los miembros que no ocupan cargos jerárquicos (*backbenchers*) en la estructura legislativa, en la vigilancia de las decisiones del Ejecutivo local.

Los Consejos (*Councils*) son responsables de la prestación de algunos servicios en su jurisdicción y también de la supervisión de los demás servicios públicos que se prestan en su jurisdicción. Pueden organizar asociaciones (*partnerships*) entre los interesados (*stakeholders*) en un área ya sean del sector público, del privado, del sector voluntario o de la sociedad civil. Pueden recurrir a distintos mecanismos para involucrar a sus residentes en sus actividades o en la supervisión de las mismas.

En el marco de la modernización del gobierno central se dictó la Ley de Gobierno Local de 1999⁴⁹, la que introdujo la política *Best Value*, y la última actualización se introdujo en 2003.⁵⁰ El gobierno central estableció un nuevo organismo público con el objeto de liderar la agenda de mejoramiento de los gobiernos locales desde el interior de ellos mismos. Este departamento se llama Agencia de Mejoramiento y Desarrollo y se la conoce por el acrónimo que forma su nombre en inglés: IDeA (*Improvement and Development Agency*).⁵¹ En su sitio en Internet, además de información actualizada, se puede acceder a los proyectos en curso y a otras publicaciones relativas a su temática central.

⁴⁹ Texto completo de la Ley de Gobierno Local de 1999 en: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1999/19990027.htm> (Acceso: 15/9/2005)

⁵⁰ Texto completo de la Ley de Gobierno Local de 2003 en: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030026.htm> (Acceso: 15/9/2205)

⁵¹ IDeA. La dirección de su sitio en Internet es: <http://www.idea-knowledge.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=1> (Acceso: 23/9/2205)

Las políticas se definen en los Consejos en el marco de un Plan de Trabajo (*Forward Plan*).⁵² La información relativa al Plan, una planilla en varias hojas, se publica con dos semanas de antelación al inicio del lapso cubierto, cuatrimestre, y contiene la siguiente información: Tema / Decisión clave a adoptar; quién toma la decisión; la fecha estimada de toma de decisión, quién y de qué manera participa en el proceso de consulta; los datos de la persona encargada de informar, a quien así se lo requiera, respecto de cada uno de los temas incluidos en el Plan (Nombre y cargo de la persona, número de teléfono y dirección de correo electrónico); documentos que se le han suministrado a quien toma la decisión y por último se indica a que departamento de la administración local le incumbe el tema (*Portfolio Holder*).⁵³

Los Consejos pueden contratar personal para proveer algunos servicios, por ejemplo para bibliotecas, o pueden contratar empresas privadas para la provisión de otro tipo de servicios: recolección de residuos domiciliarios. Los gobiernos locales tienen distintas fuentes de financiamiento; una parte la aporta el gobierno central por intermedio de la Oficina del Vice Primer Ministro (*Office of the Deputy Prime Minister – ODPM*), en su caso del ejecutivo escocés o del ejecutivo galés, otra parte proviene de las tasas cobradas a las empresas (*business rates*) en sus territorios, que se les reintegran a los Consejos, y la última porción la proporciona el Impuesto del Consejo (*Council tax*), estipulado localmente. Éste se establece teniendo en consideración el valor de la propiedad y la condición de sus ocupantes (número, ocupación, edad, etc.). El sistema de financiamiento de los gobiernos locales, a pedido del Parlamento, se encuentra en estudio para ser actualizado; se prevé que el Informe final, encomendado a Sir Michael Lyons⁵⁴, estará completo hacia fines de 2006 y será utilizado para la Revisión General de Gastos (*Comprehensive Spending Review*) prevista para 2007.

⁵² Un ejemplo de un Plan de Trabajo de un Consejo de Distrito se encuentra en: [http://www.broadland.gov.uk/Broadland/council.nsf/bfa5d133c51e615480256a1c0059f20c/5f0fe7bf69603f6080256f89003ef4f5/\\$FILE/forward%20plan%20sept-dec%2005.pdf](http://www.broadland.gov.uk/Broadland/council.nsf/bfa5d133c51e615480256a1c0059f20c/5f0fe7bf69603f6080256f89003ef4f5/$FILE/forward%20plan%20sept-dec%2005.pdf) (Acceso: 23/9/2005)

⁵³ Una descripción detallada de la delimitación de incumbencias (*Portfolio Holders*) entre los departamentos de un gobierno local se encuentra en: <http://www.chichester.gov.uk/documents/upload/Portfolio%20Holder%20Responsibilities%202005%2D06.pdf> (Acceso: 23/9/2005)

⁵⁴ Office of the Deputy Prime Minister - ODPM. *Government Extends Lyons Inquiry and Postpones Council Tax Revaluation*. News Release 2005 / 0193. 20 September 2005. En el sitio: http://www.odpm.gov.uk/pns/displaypn.cgi?pn_id=2005_0193 (Acceso: 27/9/2005)

Los residentes de algunas áreas han optado, a través de referéndum, por la elección directa del Intendente (*Mayor*).⁵⁵ La persona elegida está a cargo de los servicios anteriormente a cargo del Consejo; su mandato es de 4 años. Los Consejeros siguen existiendo en la estructura de las autoridades locales y se los sigue eligiendo a través de los mecanismos habituales. Cada vez que un Consejero no completa su mandato por razones de salud, de muerte o por mudarse a otra jurisdicción se convoca a una elección para reemplazarlo.

La Ley de Gobierno Local de 2003 exige que cada Consejo estipule un Código de Conducta (*Statutory Code Of Conduct*) para todos los consejeros y funcionarios locales; también exige la formación de un Comité Local de Estándares (*Standards Committee*) para la supervisión. Los miembros del Comité pueden ser ajenos a la autoridad local. Todas las denuncias respecto de incumplimientos de lo estipulado en el Código deben ser dirigidas a la Junta Nacional de Estándares (*National Standards Board*).⁵⁶ Las sanciones a las inconductas comprobadas son severas; incluso prevén la descalificación del infractor para ejercer el cargo de Consejero por un lapso que puede extenderse hasta 5 años. La junta interactúa con un universo de 386 autoridades locales; 8.350 Consejos de Parroquia (*Parish Councils*), 31 autoridades de Defensa Civil y Bomberos; 43 autoridades de Policía; 6 autoridades de transporte de pasajeros; 7 autoridades de Parques Nacionales; la Autoridad del Gran Londres; la corporación de Londres (London Corporation); la Autoridad de Broads y el Consejo de las Islas Scilly. Esta institución, formalmente activa desde 2001 por Ley del Parlamento (*Act of Parliament*), es totalmente independiente del gobierno.

En 1996, entre políticos experimentados en gobierno local y varias universidades, organizaron *New Local Government Network*, un centro de estudios (*Think Tank*) para la investigación y la elaboración de propuestas de políticas relativas a la temática. Su trabajo mereció de parte del Primer Ministro Blair el siguiente comentario:

⁵⁵ En 2002 se eligieron Intendentes para 11 localidades de Inglaterra. El sitio de Internet de la Red de Nuevos Gobiernos Locales, con toda la información pertinente, se encuentra en: <http://www.nlgn.org.uk/nlgn.php> (Acceso: 21 / 9 / 2005)

⁵⁶ El sitio en Internet de esta organización independiente surgida de la Ley de Gobierno Local se encuentra en: <http://www.standardsboard.co.uk/> (Acceso: 23/9/2005)

La modernización de los gobiernos locales es vital para el futuro de nuestras comunidades. NLGN contribuye con ideas innovadoras, que provocan la reflexión, al debate respecto de cómo lograrlo.

La Oficina del Vice Primer Ministro encomendó a un grupo de especialistas en gestión gubernamental un estudio de evaluación respecto del desempeño de los nuevos consejos; para ello se formó el Grupo de Evaluación de Gobiernos Locales Ingleses (*English Local Government – ELG Evaluation Team*); su trabajo se difundió en julio de 2004⁵⁷. El grupo lo integran Gerry Stoker, Francesca Gains y Stephen Greasley, todos de la Universidad de Manchester; Peter John del Birkbeck College y Nirmala Rao del Goldsmiths College. La revisión ha sido diseñada para cubrir un lapso de 5 años; las instituciones a cargo del proyecto han creado un sitio en Internet⁵⁸ para complementar la difusión que, en su calidad de jurisdicción gubernamental mandante, realiza la Oficina del Vice Primer Ministro (*Office of the Deputy Prime Minister - ODPM*).

6. La aplicación del Análisis del Valor (AV) y de la política *Best Value* en los gobiernos locales del Reino Unido

La sociedad civil sigue con atención la evolución que tiene la introducción de estas nuevas herramientas de gestión gubernamental en la conducción de los asuntos públicos.⁵⁹ Para instruir a los interesados acerca de la manera de aplicar de manera efectiva la política *Best Value* se dio a conocer, en febrero de 2000, el documento “Guía de Esquemas de Calidad y *Best Value*” (*Guide to Quality Schemes and Best Value*)⁶⁰; en él se estipula la manera en que

⁵⁷ Office of the Deputy Prime Minister. *Operating the New Council Constitutions in English Local Authorities: A Process Evaluation*. ELG Evaluation Team, July 2004. http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_030243.pdf (Acceso: 22/9/2005)

⁵⁸ *Evaluation of New Council Constitutions and the New Ethical Framework. A Collaborative Project*. University of Manchester, with Birkbeck (London), Goldsmiths (London), and Salford Universities. Comissioned by the ODPM. Se encuentra en: <http://www.elgnce.org.uk/> (Acceso: 22/9/2005)

⁵⁹ El diario *The Guardian* destina un espacio virtual específico para este tema. Se encuentra en <http://society.guardian.co.uk/bestvalue/0,8145,386865,00.html> (Acceso: 15/9/2005)

⁶⁰ Minister of State, Cabinet Office - Minister for Local Government and the Regions. Department of the Environment, Transport and the Regions- DETR. *Guide to Quality Schemes and Best Value*. February 2000 – Product Code 99LG 0947. documento completo en el sitio: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/servicefirst/2000/taskforce/bestvalue.pdf> (Acceso: 27/9/2005)

los gobiernos locales deberán implementarla. La reforma incluyó a la ciudad de Londres la que a partir de entonces comenzó a elegir a sus autoridades mediante elecciones democráticas; ese cambio conllevó que la política *Best Value* también la alcance.⁶¹

Los medios de comunicación masiva ponen a disposición del público, con cierta regularidad, información detallada de los niveles de satisfacción que los gobiernos locales alcanzan entre sus gobernados. Los datos completos más recientes corresponden a 2002.⁶² En el proceso de elaboración de varias leyes necesarias para la modernización se publicó una serie de Libros Blancos (*White Paper*); en uno de ellos, dado a conocer en 1998, "El Gobierno Local Moderno: en contacto con la gente" (*Modern Local Government: in touch with the people*)⁶³, se propone por primera vez la utilización de la política *Best Value* para la modernización del gobierno local. Otro Libro Blanco presentado con ese propósito, en diciembre de 2001, estableció un claro marco de estándares y de responsabilidad (*accountability*) respecto del gobierno local: Sólido Liderazgo Local – Servicios Públicos de Calidad (*Strong Local Leadership – Quality Public Services*).⁶⁴ La introducción de la Medición General de Desempeño (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*) para los Consejos fue una de las innovaciones cruciales derivadas del Documento. A partir de 2002 se aplicó a los Consejos más importantes y a partir de 2003 se aplicó sobre los Consejos de Distrito (*District Councils*).

⁶¹ El documento *Making a difference for London - Guidance for carrying out Best Value Reviews in the Greater London Authority* (Abril de 2004). En él que se detalla la manera en que se aplicará, y los objetivos perseguidos, la política *Best Value*. Se encuentra en: http://www.london.gov.uk/mayor/best_value/docs/makingdifference_2004.pdf (Acceso: 15/9/2005)

⁶² La totalidad de las planillas en las que se registran los niveles de satisfacción que alcanzaron en 2002 los gobiernos locales se encuentran en: <http://society.guardian.co.uk/bestvalue/story/0,8150,646382,00.html> (Acceso: 15 / 9 / 2005)

⁶³ El documento completo se encuentra en: http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_logov_605468.hcsp (Acceso: 14/9/2005)

⁶⁴ El documento completo se encuentra en: http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplated/odpm_index.hcst?n=1946&l=3 (Acceso: 14/9/2005)

El marco de la medición se establece mediante metas objetivo e indicadores claramente definidos; las realiza la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*). Una vez aplicados los procedimientos de inspección todos los consejos del nivel superior son calificados en 5 grupos: Excelente; Bueno; Regular; Pobre y Débil. Los resultados obtenidos por cada uno de los consejos son puestos a disposición de todos los interesados en el sitio de Internet de la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*).⁶⁵ Una vez determinadas las debilidades de cada uno de los consejos se elaboran planes específicos con el objetivo de asistirlos en la identificación y realización de las acciones necesarias para superarlos.

El resultado final del proceso llevó a la sanción de la Ley de Gobierno Local de 2003 (*Local Government Act - 2003*)⁶⁶ citada más arriba. La nueva Ley considera los resultados alcanzados y las medidas adoptadas para resolver las debilidades detectadas y otorga más capacidades a los Consejos locales. A partir de la vigencia de la Ley de 2003 a los consejos que alcanzan las más altas calificaciones el gobierno central los recompensa con la extensión de mayores libertades y con la reducción de exigencias para la remisión de los fondos destinados a sus proyectos (*ring-fencing*)⁶⁷ y también con menos inspecciones. Los 22 consejos que alcanzaron la más alta calificación, en 2003, pasaron a participar en el Foro de Innovación organizado para interactuar con el gobierno central en la búsqueda de nuevas maneras para mejorar más aún en la prestación de los servicios a su cargo. Complementariamente se realizan encuestas en las jurisdicciones de los distintos consejos para obtener información distinta de la que proveen las fuentes estrictamente gubernamentales.

En un informe publicado en septiembre de 2005 se destaca como el dato más sorprendente, por lo contradictorio, que si bien tanto la recolección de residuos como las

⁶⁵ La dirección del sitio de Internet de la *Audit Commission - CPA* es: <http://www.audit-commission.gov.uk/cpa/index.asp?page=index.asp&area=hpcpa> (Acceso: 23/ 9/2005)

⁶⁶ Mensaje de presentación de la Ley de Gobierno Local de 2003. Se encuentra en el sitio: http://www.odpm.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2003_0190 (Acceso: 20/9/2005)

⁶⁷ Definición tomada de: <http://www.phrases.org.uk/meanings/302450.html> (Acceso: 23/90/2005)

escuelas primarias alcanzan un nivel de satisfacción del 84%, los gobiernos locales, que tienen a su cargo la operación de ambos, alcanzan en los ciudadanos un nivel de satisfacción por su desempeño de apenas el 54%.⁶⁸ Las evaluaciones a las que son sometidos los distintos gobiernos locales son accesibles a través de la Internet vía múltiples puntos de acceso en concordancia con los aspectos que guían la consulta del ciudadano que la formula. Los principales puntos de acceso a la información respecto del desempeño de los gobiernos locales son accesibles en un mismo sitio en Internet.⁶⁹ El financiamiento con el que cuentan los consejos para su funcionamiento y el uso que se le da a esos recursos es sometido a exhaustivos análisis y, cuando corresponde, a acerbos críticas.⁷⁰ Todos los interesados tienen acceso a información detallada que en definitiva hará más factible la obtención de las mejoras que se requieren. Una de las publicaciones esenciales puesta a disposición de los interesados es ‘Haciendo que la Gestión por Desempeño Funcione – Una Guía Práctica’ (*Making the Performance Management Works – A Practical Guide*)⁷¹; ella aporta una variedad de enfoques metodológicos para la medición del desempeño de los gobiernos locales.

A partir de las experiencias recogidas y de la información recabada después de 4 años de aplicación se elaboró un nuevo conjunto de indicadores de desempeño; se informa en *Best Value Performance Indicators 2005 / 2006*⁷², documento elaborado para su difusión, que si bien se los presenta para ese bienio se espera no introducir nuevas modificaciones hasta el año 2008. Ésta publicación de la oficina del Vice Primer Ministro repasa los antecedentes de la política *Best Value*, resume sus primeras aplicaciones, expone las lecciones extraídas de ellas y fundamenta las modificaciones que le se introdujeron y explica el por qué de las supresiones hechas en esta nueva versión. Los Indicadores de Desempeño *Best Value*, a los que

⁶⁸

⁶⁸ David Brindle. *Rating customer satisfaction is no easy task*. The Guardian. 9 / 7 / 2005. <http://society.guardian.co.uk/viewfromthetop/0,15796,1414557,00.html> (acceso: 15 / 9 / 2005)

⁶⁹ Sitio Desempeño de los Gobiernos Locales (*Local Government Performance*) dependiente de la Oficina del Vice Primer Ministro <http://www.bvpi.gov.uk/pages/links.asp> (Acceso: 15 / 9 / 2005)

⁷⁰ Una publicación de la Local Government Information Unit (LGIU) detalla las falencias más relevantes; el documento se encuentra en: <http://www.lgiu.gov.uk/cgi-bin/WebObjects/Lgiu.woa/2/wo/jK9YVbrZw8D0CYPBCo4kdw/30.0.1.11.23.8.0.0> (Acceso: 14/9/2005)

⁷¹ Esta publicación puede ser descargada desde: <http://www.local-pi-library.gov.uk/documents/MakingPMWork.pdf> (Acceso: 15 / 2005)

⁷² Oficina del Vice Primer Ministro. *Best Value Performance Indicators 2005 / 2006*. El documento puede obtenerse en el sitio: http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_logov_035599.pdf (Acceso: 21/10/2005)

sintéticamente se denomina *BVPIs* (su sigla en inglés) tienen una relación directa con el marco conceptual de Gestión por Desempeño que se aplica en los Gobiernos Locales (*Local Government Performance Management Framework*). El documento expone con claridad qué es la política *Best Value*:

El propósito de la política *Best Value* es el de establecer una cultura en el Gobierno Local que aliente las buenas prácticas administrativas prestando los servicios que los usuarios necesitan de manera eficiente, eficaz y económica.

Esta política asegura que los Consejos persigan mejoras continuas en los servicios, buscando el logro de mayor eficiencia, eficacia y economía, en respuesta a las necesidades de los usuarios. Se concentra en lograr estándares altos más que en bajar los costos; enfatiza el desafío genuino que constituye cuestionar la manera acostumbrada de hacer y alienta la participación activa y creativa tanto de los usuarios de los servicios como del personal y de los directivos.

Los 94 Indicadores de Desempeño *Best Value* (*BVPIs*) que se detallan en el documento son maneras claras de medir el desempeño gubernamental local en todos los servicios que son de su responsabilidad e incumbencia; reflejan la importancia que se le asigna a la prestación de servicios en la jurisdicción local y la voluntad del gobierno de trabajar de manera mancomunada con los interesados (*stakeholders*) para mejorar paulatinamente en su desempeño. Este compromiso se estableció de manera formal a través del Acuerdo de Servicio Público para Objetivos (*Public Service Agreement 4 target [PSA 4]*). Este acuerdo, para 2005/2006 y hasta 2007/2008, que resultó de las discusiones llevadas adelante entre la Asociación de Gobiernos Locales (*Local Government Association [LGA]*), la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*), la Agencia de Mejora y Desarrollo (*Improvement and Development Agency [IDeA]*), el Tesoro (*Treasury*) y su Panel de Información de Desempeño (*Performance Information Panel*). En él se propone: *para 2008, mejorar la efectividad y la eficiencia de los gobiernos locales en su obligación de liderar y de prestar servicios a todas las comunidades.*

El propósito de los indicadores es el de contribuir al mejoramiento facilitando el control de la eficiencia y de la eficacia con las que se prestan los servicios. A través de ellos se puede controlar de manera independiente el desempeño y lograr que los datos recogidos sean confiables. Los *BVPIs* permiten que tanto los interesados (*stakeholders*) como el gobierno local y el gobierno central controlen, analicen y comparen los logros de los distintos gobiernos locales. Estas comparaciones apuntan a permitir que se construyan series temporales de datos; que los distintos gobiernos locales tengan la posibilidad de compararse

con sus pares al tiempo que mantiene al público al tanto de cómo se desempeña la autoridad del lugar donde vive.

Los planes de Desempeño *Best Value* (*Best Value Performance Plans - BVPPs*) tienen el objetivo de permitir una comparación justa, realista y transparente de los distintos gobiernos locales. Los planes deben ser remitidos a la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*) y posteriormente publicados y puestos a disposición del público. Una vez cumplido el lapso de vigencia se deben reportar las calificaciones que según los indicadores le corresponden a cada uno de las autoridades locales. La legislación a partir de la que se elaboraron los indicadores es la Ley de Gobierno Local de 1999; en la tercera sección se estipula que las autoridades *Best Value* deben realizar los arreglos pertinentes para asegurar la mejora continua en la manera en la que cumplen sus funciones teniendo en consideración aspectos relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía. En la cuarta sección de la Ley se otorga al Secretario de Estado la capacidad para establecer: (a) 'factores (Indicadores de Desempeño) en referencia a los cuales el desempeño de una autoridad *Best Value* puede medirse; (b) Estándares de Desempeño que deben alcanzarse en los Indicadores de Desempeño que se hayan establecido en a). Estos estándares deben ser alcanzados; en caso de no hacerlo se entenderá que en ese indicador en particular se ha fracasado; los indicadores se utilizan en tanto y en cuanto se considere que existe un interés nacional legítimo en hacerlo.

Las metas ayudan a las autoridades, y al personal a su cargo, a concentrarse en lo que se debe hacer para alcanzar los niveles de desempeño que se alcanzan en otras jurisdicciones; sirven, además, como guía respecto del tiempo que demandará alcanzar la meta fijada y qué personal deberá incluirse en el proceso. Los auditores y los inspectores utilizan las metas como indicio claro de la ambición de las autoridades y de la manera en que asignan prioridades con vistas al futuro; al mismo tiempo a las autoridades les permite proporcionar a quienes los auditan una fotografía de lo que razonablemente puede esperarse de su desempeño con los recursos disponibles. Las metas también son de utilidad para el público porque le proporcionan información respecto de qué y cuánto mejorará un servicio: informan qué puede esperarse de las autoridades. Para el gobierno central sirven para, de manera agregada, definir metas regionales y nacionales que aproximadamente predican el desempeño promedio de los gobiernos locales.

Las autoridades *Best Value* deben establecer metas para todos los *BVPIs* para los que no se ha definido metas en el Gobierno Central; es importante que las metas constituyan un desafío pero que al mismo tiempo sean realistas. Con las excepciones que se indican más abajo todas

las metas deben fijarse localmente; los dos tipos de metas que se fijan desde el gobierno central son: a) Estándares de Desempeño y b) Metas del Cuarto Superior (*Top-Quartile*). Las primeras están presentes en los siguientes indicadores *Best Value (BV)*: BV 109a, BV 109b, BV 109c, BV 82a, BV 82b. Las segundas se establecen de la siguiente manera: son metas que deben ser alcanzadas por todos los gobiernos locales porque en el ejercicio anterior el 25% mejor calificado de los gobiernos locales logró para ellas valores que pasan a constituir un piso para los demás al año siguiente. Para cada ejercicio puede establecerse para cuáles indicadores se establecen metas del Cuarto Superior. Para 2005/2006 se seleccionaron las siguientes *BVPIs*: BV 9, BV 10, BV 12, BV 14, BV 15.

Las metas para *BVPIs* de costo centran su atención en los costos que genera proveer un determinado servicio; en todos los casos se considera la inflación. Es esencial que las metas fijadas exhiban con claridad en qué consiste un desempeño exitoso en términos reales; para ello se aplica un deflactor del Producto Bruto Interno que emite a tal fin, cada año, el Tesoro.⁷³ De esa manera las autoridades locales pueden fijar metas relativas a costos que consideren las variaciones de precios en el tiempo en la economía del país. Respecto de estos indicadores los informes que se elaboren deben ajustarse al Código de Práctica Contable *Best Value* emitido por el Instituto Incorporado de Finanzas Públicas y de Contabilidad (*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy – CIPFA*).⁷⁴

Existen *BVPIs* destinados a configurar la Medición General de Desempeño (*Comprehensive Performance Assessment*); estos *BVPIs* registran el nivel nacional de desempeño de las autoridades locales en áreas específicas y describen de manera muy general el desempeño de cada una de ellas. La Medición General de Desempeño (*Comprehensive Performance Assessment (CPA)*) se introdujo a partir de 2002 para lograr una descripción más detallada del desempeño de cada una de las autoridades locales; es una instancia que permite al gobierno central dar una respuesta adecuada a los resultados y a las capacidades de las autoridades locales. Los que alcanzan los mejores desempeños reciben como recompensa mayores libertades y flexibilidad y aquellas de desempeño más pobre reciben mayor apoyo para que en el ejercicio siguiente su desempeño general sea mejor. La metodología de la

⁷³ El deflactor del PBI se encuentra en la dirección: http://www.hm-treasury.gov.uk/Economic_Data_and_Tools/GDP_Deflators/data_gdp_fig.cfm (Acceso: 29/10/2005)

⁷⁴ *Best Value Accounting – Code of Practice*. CIPFA, February 2000. <http://www.cipfa.org.uk/> (Acceso: 31/10/2005)

Medición está siendo revisada y para ello se hacen consultas con los distintos sectores interesados; la nueva metodología se aplicaría a partir de 2006.

También se definieron Indicadores *BVPIS* de Satisfacción del Usuario para conocer lo que los usuarios de los servicios experimentan y perciben acerca de cómo éstos se prestan. A partir de 2000 se introdujeron una serie de indicadores *BVPIS* que exigen que las autoridades locales encuesten a sus respectivas ciudadanías. Los estudios deben realizarse cada tres años; los indicadores *BVPIS* de satisfacción del usuario vigentes son: BV3, BV4, BV89, BV90, BV103, BV104, BV119, BV80, BV111, BV118, BV74, y BV75.

Adicionalmente se estipulan Indicadores de Desempeño Local como reconocimiento al hecho que las distintas áreas locales tienen distintas necesidades y prioridades; por ello se alienta a las autoridades locales a que definan y utilicen indicadores propios que se agreguen al conjunto de Indicadores BVPI estándar. La importancia que se le asigna a estos indicadores suplementarios radica en que se considera que son una muestra de la atención que las autoridades ponen para detectar las necesidades de los usuarios y de la actitud tendiente a atenderlas lo más rápidamente posible; adicionalmente sirven para mejorar los controles internos respecto del desempeño y pueden facilitar la revisión y el control externo respecto de los servicios que se prestan. Para colaborar con las autoridades locales, en la definición y utilización de estos indicadores locales, se ponen a su disposición herramientas y fuentes de información o de guía desde distintas instituciones públicas y de *Quangos*.⁷⁵

Los indicadores *BVPIS* 2005 / 2006 son presentados uno a uno en planillas que contienen la siguiente información: se describe el Indicador; se indica cuál es su propósito y objetivo; se lo define haciendo explícitos los términos de las repuestas que la Autoridad Local debe volcar en su informe. Puede tratarse de responder preguntas, de seguir pautas o de reflejar si situaciones esperadas han sido alcanzadas o qué avance se registra en ese sentido. Se indica, además, la manera en que se medirá y el lapso que abarcará la medición; se explica cómo se

⁷⁵

Para colaborar en la definición de esos Indicadores la Comisión de Auditoría (*The Audit Commission*) pone a disposición de las autoridades locales distintos documentos: <http://www.audit-commission.gov.uk/performance/index.asp?page=index.asp&area=hpbvpi> (Acceso: 30/10/2005). También la Oficina del Vice Primer Ministro (*ODPM*) pone a disposición de las autoridades locales documentos respecto de la utilización de los indicadores locales en el sitio: http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_021856.hcsp (Acceso: 30/10/2005). De manera mancomunada la Comisión de Auditoría (*The Audit Commission*) y la Agencia de Mejora y Desarrollo (*Improvement and Development Agency [IDeA]*) han organizado una biblioteca electrónica de Indicadores de desempeño local de manera que las autoridades locales puedan buscar y seleccionar indicadores de ese tipo que se ajusten a sus particulares necesidades. La dirección de esta Biblioteca es: www.local-pi-library.gov.uk. (Acceso: 30/10/2005)

expresa el resultado de la medición -puede ser en números o en porcentuales- y se informa acerca de los procedimientos a seguir para la aplicación del Indicador. También se estipula la manera en la que se define la Meta y se estipula, para cada indicador, a quiénes alcanza. Esto es así porque según el tamaño de la jurisdicción (en términos de población) un indicador puede o no corresponderle.

Los grupos temáticos y la cantidad de indicadores, algunos de ellos con indicadores parciales o subindicadores, son los que se indican a continuación: Salud Corporativa de la Autoridad Local (*Corporate Health*), 12 indicadores; Educación (*Education*), 12 indicadores; Niñez (*Children*), 12 indicadores; Vivienda (*Housing*), 9 indicadores; Desamparo (*Homelessness*)⁷⁶, 3 indicadores; Beneficios por Vivienda e Impuestos del Consejo Local (*Housing Benefit & Council Tax Benefit*), 3 indicadores; Medio Ambiente – Residuos y Limpieza (*Environment – Waste & Cleanliness*), 6 indicadores; Transporte (*Transport*), 9 indicadores; Medio Ambiente, Salubridad Ambiental e Inspección (*Environment & Environmental Health & Trading Standards*), 4 indicadores; Planificación (*Planning*), 6 indicadores; Cultura y Servicios Conexos (*Culture & Related Services*), 3 indicadores; Seguridad y Bienestar de la Comunidad (*Community Safety & Well-Being*), 8 indicadores e Incendios (*Fire*), 11 indicadores.

Los indicadores *BVPIs* se aplican a las siguientes autoridades *Best Value* según lo estipulado en la Sección 1 de la Ley de Gobierno Local de 1999 (*Local Government Act, 1999*): Autoridades Locales; Parques Nacionales y Autoridad Nacional para Broads⁷⁷; Autoridades para el Transporte de Pasajeros; Autoridades Policiales; Autoridades de Bomberos; Autoridades de Recolección de Residuos; Autoridades Metropolitanas para Transporte de Pasajeros; Autoridad para el Gran Londres; Autoridad para el Transporte en Londres; la Agencia de Desarrollo de Londres y la Autoridad de Bomberos y de Planificación ante Emergencias de Londres. Los indicadores *BVPIs* no se aplican a los Consejos de Parroquias (*Parish Councils*) o a los Consejos de Poblados (*Town Councils*).

El proceso de auditoría lo realiza la Comisión de Auditoría (*Audit Commission*), ésta es un cuerpo público independiente, una *Quango*, responsable de que el dinero público se gaste de

⁷⁶ Distintas Agencias gubernamentales o *Quangos* prestan asistencia ante situaciones personales o familiares críticas. La Dirección del sitio en Internet es: <http://www.homeless.org.uk/> (Acceso: 31/10/2005)

⁷⁷ La Autoridad Nacional para Broads (*The Norfolk and Suffolk Broads Authority*), un área natural protegida, se instituyó por Ley del Parlamento (*Act of Parliament - The Norfolk and Suffolk Broads Act*) de 1988; el sitio en Internet de la Autoridad Nacional para Broads es: <http://www.broads-authority.gov.uk/broads/pages/bauthority.html> (Acceso: 31/10/ 2005).

manera eficiente, con efectividad y de manera económica en todos los servicios a cargo de los gobiernos locales. La Comisión cumple con varios papeles en el proceso de aplicación de los indicadores *BVPIs*. Uno de ellos lo desempeña el equipo de Medición y Análisis del Desempeño (*The Performance Measurement and Analysis Team [the PI Team]*) que opera en el ámbito de la Dirección de Conocimiento e Información (*Knowledge & Information Directorate*); sus principales obligaciones son: proveer información adicional respecto de los indicadores *BVPIs* y responder a las consultas que le formulen las autoridades *Best Value* y los auditores; la segunda consiste en la recolección y la verificación de los resultados finales y por último la preparación y el análisis estadístico de la información con vistas a su publicación y distribución pública.

La Comisión designa auditores, tanto de su propio personal como de empresas privadas, para la realización de las auditorías en los gobiernos locales o en las demás entidades que constituyen su universo de acción. El proceso conlleva que se emita una opinión respecto del Plan de Desempeño *Best Value* (*Best Value Performance Plan [BVPP]*); por otra parte el Código de Auditoría estipula que se revisen los Indicadores de Desempeño *Best Value* (*BVPIs*). Todos los auditores son asistidos en el desarrollo de sus tareas y reciben apoyo técnico de parte de la Comisión; durante el año se distribuyen circulares y boletines informativos (*newsletters*) orientando acerca de los aspectos salientes a tener en cuenta durante la ejecución de una auditoría; también se indican cuáles son los Indicadores de Desempeño (*PI*) que se considera que presentan Alto Riesgo (*High Risk*) y que por ello deben ser auditados con especial atención a fin de que al emitir el Informe de Evaluación de Desempeño General (*Comprehensive Performance Assessment [CPA]*) éste sea riguroso y realmente informativo. Si se producen cambios interanuales de significación deben revisarse de manera de verificar si las discrepancias son razonables o no; el auditor, además, debe incluir en su informe todas aquellas consideraciones que estime relevantes respecto de los datos recabados. Tanto en el caso de que la autoridad *Best Value* no haya tomado la información que se requiere para alguno de los Indicadores, como si hay dudas respecto de la calidad de la información captada o de los medios utilizados para relevarla o si deben, a partir de la auditoría recomendarse cambios en la información a recabar durante el ejercicio siguiente todo ello debe ser volcado en el informe del auditor. Una vez completadas todas las auditorías interviene el Equipo de Indicadores de Desempeño (*PI Team*) de la Comisión; recibe todos los informes, analiza los datos y prepara el Informe Final.

7. El sistema de gobiernos locales en la República Argentina

La Constitución Nacional⁷⁸ establece que las provincias pueden darse, sin intervención del gobierno federal, sus propias instituciones. La condición que se estipula es que las constituciones provinciales deben concordar con los principios, declaraciones y garantías de la CN. El Artículo 5° y el Artículo 123° avalan la formación y la operación autónoma de los gobiernos locales. Cada uno de los gobiernos provinciales ha sancionado una ley orgánica⁷⁹ mediante la que se regula el régimen municipal estatuido para sus respectivas jurisdicciones; hay municipios que, en aquellas provincias que lo así lo permiten, han sancionado su propia Carta Orgánica. En todo el territorio argentino existen más de 2.100 gobiernos locales; ese grupo está constituido por municipios, alrededor de 1.140, y por unidades de gobierno de menor jerarquía institucional que tienen distintas denominaciones según la provincia de que se trate.

El gobierno nacional mantiene relación política y económica tanto con las provincias como con los municipios; la primera por intermedio del Ministerio del Interior. En su ámbito operan la Secretaría de Provincias y la Secretaría de Asuntos Municipales; de ésta depende el Instituto Federal de Asuntos Municipales (IFAM). En los aspectos económicos el Ministerio de Economía se vincula con los gobiernos subnacionales a través de la Subsecretaría de Relaciones con las Provincias de la Secretaría de Hacienda.

Una profusa legislación regula las relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias; la Dirección de Coordinación Fiscal con las Provincias es el órgano que centraliza la información al respecto⁸⁰. También se colabora con los gobiernos provinciales en aspectos productivos mediante estudios de análisis económico que elabora la Dirección Nacional de Programación Económica Regional⁸¹ que depende de la Secretaría de Política Económica. **Adicionalmente, por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 286 / 95, se constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP), con el objetivo de prestar apoyo**

⁷⁸ El texto de la CN se encuentra en el sitio:
<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>

⁷⁹ Las leyes orgánicas de las jurisdicciones se encuentra en:
http://www.mininterior.gov.ar/municipales/regimen/ley_org.asp (Acceso: 20/10/2005)

⁸⁰ La dirección del sitio es: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/normativa.htm> (Acceso: 14/10/2005)

⁸¹ Los estudios elaborados entre 2003 y hasta de octubre de 2005 están disponibles en :
<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/default1.htm> (Acceso: 15/10/2005)

a las reformas del sector público provincial argentino y de promover el desarrollo económico de las provincias.

El Informe Económico Regional del Ministerio de Economía de la Nación⁸² respecto de los municipios de todo el país, que abarca el lapso 1997/1998 (no hay más recientes), se confeccionó originalmente como parte del proceso de elaboración de un nuevo diseño de coparticipación federal de impuestos y tuvo como propósito la descripción del sistema completo vigente a esa fecha; en su introducción se señala que en atención al objetivo perseguido un aspecto esencial que a evaluar es el mecanismo a través del cual los fondos coparticipados a los gobiernos provinciales llegan hasta los gobiernos locales. El cambio de gobierno a fines de 1999, los avatares institucionales que lo llevaron a su caída a fines de 2001, y los sucesivos gobiernos que le siguieron interrumpieron ese proceso de reforma; a pesar de ello es procedente exponer la situación que detallada en el Informe.

En la primera parte se incluye la totalidad de la legislación provincial de coparticipación de impuestos a sus municipios vigente a esa fecha; del total de las jurisdicciones 8 provincias se regían por leyes sancionadas entre 1975 y 1983 (antes de la reimplantación del sistema democrático de gobierno) con modificaciones posteriores ya sea mediante decretos o a través de otras leyes. De ese grupo la única provincia que, a fines de 1997, no había modificado su ley de coparticipación de impuestos con sus municipios era la provincia de Santa Cruz: Ley 1494 sancionada el 31 de diciembre de 1982. Del grupo de provincias que sancionaron sus leyes de coparticipación después de diciembre de 1983 sólo Córdoba, Formosa, Misiones y Santiago del Estero no han modificado sus respectivas legislaciones; la mayor parte del resto lo ha hecho en varias ocasiones: Chaco y Río Negro lo hicieron 10 veces y Salta en 11 oportunidades.

A continuación el Informe detalla las características de la distribución primaria de los recursos coparticipables entre el nivel provincial y el nivel local; la distribución secundaria es la que asigna la proporción que cada uno de los gobiernos locales recibe del total a distribuir. Los fondos objeto de la distribución primaria resultan de la suma de los transferidos por el gobierno nacional (la mayor proporción corresponden a la Coparticipación Federal de Impuestos) y de los tributos de origen provincial; éstos incluyen: Ingresos Brutos, Impuesto

⁸² *Informe Económico Regional*. Dirección Nacional de Programación Regional y Dirección Nacional de Coordinación con las Provincias. Subsecretaría de Programación Regional, Ministerio de Economía de la Nación. Se encuentra en el sitio: <http://www.mecon.gov.ar/dnpr2/indice.htm> (Acceso: 14/10/2005). Si existen informes regionales posteriores a 1997/98 no están disponibles en el sitio del Ministerio de Economía.

Inmobiliario –urbano o rural- Automotores, Sellos y cuando les corresponde regalías Hidrocarburíferas e Hidroeléctricas.

La provincia que asigna mayor porcentual a los municipios en la distribución primaria de los impuestos coparticipables de origen federal es Tierra del Fuego, un caso totalmente atípico, que les asigna un 25%; en orden decreciente le siguen Córdoba con un 20%, seguidas por Tucumán y Buenos Aires con algo más del 16%. El extremo inferior lo constituyen Catamarca con un 8,5% y San Luis con el 8%; del total de las provincias las 2/3 partes asignan entre el 10% y el 15% de los recursos de origen nacional a sus municipios. Hay dos casos especiales: la provincia de Jujuy establece mensualmente el monto coparticipable, tanto los de origen nacional como los de origen provincial, según los gastos salariales de los municipios; la provincia de San Juan distribuye una suma fija que se establece mediante convenios específicos entre el gobierno provincial y los municipios.

El Informe Económico Regional (1997/98) muestra que la distribución primaria de los recursos provinciales hacia los municipios puede sintetizarse así: supera el 15% en Jujuy, en La Rioja –el más alto del país con el 20,1%- en Tierra del Fuego y Tucumán; 8 provincias lo hacen en proporciones inferiores al 10%: Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Salta, San Luis y Santa Cruz; las demás provincias quedan comprendidas en el rango que va del 10% al 15%.

Los gobiernos locales dependen en buena medida de la relación Nación–Provincias en virtud de que una significativa porción, aproximadamente el 50%, de sus erogaciones se atienden con recursos transferidos desde el gobierno nacional a los gobiernos provinciales en aplicación de la Ley 23.548 de **Coparticipación Federal de Recursos Fiscales**. Conviene tener presente que desde su sanción en 1988 hasta octubre de 2005 esta ley ha sido modificada por 69 normas; todas ellas pueden ser consultadas en la biblioteca electrónica INFOLEG⁸³ del Ministerio de Economía.

Varios estudios elaborados por analistas del sector privado concentran su análisis en los aspectos fiscales de la gestión gubernamental subnacional. Para la elaboración de este tramo del trabajo, se recurrió a tres de esos trabajos; uno de ellos de 1998; otro de 2000 y el último de principios de 2005. El más antiguo es el trabajo de López Murphy y Moskovits⁸⁴; los

⁸³ La dirección es: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=21108> (Acceso: 17/10/2005)

⁸⁴ Ricardo López Murphy y Cynthia Moskovits. Documento de Trabajo N° 58. *Desarrollos Recientes en las Finanzas de la Gobiernos Locales en Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – FIEL. Buenos Aires. Noviembre de 1998. El texto completo se encuentra en el sitio: www.fiel.org/publicaciones/Documentos/doc58.pdf (Acceso: 18/10/2005)

autores destacan que la descentralización en la captación de ingresos, en las decisiones de incurrir en gastos y en la definición de políticas regulatorias repercute favorablemente porque hacen tanto a la conformación de la llamada *Correspondencia Fiscal* como a la *Responsabilidad Política*. La primera consiste en la vinculación que debería existir entre el lugar de ejecución de los gastos y el lugar de captación de los recursos financieros que los solventan; cuando no existe una relación espacial entre unos y otros se producen conductas pasivas de los ciudadanos, receptores de los productos del gasto, ante la ineficiencia con la que se los realiza. La descentralización debería corregir esa distorsión que diluye la relación del ciudadano con los gastos que el gobierno local realiza en nombre suyo. La responsabilidad política de los gobernantes se verá presionada a aumentar cuando sus gobernados tengan un mayor compromiso con el control de los actos de gobierno que involucran erogaciones y respecto de la manera en que se conducen las actividades administrativas en general; tanto en los primeros como en las segundas existen costos excesivos o ineficiencias que deben ser detectadas y subsanadas.

López Murphy y Moskovits reseñan los comportamientos que registran un conjunto de indicadores de desempeño fiscal de los gobiernos locales; se trata de un relevamiento que abarca un lapso de cuatro décadas por lo que manifiestan tendencias estabilizadas con una marcada acentuación en los últimos años:

- i) la reducción de la participación de los recursos corrientes propios frente al total de recursos con que cuentan las municipalidades (de 69,5% en 1960, a 58% en 1980 hasta 50,4% en 1995, luego de haber llegado a sólo 46,8% en 1993).
- ii) el aumento de la participación de las erogaciones en personal sobre el total de gastos de las municipalidades (de 25,6% en 1970 a 28,2% en 1980 a 55,8% en 1995).
- iii) la paralela disminución del peso de las erogaciones de capital sobre las erogaciones totales (de 37,7% en 1970 a 32,1% en 1980 a 14,8% en 1995).
- iv) el aumento de las necesidades de financiamiento respecto de los gastos totales de los municipios (de 0,7% en 1960 a 2,4% en 1980 a 4,5% en 1995, tras haber alcanzado un 9,8% en 1988).
- v) el aumento de la brecha entre los recursos propios de las municipalidades y sus gastos (contra un 69% de autofinanciamiento en 1960, se pasa a un 56,6% en 1980 y a un 48,1% en 1995, tras haber llegado a sólo 44% en 1993).

vi) mientras que en 1960 los recursos corrientes propios de los municipios eran 2,7 veces mayores que los gastos en personal, para 1980 esa relación había bajado a 2, para llegar a 1 en 1988, y a 0,8 en 1995.

vii) las erogaciones totales per cápita, en términos constantes -\$ de 1995-, pasan de \$ 101 en 1970, a \$ 169 en 1980, para trepar hasta \$ 233 en 1993, descendiendo luego hasta \$ 217 en 1995 (114% de incremento respecto de 1970).

El estudio elaborado por López Murphy y Moskovits contiene una observación relevante respecto de la disminución de las transferencias desde los gobiernos provinciales a los locales, a partir de 1993, a pesar de registrarse un incremento del 6% en las transferencias desde el gobierno nacional. Para explicar tentativamente este comportamiento exponen el argumento esgrimido en un informe de la Subsecretaría de Programación Regional, de 1998, que sostiene que varios gobiernos provinciales aplicaron toques a las transferencias a gobiernos locales en virtud de que su gasto está más asociado a la prestación de servicios públicos directos (sobre los que se aplican tasas por uso [*user fees*]) mientras que la incidencia que éstos tienen en el gasto provincial es muy inferior en atención a que el gobierno provincial afronta la prestación de servicios que carecen de correspondencia directa con los ingresos (prestaciones gratuitas de seguridad, salud, educación, etc.).

Otro aspecto que López Murphy y Moskovits resaltan es que tanto en el esquema de coparticipación de ingresos fiscales nacionales como en el mecanismo análogo entre provincias y gobiernos locales hay distorsiones producidas por la aplicación de criterios distributivos. El resultado que se obtiene es que habitantes pobres de una provincia rica, en términos relativos, financian erogaciones públicas que benefician a sectores medios y ricos en provincias pobres; lo mismo sucede entre municipios de una misma provincia. Para examinar el comportamiento fiscal de las distintas jurisdicciones, tanto las provincias como sus municipios, las compararon por medio de un indicador simple de nueve variables. Analizados los resultados la conclusión que extraen es que los gobiernos de mejor desempeño presentan las siguientes características en su gestión financiera:

- i) Mayor porcentaje de recursos corrientes propios sobre recursos totales.
- ii) Menor porcentaje del total de gastos que se destina al pago de personal.
- iii) Menor nivel de empleo público sobre el total de la población.
- iv) Mayor porcentaje de los recursos corrientes propios sobre el total de erogaciones.

López Murphy y Moskovits analizan los datos relevados con el propósito de verificar si ellos permiten detectar la presencia de la denominada Ilusión Fiscal; ésta consiste, según la teoría, en una diferente percepción de los costos y de los beneficios de las actividades que realiza el sector público por influencia de la manera en que se recaudan los recursos financieros que las solventan. Un componente que participa en la gestación de la Ilusión Fiscal es el *Flypaper Effect*: los gobiernos locales serán más o menos eficientes en la utilización de los recursos financieros según los obtengan por sí mismos o les sean transferidos desde niveles superiores de gobierno. El impacto en el incremento del gasto debido a un crecimiento de las transferencias hechas desde otro nivel gubernamental será mayor que aquel originado por el aumento de los recursos propios. Cuanto más dependen financieramente las jurisdicciones descentralizadas de la generación de recursos propios mayores son los incentivos que tienen para gastar con eficiencia; *a contrario sensu* aquellas que obtienen de manera predominante financiamiento de fuentes ajenas son menos cuidadosas en la manera de aplicar los recursos financieros que se les transfirieren. Los guarismos a los que arriban los autores son: mientras que un aumento de las transferencias del 1% genera un aumento del gasto municipal *per cápita* del 0.33%, un aumento incremento del ingreso conduce a un aumento del gasto del 0.26%. Este comportamiento lo constataron con mayor intensidad en el grupo de provincias más pobres, un aumento del 1% en las transferencias incrementó las erogaciones *per cápita* en 0.41%, al tiempo que un aumento de igual magnitud en el ingreso aumentó en un 0.36% las erogaciones.

Los resultados muestran, entonces, que los municipios que dependen en mayor medida de transferencias que de recursos propios, tienen menos incentivos a utilizarlos de manera eficiente y que esa conducta se manifiesta en particular en el grupo de jurisdicciones más rezagadas. Cabría agregar que es posible que de manera concomitante con la mayor laxitud respecto de las erogaciones, a raíz de la Ilusión Fiscal, haya menor capacidad administrativa en los municipios más rezagados.

López Murphy y Moskovits señalan, en las conclusiones de su trabajo, que la automaticidad con la que opera el sistema de coparticipación federal de ingresos fiscales tiene como resultado indeseado el de constituir un incentivo para conductas fiscales perniciosas y el de alentar una tendencia persistente de crecimiento del gasto y de disminución de la calidad del mismo. Como recomendaciones de política señalan varios aspectos que debieran ser subsanados en el conjunto de los gobiernos locales: el crecimiento de las erogaciones en personal; la utilización de mecanismos de recaudación sobre bases incorrectas y con fines

distributivos incompatibles con ese nivel de gobierno; el ajuste de los mecanismos para establecer correctamente las tasas por uso (*user fees*) ya que por aspiraciones distributivas, propias de niveles superiores de gobierno, se distorsionan los costos de prestar esos servicios encareciéndolos. Uno de los puntos que señalan tiene una fuerte vinculación con el tema del presente trabajo:

Mejorar la responsabilidad fiscal requiere un sistemático conocimiento de las actividades del gobierno y un diseño institucional que fomente la participación de la comunidad. El mejor modo de inducir la participación es que los programas financiados con fondos del gobierno central sean cofinanciados por los gobiernos locales. Relacionando *performance* y tributación se crea un fuerte incentivo para que la comunidad se involucre.

En el análisis elaborado por Pablo Sanguinetti (et al.)⁸⁵ se constata que no guardó proporcionalidad la tendencia de descentralización desde el gobierno nacional a las provincias; éstas, a su vez, no descentralizaron hacia los gobiernos locales. Las distintas constituciones provinciales permiten mayores niveles de autonomía para los gobiernos locales que los en la práctica se constatan. Un elemento de juicio que avala este aserto es la reducción porcentual de la incidencia de las erogaciones locales respecto de los gastos provinciales. Entre 1980 y hasta 1992 el porcentaje de erogaciones locales respecto del gasto provincial superaba al porcentual de aquellas respecto del Producto Bruto Interno (PBI); desde 1993 la relación respecto de los gastos provinciales quedó por debajo de la relación respecto del PBI. Este cruce revela un crecimiento de los gastos provinciales o lo que es igual una menor coparticipación entre los gobiernos provinciales y los gobiernos locales de sus jurisdicciones. El informe de Sanguinetti (et al.) da cuenta, para 1999, de un total de gastos municipales de 8.000 millones de pesos; esa cifra representó un 2,8% del PBI y un 8,4% del gasto consolidado del Sector Público Argentino.

Entre 1993 y 1997 la dotación de personal de todos los municipios osciló entre 328.000 y 334.000 agentes. Merece destacarse que el promedio nacional de incidencia de los costos de personal respecto del gasto municipal total fue en 1997 del 53,3%; sólo en cinco provincias

85

⁸⁵ Pablo Sanguinetti, Juan Sanguinetti y Mariano Tomassi. *La Conducta Fiscal de los Gobiernos Municipales en Argentina: los Determinantes Económicos, Institucionales y Políticos*. Primer Informe de Avance. Julio 2000. El texto completo se encuentra en el sitio: www.utdt.edu/departamentos/economia/pdf/wp/WP001.pdf (Acceso: 18/10/2005)

ese porcentual fue inferior al 50% mientras que en 11 provincias superó el 60% y en dos de ellas el 80%. **Una de las consecuencias del persistente crecimiento de la dotación de personal en los gobiernos locales es que resta presupuesto, en especial, a la inversión de capital; ésta última es, como correlato, mucho más sensible a las variaciones en el ciclo económico. Si bien la inversión de capital crece en períodos de expansión es la primera víctima de los períodos de estancamiento, de recesión o de depresión económica. Al mismo tiempo, con repercusiones menores según el ciclo, los Servicios Gubernamentales Locales (Ejecutivo, Legislativo, Administración Fiscal y Control de la Gestión Pública) consumen un tercio del total de los ingresos: sobre 8.000 millones de pesos (1998) representan 2.640 millones.**

La inversión de capital en relación al gasto total, promedio nacional, para ese mismo ejercicio, fue del 14,9%. En sólo cuatro provincias el porcentual superó el 20%; en todos los casos se trata de provincias en las que las erogaciones de personal municipal rondan el 50%; los casos extremos de menor gasto en capital coinciden con las provincias que superan el 80% de incidencia del gasto en personal: se trata de Chaco y de La Rioja. En la primera la inversión en capital fue del 3,6% de la erogación total y el gasto en personal respecto de los gastos totales fue del 81%; en el caso de La Rioja la inversión en capital fue del 5,9% y el gasto en personal el 84,6% en relación al total de gastos respectivamente.

El trabajo de Sanguinetti (et al.) muestra que los Servicios Gubernamentales Locales, es decir el costo del funcionamiento de la estructura burocrática municipal, en relación al gasto municipal total presenta a nivel nacional una incidencia promedio del 33,5%. Sólo en 6 provincias ese porcentual de incidencia es inferior al 30%; en 10 provincias la incidencia supera el 40% y en las siete⁸⁶ restantes presentan incidencias comprendidas entre ambos límites.

Los gastos en Servicios Sociales son los fondos aplicados a las funciones educación, salud promoción social y servicios urbanos (recolección de residuos, alumbrado público, etc.); cuando Sanguinetti (et al.) mide las relación de éstos últimos respecto del total de las erogaciones en Servicios Sociales lo hace buscando constituir un indicador que exponga el grado de avance de la descentralización: si la relación es baja es porque los municipios están afrontando gastos originados por la atención de la salud, la educación, la promoción social y la vivienda y urbanismo; el caso contrario, una relación alta, indica que la mayor parte de esas

⁸⁶ Los datos corresponden a 1997 por lo que no se incluye en el análisis a la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

erogaciones permanecen a cargo del gobierno provincial. El promedio nacional para este indicador es del 52,2%. El porcentual mínimo se registra en la provincia de Córdoba, 33,3%, mientras que el máximo corresponde a la provincia de La Rioja con el 87,5 %. Excluyendo esos extremos el resto de las provincias puede separarse en dos grupos disímiles: el comprendido en el rango 35% al 50%, 6 provincias, y el que abarca el rango 51 al 85%: en total 15 provincias. La descentralización, como puede verificarse, sigue siendo baja. Estos datos refuerzan y confirman lo sostenido por López Murphy y Moskovits respecto de la ausencia de correspondencia fiscal y de su efecto derivado: la ilusión fiscal o *Flypaper Effect*.

Los datos respecto de la ejecución presupuestaria de los municipios de todas las provincias de la Argentina, para el año 2000, fueron recopilados por la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias.⁸⁷ Del total de los fondos destinados a municipios, de origen nacional y provincial, el 64% se repartió entre Buenos Aires (43%), Córdoba (11%) y Santa Fé (10%); casi 5.000 millones de pesos sobre un total de cerca de 7.700 millones de pesos. Los datos permiten corroborar los consignados por Sanguinetti (et al.) respecto de las erogaciones municipales en personal: se pasó de un promedio nacional del 53,3% en 1997 a uno del 58,6%; el nuevo máximo lo exhibe Catamarca con el 88,76%. De cinco provincias con una incidencia de gastos en personal inferior al 50% se pasó a sólo tres; respecto de las 13 provincias que superaban en 1997 una incidencia de gastos en personal del 60% se pasó en 2000 a 15 con la particularidad de que todos los porcentuales crecieron. El dato adicional es en el año 2000 el conjunto de los municipios de la Argentina incurrió en un déficit del 2,71%; sólo en 7 provincias los municipios alcanzaron superávit y en igual número de provincias el déficit superó el 5% del total de los ingresos que a cada una de ellas le correspondió para ese ejercicio fiscal.

Un trabajo reciente del economista y sociólogo Juan Llach⁸⁸ hace hincapié en la capacidad del presupuesto para influir en la manera de ejercer el gobierno local. En su exposición cita textualmente las pautas planteadas en el trabajo de Osborne y Gaebler, indicado más arriba, como el marco conceptual para el gobierno del siglo XXI:

⁸⁷ El cuadro del que se tomó la información se encuentra en la dirección: http://www.mecon.gov.ar/hacienda/info_mun.htm (Acceso: 1/11/2005)

⁸⁸ Llach, Juan. *El Presupuesto como Herramienta del Plan Estratégico (Gobierno, participación y provisión eficiente y equitativa de bienes públicos: la teoría y la realidad)*. IAE – Escuela de Dirección y Negocios de la Universidad Austral. Pilar. 2005. El Documento se encuentra en la dirección: <http://www.iae.edu.ar/web2005/centros/cefgcc/documentos/Presupuesto2005.pdf> (Acceso: 18/10/2005)

Gobierno catalizador, que lleva el timón en vez de remar (prestar los servicios); Gobierno propiedad de la comunidad, facultándola para servirse a sí misma; Gobierno promotor de la competencia y de la emulación, si es posible; Gobierno regido por objetivos, más que por reglas; Gobierno dirigido a obtener resultados y financiando los productos; Gobierno inspirado por las necesidades del cliente, no por las de la burocracia; Gobierno contagiado del espíritu empresarial, ganando más que gastando; Gobierno previsor, más que "sanador"; Administración: menos jerarquías, más participación y trabajo en equipos; Gobierno orientado al mercado, no a las jerarquías, como promotor del cambio

Llach compara los gastos gubernamentales de la Argentina, de 2001 y de 2004, con la de otros países con relación al Producto Bruto Interno. Se observa que los gastos subnacionales en las sociedades político-económicamente más avanzadas son más equilibrados que en nuestro país: en EE.UU. los gastos de los estados representan el 10,1% del PBI y los municipales el 8,6%; en Suiza los primeros alcanzan al 14,7% y los municipales al 10,3% del PBI. En la Argentina esa relación fue en 2004 del 10,7% del PBI para los gastos de las provincias y el 2,2% del PBI para los gastos de los municipios. El caso de Brasil, más cercano a la Argentina que los dos mencionados antes –en todo sentido–, muestra que los gastos provinciales alcanzaron al 13,6% del PBI mientras que los municipales llegaron al 6,3% del PBI.

Un último aspecto respecto del sistema de gobiernos locales de la Argentina que merece algún comentario se refiere a aspectos normativos y tiene implicancias estrictamente prácticas: las Constituciones provinciales prevén la manera en que se organizarán los gobiernos locales y cómo se llevará adelante la relación de cada gobierno provincial con sus respectivos gobiernos locales. En lo que se refiere al tema de la descentralización de gobierno provincial hacia gobierno local las provincias de la Argentina pueden separarse en tres grandes grupos: las que no contemplan que sus municipios sancionen Cartas Orgánicas y utilizan una Ley Orgánica de Municipalidades para definir como se articula el sistema de gobiernos locales de sus jurisdicciones; un segundo grupo lo constituyen las provincias que en sus Constituciones establecen que los municipios, con umbrales definidos, deben sancionar sus Cartas Orgánicas. El tercer grupo de provincias reconocen el derecho y permiten, cumplidos ciertos requisitos, que los municipios sancionen sus Cartas Orgánicas. Los dos últimos grupos también utilizan una Ley Orgánica de Municipios para aplicar a todos los gobiernos locales que carecen de Carta Orgánica.

Son muy pocos los municipios que estando legalmente habilitados para aumentar su autonomía lo han hecho; la lista de municipios que cuentan con Carta Orgánica⁸⁹ es extremadamente escueta. En la provincia de Córdoba: Arroyito, Corral de Bustos, Marcos Juárez y Río Cuarto; en Chaco: Resistencia; en Chubut: Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn; en Corrientes: Bella Vista, Curuzú Cuatiá, Monte Caseros y Santo Tomé; en Jujuy: Palpalá; en Misiones: Montecarlo y Posadas; en Neuquén: Chos Malal, Neuquén, Rincón de los Sauces; en Río Negro: Cipolletti, El Bolsón, General Roca, Río Colorado y San Carlos de Bariloche; en Salta: Embarcación y San José de Metán; en Santiago del Estero: La Banda y en Tierra del Fuego: Ushuaia. Suman 26 municipios en 11 provincias; considerando que en la Argentina existen 1.144 municipios es poco más del 2 %.

El grupo de provincias que rigen a los gobiernos locales exclusivamente a través de una Ley Orgánica de Municipalidades lo integran: Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán. El grupo de provincias que permite, sin exigir, la sanción de Cartas Orgánicas en ciertos municipios lo integran: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Misiones, Salta y Tierra del Fuego. Por último el grupo de provincias que estipulan en sus respectivas Constituciones que los municipios, cuyas características los habilitan para hacerlo, deben sancionar Cartas Orgánicas lo constituyen: Corrientes, Jujuy, La Rioja, Neuquén., Río Negro, Santa Cruz, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

8. Propuesta de política: el empleo de la Gestión del Valor en los gobiernos locales de la Argentina.

Si bien, como ya se expuso, los gobiernos locales presentan un bajo nivel de autonomía esta circunstancia no los inhibe de introducir en la gestión de las actividades públicas que son de su incumbencia aquellas herramientas y procedimientos que les permitan elevar la calidad de los servicios y de ser posible al mismo tiempo bajar los costos que genera prestarlos. Si bien no existen hasta el momento incentivos institucionales o fiscales que premien el mejor desempeño esto podría introducirse en la distribución secundaria de los fondos coparticipables; sería una contribución a la transparencia y a la responsabilidad política tanto de los gobernantes provinciales como de los locales.

⁸⁹ Los textos de todas las Constituciones provinciales de la República Argentina, así como las Leyes Orgánicas de Municipalidades y las Cartas Orgánicas de los Municipios que cuentan con ellas, se encuentran en el sitio: <http://www.gobiernoelectronico.ar/> (Acceso: 1/10/2005)

Los temas en los que los procedimientos descritos más arriba podrían ser aplicados en los gobiernos locales de la Argentina no difieren sustancialmente con respecto de los cubiertos en sus pares británicos con la excepción hecha de la educación. Donde no hay duda que pueden ser introducidos es en los Servicios Gubernamentales y en los Servicios Urbanos. Respecto de estos últimos se expondrá un ejemplo que ilustra adecuadamente los resultados que se pueden alcanzar con la aplicación de la Gestión del Valor.

El caso se refiere al Alumbrado Público; se trata de un estudio que preparó el Ingeniero Carlos Biglieri⁹⁰ y que puede ser utilizado por cualquier municipio de la Argentina. El trabajo comienza exponiendo las razones que hacen relevante a ese servicio público: por un lado la seguridad en el tránsito, conductores y peatones, y por el otro la seguridad de las personas y de sus bienes. Como argumento a favor de un eficiente alumbrado público el autor cita datos estadísticos que muestran que la probabilidad de accidentes de tránsito en la noche aumenta un 60%, que el número de víctimas fatales se multiplica por 5,4 y que el número de accidentes con heridos por vehículo/Km. es 2,1 veces mayor que durante el día. El Ing. Biglieri reconoce que no existen estadísticas que muestren la correlación entre el alumbrado público y la prevención del delito pero manifiesta que tanto las autoridades policiales como los expertos de las empresas de seguros le asignan incidencia positiva. El trabajo sostiene que las lámparas que se utilicen son determinantes de la calidad de la iluminación que se obtenga y que si se tiene en cuenta únicamente la eficiencia respecto del consumo de energía las distintas lámparas deberían ordenarse de manera creciente como sigue: lámparas incandescentes, lámparas fluorescentes (poco utilizadas actualmente), lámparas de vapor de mercurio, de vapor de mercurio halogenadas, lámparas de sodio de alta presión y, las más eficientes, las lámparas de sodio de baja presión. El costo del reemplazo de lámparas de baja eficiencia por otras de mayor eficiencia en el consumo de energía se amortiza rápidamente.

Un factor que incide en la calidad del alumbrado público es que las luminarias, es decir el artefacto en el que se instala la lámpara, sean de alto rendimiento. Esto incluye la calidad de los materiales con los que fue fabricada y las cualidades de su diseño a los fines de la difusión de la iluminación que deben aportar. Los elementos interiores de reflexión de la luz y los elementos transparentes de difusión hacen al resultado final. Otro factor influyente es la temperatura de operación del equipo auxiliar -balastos, capacitores e ignitores- con el que operan las lámparas; los dos motivos que más inciden respecto de esa temperatura son la

⁹⁰ Carlos Biglieri. *Ahorro de Energía en el Alumbrado Público*. Revista de la Asociación Argentina de Luminotecnia. N° 78. pp. 62 / 70. Buenos Aires: Junio de 2005.

tensión de la red de alimentación y la temperatura dentro del recinto donde se aloja el equipo auxiliar.

Una manera efectiva de optimización de la energía, que se logra sin dejar de proveer la función a cumplir -en definitiva de eso trata la Gestión del Valor- se alcanza mediante la utilización de sistemas con mando temporizado. Este dispositivo permite controlar la variación de la iluminación en todo el tendido, en todas las lámparas, sin crear zonas oscuras como sucede cuando buscando ahorrar energía se apagan equipos de manera alternada o directamente se saca de servicio a las luminarias todo un lado de una avenida. Se programa el equipo para que a lo largo del lapso que el sistema permanezca encendido vaya adecuando el nivel de iluminación: desde que se enciende, mediante una fotocélula, y hasta la medianoche se mantienen las lámparas a su máxima potencia; desde ese momento y hasta aproximadamente las 5 de la madrugada se pasa a potencia reducida. Este tipo de equipo permite ajustar la duración del período de ahorro de energía según la época del año y de la intensidad del tránsito.

El Ing. Biglieri hace un breve análisis económico de la optimización de la utilización de los recursos financieros que puede lograrse en el alumbrado público. Los costos, considerado un ciclo de vida de 10 años que es el que se asigna a la amortización de la inversión total, se pueden separar en estos tres componentes: 10% corresponden a la luminaria, al equipo auxiliar y a la lámpara; un 34% corresponden al mantenimiento del sistema de alumbrado y un 56% al consumo de energía. En este análisis, en lo que hace al mantenimiento, se considera que las lámparas se reemplazan una vez cumplidas 16.000 horas de operación, por pérdida de rendimiento, aunque no hayan dejado de funcionar; de esa manera se busca mantener el nivel de iluminación original.

Respecto del consumo de energía el trabajo muestra que mientras que el consumo diario a flujo pleno alcanza los 4.785 Wh (435 W x 11 h) con flujo reducido se lo lleva a 3.741 Wh (435 W x 5 h + 261 W x 6 h). El ahorro diario en energía es de 1.044 Wh; es decir del 21,8 %. El ahorro anual en energía, por lámpara, es igual a \$ 57,31(1,044 Kwh x \$/Kwh 0,15 x 365d); como la diferencia de costo entre un equipo normal y uno que funcione de la manera detallada es de \$ 60 la misma se amortiza en el primer año; los 9 años siguientes significan un ahorro de \$ 514,43 por lámpara.

Uno de los proyectos citados por el Ing. Biglieri en su trabajo en los que se trabajó con este enfoque fue en la localidad de Sinsacate. La zona a iluminar fue un tramo de la Ruta Nacional N° 9, a 50 Km. de la Ciudad de Córdoba, con las siguientes características: 7,30 m de ancho

de calzada, 5.100 m de longitud y 111 puntos de luz consistentes en columnas de tubos de acero de 12 m de altura siendo la distancia entre ellas de 46 m y se utilizaron lámparas de sodio Súper o Plus de 400 W. Siguiendo el esquema de cálculo de ahorro de energía expuesto en el párrafo anterior, con el ajuste correspondiente a las distintas lámparas utilizadas, se llega a un ahorro total en el lapso de 10 años de \$ 52.500. Con el paso del tiempo se podría –si se hicieran los registros de manera sistemática- establecer una relación entre la mejor iluminación y la reducción de la cantidad de accidentes de tránsito en ese tramo de la ruta; después de todo para eso es que se la iluminó.

Todos los servicios urbanos a cargo de los gobiernos locales pueden ser analizados desde esta óptica y por su intermedio se pueden encontrar nuevas y mejores maneras de prestarlos; al mismo tiempo puede costar menos y el usuario puede quedar más satisfecho que antes. Si bien la técnica data de mediados del siglo pasado no se ha difundido en la Argentina., sólo se llevaron adelante dos talleres de presentación en la Dirección Nacional de Vialidad en 1995, y mucho menos se sabe de la utilización que de ella hacen los gobiernos de otros países. Parece que el primer paso que hay que dar es darla a conocer y promover que se la analice con vistas a su aplicación en un lapso razonable. Este trabajo espera contribuir de alguna manera en ese sentido.

Para tener una idea más precisa del estado que presenta la gestión gubernamental en la Argentina sirve un informe preparado, en junio de 2005, por el Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina que lleva el título “*Propuesta de Plan de Trabajo: Indicadores de Gestión Pública*”.⁹¹ Después de más de una década de dictada, en rigor en septiembre de 1992, la Ley 24.156 de **Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional**⁹² recién ahora se está proponiendo la utilización de **Indicadores, limitados a cuestiones presupuestarias, a nivel nacional.**

La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública⁹³ (ASAP), actualmente presidida por el CP Marcos Makón, experto en temas presupuestarios, organiza de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Provincia del

⁹¹ Se puede obtener el documento en:
http://www2.mecon.gov.ar/foro_presupuesto/trabajos/2005/informe_presentado_al_CFRF_30-06-05_indicadores.pdf (Acceso: 31/1/2005)

⁹² El texto actualizado de la norma se encuentra en:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm> (Acceso 31 / 10/ 2005)

⁹³ La dirección de su sitio en internet es: [http:// www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Neuquén, entre el 21 y el 25 de noviembre de 2005, el XIX Seminario Nacional de Presupuesto. En esa reunión se dedicarán dos jornadas a la exposición, y a la discusión en Comisión, de tres experiencias de gobiernos locales respecto de la utilización de la Gestión por Resultados. Se trata de los municipios de Rafaela⁹⁴, de la provincia de Santa Fé; Río Cuarto⁹⁵, de la provincia de Córdoba y Pergamino⁹⁶ de la provincia de Buenos Aires. ¿Qué pasa en los 1.141 municipios restantes?

CONCLUSIÓN

Dadas las circunstancias en las que se desenvuelve actualmente la acción gubernamental de nuestro país, en los primeros años del siglo XXI, deberían aprovecharse al máximo los recursos reales y financieros aplicados por el gobierno a su propio funcionamiento y al cumplimiento de sus objetivos de política. También deberían aprovecharse las experiencias de aquellos gobiernos que conducen sus operaciones buscando de manera persistente mejorar su desempeño. En esas sociedades se busca la interacción entre el gobierno, la sociedad civil, el sector académico, las organizaciones no gubernamentales y el mercado en la búsqueda de un mejor gobierno, de mejores servicios y en pos de mejores condiciones de vida para todos. Esta conjunción de esfuerzos se origina en las evidencias del pasado que muestran que ninguno de ellos tiene ni los medios y ni las capacidades para lograr esos objetivos por sí solo. La creación de organizaciones o de foros de interacción entre los distintos niveles de gobierno y los actores no gubernamentales constituyen la manifestación de que todos comparten el concepto que de no existir una conjunción de esfuerzos no se alcanzan logros perdurables. La única manera de que esta interacción sea fructífera es que todos los involucrados sean receptivos: dispuestos a escuchar de manera constructiva y con el empeño puesto en extraer lo mejor de lo que cada uno aporta para llegar a una síntesis que sirva a todos.

La exposición de la política *Best Value* en la reforma de los gobiernos locales británicos deja varias lecciones que creo son importantes y que desmenuzan lo dicho

⁹⁴ La dirección de su sitio en Internet es: <http://www.rafaela.gov.ar> (acceso: 30/10/2005)

⁹⁵ La dirección de su sitio en Internet es: <http://www.riocuarto.gov.ar> (acceso: 30/10/2005)

⁹⁶ La dirección de su sitio en Internet es: <http://www.pergamino.gov.ar> (acceso: 30/10/2005)

en el párrafo anterior: en primera instancia los cambios sociales y económicos inducen a cambios en las posturas políticas de los partidos políticos tradicionales: en 1997 debió manifestarse un cambio nítido en el partido laborista para captar el respaldo del electorado; de no haberse enunciado un Nuevo Laborismo (*New Labour*) el gobierno del partido Conservador hubiera sido más largo. A pesar de ser partidos opositores los elementos positivos de la administración conservadora perduraron; cuando fue necesario se reforzaron, por ejemplo, con publicaciones como el *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. Que un gobierno laborista sostenga como pauta para la asignación de fondos públicos que los resultados deben ser tan valiosos como los recursos que se le asignen es un avance que nadie pronosticó.

La continua elaboración y difusión de documentos y de manuales destinados a la introducción de nuevas técnicas y de herramientas de gestión muestra que el servicio civil británico está preparado para el ejercicio de la función pública y que al mismo tiempo el análisis y la búsqueda de mejoras en los instrumentos que se utilizan para cumplirlas es permanente; no sólo se los prepara, se puede observar que se los aplica. Una vez utilizados son nuevamente analizados y si hay que introducirles ajustes se lo hace. Los cambios que llegan por la vía normativa construyen a partir de lo existente: la Ley de Gobierno Local de 1999 no se borró con las leyes que le siguieron en 2000 y en 2003. Se acumulan las experiencias y las lecciones se aprenden y se vuelcan rápidamente a la práctica. Si bien por tratarse de un gobierno parlamentario, los integrantes del gobierno (*Cabinet*) son miembros del Parlamento (*Members of Parliament – MPs*) hay que tener presente que existe la oposición (*Shadow Cabinet*) y que las discusiones existen con la misma intensidad que en cualquier órgano legislativo.

Otra lección importante de la política *Best Value* es que para su aplicación efectiva se ha construido un entramado de indicadores que da una idea cierta de cómo las distintas autoridades locales se conducen en el ejercicio del gobierno; permite a los ciudadanos hacer comparaciones y eventualmente exigir cambios. Año a año los ciudadanos tienen acceso a una opinión imparcial y ecuánime que les dice qué ha hecho con los fondos públicos el gobierno de la jurisdicción en la que vive y vota. Si no hay indicios reales de mejora a lo largo del lapso de vigencia de la designación las elecciones locales serán la oportunidad para introducir los cambios que el gobierno no supo o no pudo lograr. El sistema permite un conocimiento cabal de la capacidad

ejecutiva de quien ejerce el gobierno lo que induce a mayores niveles de responsabilidad política.

Como se reconoce que hay diferencias significativas entre los gobiernos objeto de la política *Best Value* hay elasticidad y flexibilidad. Los indicadores pueden ser revisados, pueden ser ajustados, pueden ser cambiados; pueden también ser complementados por otros particulares especialmente estipulados para una jurisdicción. El sistema de indicadores no es un conjunto de limitaciones para el gobierno sino que es una guía hacia un mejor desempeño: es el espejo en el que todos los gobiernos locales deben mirarse. Al año siguiente se espera que todos aquellos que estén en condiciones de mostrar mejoras en su desempeño lo hagan.

Por último hay que señalar como destacable que para la introducción de una reforma sustantiva en la gestión de los gobiernos locales se recurrió de manera extendida e intensiva a los medios electrónicos, redes y documentos, tanto para la difusión como para la discusión de los tópicos esenciales involucrados. De esa manera la velocidad con la que las innovaciones se diseminan, se discuten, se revisan y se ajustan, se incrementa notablemente. Lo que es más relevante aún en relación a este aspecto es el que hace a la transparencia de los procedimientos y a la responsabilidad de los funcionarios involucrados; en todo momento todos los interesados están informados acerca de qué se hace y de cómo se avanza en la implementación de los mecanismos de mejora y de medición de la mejora del desempeño de cada uno de los gobiernos locales.

No existen impedimentos para que una política como ésta se aplique en la Argentina; la sugerencia de comenzar a hacerlo por los gobiernos locales se basa en la convicción de que en ese nivel es donde se produce la más directa e intensa interacción entre el gobierno y el ciudadano. Por otra parte al tener un repertorio acotado de servicios que proveer es más probable que la estructura burocrática pueda concentrarse en analizarlos y de ser factible reformularlos con vistas a un mejor desempeño. Esta política puede ser aplicada en un municipio aislado pero entiendo que para obtener de ella lo máximo posible debería utilizársela abarcando a varios; buena parte de su aporte reside en la posibilidad de comparar entre iguales. Una traba que podrían obstaculizar su utilización y aprovechamiento es de índole fiscal: deben existir incentivos que premien el mejor desempeño relativo.

La Argentina es un país políticamente federal y fiscalmente unitario; durante los últimos años no se avanzó en dirección hacia un federalismo integral. Mientras los gobiernos

subnacionales no tengan responsabilidades significativas en la recaudación de sus recursos, lo mismo se aplica a los gobiernos locales, seguirán prevaleciendo la irresponsabilidad política, el crecimiento de las dotaciones de personal fuera de toda proporción con los servicios que se prestan y el decrecimiento persistente e irreversible de la inversión de capital a cargo de los gobiernos provinciales y locales.

Hasta ahora los sucesivos gobiernos argentinos no han buscado tener un conocimiento cabal de lo que el Estado produce y para quién lo hace; tampoco emiten señales de habérselo planteado. La sociedad argentina necesita mejoras concretas del Valor de los bienes y servicios públicos que el Estado, en cualquiera de sus niveles, debe proveer a la sociedad.