

Las nuevas herramientas de gestión pública. Análisis de las intervenciones en el marco del Segundo Proyecto de Modernización del Estado

Lic. María Carolina Podestá

Lic. Geraldina Brid

Introducción

El contexto actual se caracteriza por el dinamismo y el constante surgimiento de nuevas situaciones que van modificando el escenario de acción del Estado, obligando a la adaptación de las organizaciones públicas. A las demandas tradicionales de la sociedad, se han sumado otras necesidades que implican una gestión ágil y efectiva, como respuesta satisfactoria a las expectativas de la ciudadanía.

El debate contemporáneo acerca de la gobernabilidad de los Estados, como cualidad y calidad del acto de gobernar, hace explícita la noción de que existen parámetros de evaluación de la acción gubernamental. Si anteriormente la gobernabilidad de las autoridades e instituciones públicas era juzgada en función de la legitimidad, en la actualidad se los evalúa también y más precisamente, en función de la eficacia en la resolución de los problemas públicos, y la capacidad de adaptación respecto de los cambios del entorno (Camou: 2001). La sociedad canalizada por los diferentes agregados sociales y la opinión pública, manifiesta la necesidad de una administración pública moderna y flexible, que pueda dialogar con los diferentes actores propios de la compleja realidad social, y que tenga una vocación de rendición de cuentas.

Es por todo esto que el desarrollo e implementación de herramientas y tecnologías que tengan por fin la mejora y actualización de las acciones de gobierno, constituye un objetivo prioritario. *“Resulta necesario, en consecuencia, introducir cambios en la gestión de las instituciones públicas para permitir que éstas respondan con calidad y efectividad a las nuevas demandas de la sociedad”* (Makón: 2000: 1).

En este sentido, el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral de modernización, permite sentar la base para la mejora de la calidad institucional y la generación de las capacidades estatales necesarias, que puedan fomentar tanto la efectividad, y el *accountability*, pero también la participación ciudadana, la transparencia y la equidad. La modernización de la administración pública, es un proceso complejo que requiere la articulación de las organizaciones que al interior conforman el Estado y el diálogo permanente con los actores con los cuales este se relaciona, permitiendo visualizar a largo plazo un modelo de gestión pública deseable y los pasos necesarios para alcanzarlo.

Llevar adelante un proceso de modernización requiere capacitar a los agentes públicos, coordinar acciones con las áreas subnacionales de gobierno, como así también diseñar mecanismos para direccionar las inversiones sobre la base de un plan sustentable (Proyecto de Modernización del Estado, <http://www.jgm.gov.ar>).

El presente trabajo tiene como fin profundizar el debate en torno a los procesos de modernización, haciendo especial hincapié en la experiencia del Proyecto de Modernización del Estado en su primera y segunda versión. En la siguiente sección, se plantearán algunas líneas teórico conceptuales, para luego ahondar en las herramientas que se han creado e impulsado en el marco del Proyecto.

La Nueva Gestión Pública y la Gestión por Resultados, como base teórica de la modernización

Las acciones que tienen por fin el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, poseen su base teórica en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) o *New Public Management*, que en el marco de las medidas de segunda generación¹, promovían en las décadas del ochenta y noventa, la modernización de la administración pública. La NGP, como es sabido, promocionaba el uso de herramientas de *management* utilizadas en el sector privado “*tales como la planificación estratégica, la gestión por resultados, y la desconcentración y delegación de responsabilidades, entre otras*” (Abal

¹ En referencia a las reformas promovidas por el Consenso de Washington.

Medina: 2009: 11). Constituía un paradigma que surgía en contraposición al modelo weberiano, caracterizado por la observación de cuestiones normativas y procedimientos y rutinas burocráticas.

La dos críticas principales que se le han realizado a la NGP son, en primer lugar, suponer, que los países habían superado el modelo weberiano en forma completa. *“Este escenario no era tan común en América Latina, ni tampoco en nuestro país, ambos caracterizados por avances dispares en las administraciones públicas, y por el reconocimiento de la existencia de Estados patrimoniales y preburocráticos, que aún precisaban atravesar rutinas y procedimientos propios del modelo “weberiano” exigidos por su maduración”* (Brid, Giribone: 2010: 2).

La segunda crítica importante se refería a la pretensión de aplicar, de manera poco neutral, las herramientas que habían sido exitosas en el ámbito privado, directamente al sector público, sin contemplar las particularidades de las administraciones públicas y su contexto. *“En su versión ortodoxa plantea traspasar del sector privado al sector público técnicas de management, cuyo significado aproximado es gerenciamiento, presentadas como neutrales políticamente y aplicables a cualquier contexto y organización, con la finalidad de reorientar el servicio público hacia la demanda bajo criterios de eficiencia, eficacia y economía”* (SGP/JGM: 2007: 16).

En oposición a este esquema neoempresarial, se reconoce la necesidad de revalorizar lo público, fortaleciendo las capacidades estatales, pero desde una perspectiva neopública *“que reivindica el valor de las culturas organizativas y la primacía de la política por sobre la autorregulación económica de la sociedad”* (SGP/JGM: 2007: 18). Una vez priorizado el valor público, se podrán adaptar los instrumentos de innovación a las características de la organización.

Bajo este aprendizaje y en paralelo al descubrimiento de los procesos realmente beneficios para el Estado, comenzaron a plantearse diferentes experiencias de gestión orientadas a la transformación de las organizaciones

públicas, *“...es importante distinguir entre aquellos enfoques que conciben y aplican las herramientas de la NGP desde un paradigma neogestionarista o desde uno neopúblico. Esta visión, que postula un rol activo de la ciudadanía en todos los niveles de la gestión pública, es la que sustenta tanto al marco interpretativo del modelo gestión por resultados y el de planeamiento estratégico...”* (SGP/JGM: 2007: 20).

La gestión por objetivos y resultados comprende el marco de referencia de las acciones implementadas para la mejora de las capacidades estatales. Es un modelo que privilegia la toma de decisiones estratégica vinculando la planificación, el monitoreo y evaluación, con el proceso presupuestario. Como las metas y la asignación de responsabilidades son preestablecidos con antelación, la rendición de los compromisos asumidos resulta con mayor facilidad. *“La gestión por resultados puede definirse como el modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad”* (Makón: 2000: 3).

La implementación de este enfoque incrementa y mejora la direccionalidad estratégica, es decir la articulación y la coherencia entre los grandes objetivos de gobierno y los planes y programas de los organismos². Brinda a las organizaciones públicas un estilo de conducción que con la mira en objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, ordena los procedimientos y actividades de carácter operativo. *“Dada la débil coordinación que generalmente existe entre la Alta Dirección y las gerencias operativas, es necesario que el esfuerzo modernizador proponga una nueva forma de vinculación entre ambas en la que se definan responsabilidades y compromisos mutuamente asumidos”*. (Makón: 2000: 3).

² La direccionalidad estratégica determina la optimización de recursos; la calidad de los servicios; la innovación tecnológica; la transparencia y la participación y control ciudadano (SGP/JGM: 2007: 39).

Esta visión completa y retroalimentada de lo público, permite de mejor manera, identificar los obstáculos y desafíos de la administración, y las capacidades organizacionales que precisan ser optimizadas para el cumplimiento de los objetivos de la gestión. Además da cuenta de la necesidad de coordinación y articulación entre los actores y procesos propios de la administración pública, que al ser visualizados de manera concatenada, pueden ser vinculados mejor.

Para comprender estos principios, pueden identificarse los siguientes ejes rectores de la gestión por resultados: la optimización de recursos y la productividad, adoptando un criterio de eficacia y eficiencia; la calidad de los servicios a través de nuevas tecnologías de gestión y cambios institucionales para el logro en la efectividad en la producción pública; la innovación tecnológica para promover el intercambio transdisciplinario y el diálogo institucional a través de sistemas fortalecidos y redes de información. Otro principio rector es la transparencia, con una gestión de cara a la ciudadanía y la participación y control ciudadano, que favorezca la satisfacción de las demandas y necesidades ciudadanas (SGP/JGM: 2007).

Como ocurría con el modelo de la NGP, la gestión por resultados no constituye un modelo único, ni se implementa de una sola manera, su eje es el planteado en los párrafos anteriores, pero cada administración tendrá sus diferentes modalidades acorde al contexto, la disponibilidad de las herramientas y los recursos, y las decisiones políticas que se adopten.

Modernizar qué, modernizar cómo

Los documentos que abordan la modernización pública, acuerdan que modernizar un Estado implica un proceso complejo, el cual requiere de un fuerte compromiso político, una visión estratégica de país y la disponibilidad de capacidades y herramientas necesarias para producir el cambio.

Ahora bien, nos preguntaremos qué queremos modernizar (tomando en cuenta algunos esbozos previamente planteados en este documento) y cómo hacerlo. Para dar curso a la primera inquietud, la respuesta más conveniente es “la

administración pública”, siendo esta el “conjunto de órganos con los que el Estado realiza la función administrativa que se requiere para dirigir los múltiples mecanismos de organización y acción pública. La administración pública, por ende, constituye un dispositivo orgánico de gestión que utiliza procesos de producción para generar bienes, servicios y regulaciones por medio de los cuales se realizan las tres actividades principales del Estado las de defensa y seguridad públicas, de fomento (promoción y estímulo de actividades de particulares) y de prestación de servicios públicos (satisfacción de necesidades públicas)” (SGP/JGM: 2007: 36).

La idea de modernizar del Estado, su administración pública, está basada en que allí residen las capacidades de gestión necesarias para alcanzar los bienes y servicios finales de las instituciones públicas. Es mediante el fortalecimiento de los organismos y la coordinación de los actores, que se beneficiarán la demás áreas del Estado. El modelo de gestión por resultados, como bien mencionamos anteriormente, contribuye al logro de la direccionalidad estratégica, alineando objetivos de largo plazo con acciones más concretas. En ese proceso, se relacionan áreas de un alcance global y áreas con incidencia menor, como también intervienen decisiones estratégicas y actividades operativas. Es en esa vinculación donde articulan, no sin dificultades, autoridades de máxima jerarquía y responsabilidad, con personal técnico y de apoyo, abarcando todo el espectro de la administración pública. Las acciones de modernización del Estado deben contemplar estos condicionamientos.

Entendemos que el curso de acción para modernizar los organismos públicos es llevar adelante una estrategia de modernización integral, que tenga por objetivo alcanzar una gestión pública de calidad. Las acciones segmentadas y espasmódicas, en esta materia como en otras, han demostrado no buen resultado. Los programas o proyectos de modernización permiten coordinar las energías e iniciativas de las distintas áreas del Estado, fortaleciendo la retroalimentación del ciclo de políticas públicas.

Para llevar adelante la implementación de un enfoque completo de modernización, será preciso disponer de ciertos supuestos favorables que propicien este objetivo. Resulta imprescindible contar con la voluntad política que empuje este tipo de estrategias, partiendo de una concientización de sectores puntuales de la administración, capaces de iniciar y dar continuidad a la acción, tanto en la agenda gubernamental como en la disponibilidad de los recursos imprescindibles para implementar las herramientas.

Las unidades ejecutoras de la modernización

Ahora bien, cuál debería ser la unidad ejecutora de un proceso de modernización, como estrategia integral para la mejora de la calidad de la gestión pública. Se espera que de acuerdo a las particularidades de cada país, el área designada para llevar adelante este impulso vaya variando. La literatura en la materia da cuenta que en los últimos años este rol lo cumplen las unidades que poseen funciones de coordinación y articulación, como Jefaturas de Gabinete, Secretarías de la Presidencia o Secretarías de Estado, Secretarías o Coordinaciones de Gestión / Función Pública, de Planeamiento, etc.

Para el caso de Argentina *“la Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano natural para llevar adelante dicha política por sus facultades constitucionales y legales”* (Álvarez Travieso: 2008: 6). La reforma de la Constitución Nacional de 1994 asigna al Jefe de Gabinete de Ministros (artículo 100) entre otras funciones el ejercicio de la administración general del país, la coordinación, preparación y convocatoria de reuniones de ministros, recaudar las rentas de la Nación y ejecutar el presupuesto, como también la vinculación con las Cámaras del Congreso dando cuenta del estado de la Nación (Constitución Nacional, texto reformado de 1994). *“Sus competencias comprenden el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de la administración, aprobando las estructuras organizativas de las diversas jurisdicciones, ministerios y organismos descentralizados, y efectuando los nombramientos de los empleados de la Administración (excepto los que corresponden a la Presidencia)”*. (Álvarez Travieso: 2008: 6).

Dadas las funciones de coordinación y articulación tanto con áreas del ejecutivo nacional, como de otros poderes y niveles de gobierno, y la responsabilidad del cumplimiento y seguimiento de las políticas sectoriales, el fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete resultó imprescindible. En este camino, el papel y la competencia de la Secretaría de la Gestión Pública (recientemente denominada Secretaria de Gabinete), como área de transferencia de conocimientos en materia de calidad de gestión pública, e implementadora de tecnologías de innovación, fue reforzada, en alineación al desempeño de la Jefatura.

Principales hitos de modernización en la historia reciente

En los años precedentes, se han dado múltiples intervenciones de modernización en nuestro país, que no siempre han seguido un enfoque de cohesión y uniformidad. Adicionalmente esas acciones, que si bien total o parcialmente han contribuido al proceso de aprendizaje para la gestión pública, fueron implementándose desde diferentes perspectivas políticas, y en algunos casos los resultados no fueron beneficiosas ni para la administración pública, ni para la sociedad. A continuación revisaremos los principales hitos de este proceso en nuestro país.

Argentina

Durante el período de Raúl Alfonsín, podemos considerar las diversas acciones en pos de la recuperación democrática e institucional, que si bien no fueron modernizadoras *per se*, han implicado años de trabajo. Cabe destacar que en el año 1984 se lanza el programa de Formación de Administradores Gubernamentales que seguía el modelo de la Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). El Programa, dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), tenía por objetivo la capacitación de profesionales en conocimientos de planificación, asesoramiento, organización, coordinación etc., para ser preparados con el fin de desempeñar funciones en áreas de importancia y prioridad para las autoridades políticas.

Con el nuevo gobierno de Carlos Menem, los primeros hitos pueden encontrarse en lo que se llamó la Primera Reforma del Estado, de corte más bien administrativo y financiero (ubicable entre los años 1989 y 1994/5). En esta etapa se produce la sanción de la Ley 23.696 (Reforma del Estado), y la Ley 23.697 (Emergencia Económica), que acorde a la concepción política económica de la época, planteaban la reducción de la intervención estatal.

La Ley 24.156, llamada de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público, del año 1992, resultaba en el aspecto financiero y de regulación un punto clave en el proceso de ordenamiento del Estado. *“El proceso de reforma de la administración financiera centró sus esfuerzos en el desarrollo de un sistema de información económica financiera sistemática, oportuna y fidedigna que integró informaciones de los sistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y crédito público, en un modelo altamente centralizado en la Secretaría de Hacienda alimentado por sistemas locales de diversa naturaleza”* (Andrade; Lorenzo Perón: 2008: 10).

En estos años también se sancionaba la Ley de Ministerios, y se diseña y pone en marcha del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), mediante el Decreto 993/91, creando un digesto del servicio civil argentino. Además logran definirse dos sistemas de control, uno interno, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y otro externo al Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación (AGN).

Una nueva etapa se ve cristalizada mediante la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que entre las diversas modificaciones creaba la Jefatura de Gabinete de Ministros, órgano clave en la continuidad de este proceso. En segundo lugar, se sancionaba la Ley 24.629, conocida como Segunda Reforma del Estado, donde términos como reorganización administrativa, eficiencia, calidad y mejora de los servicios, etc., eran comunes al interior del texto (Andrade, Lorenzo Perón: 2008). Por otra parte, el Decreto 928/96 describía herramientas para la optimización del funcionamiento de la gestión, donde la obligatoriedad de diseñar por parte de los organismos Planes Estratégicos, era

uno de sus puntos más importantes, más allá que nunca se logró realizar de forma completa.

Durante esta etapa se sancionaba también la Ley 25.152, de Solvencia Fiscal, que facultaba la celebración de Acuerdos Programas con organismos de la Administración Pública Nacional, generando un nuevo esquema de asignación de los recursos en base a compromisos establecidos.

Con el gobierno de la Alianza, en 1999, se iniciaba una tercera etapa. *“En el año 2000 comenzó a aplicarse un Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública, cuyo propósito era introducir nuevas técnicas e instrumentos de gestión”* (Andrade; Lorenzo Perón: 2008: 16). Mediante el Decreto 103/01 se aprobaba el Plan de Modernización del Estado, incluyendo líneas propias del modelo de gestión por resultados, y el Decreto 673/01 creaba la Secretaría de Modernización del Estado.

El proceso de modernización sufre la debida suspensión a causa de la crisis del año 2001, que paraliza al país en todos sus aspectos, pero acentúa su curso en el año 2003, con el nuevo gobierno de Néstor Kirchner, continuando en la misma línea con el actual gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Durante esos años, el empoderamiento de órganos como la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de la Gestión Pública dan cuenta de la importancia otorgada al fortalecimiento de las capacidades públicas. Los logros del Primer Proyecto de Modernización del Estado, y la decisión de implementar una segunda etapa, con el Segundo Proyecto de Modernización, que ahondaremos en párrafos siguientes, comprenden la institucionalización de la voluntad política en insistir sobre la necesidad de fortalecer las capacidades públicas y organizacionales.

El Proyecto de Modernización del Estado

Desde sus inicios, el Proyecto de Modernización del Estado (Préstamos BIRF 4423 – AR y 7449 - AR) fue concebido como una asistencia técnica para

apoyar la modernización de políticas sustantivas transversales de la administración pública central.

Aprobado en 1998, el primer Proyecto de Modernización del Estado (BIRF 4423 – AR), en adelante PME1, fue concebido para contribuir a la solución de la problemática conocida como “efecto Y2K” en organismos de la APN. Superada esa instancia, en 2001, el proyecto fue modificado para enfocarse a la reforma del sector público, a nivel integral. La primera etapa finalizó en 2007.

Luego de la exitosa experiencia del primer Proyecto, el Gobierno argentino negoció un nuevo préstamo que financiaría las acciones enmarcadas en el actual Proyecto de Modernización del Estado.

El actual proyecto tiene por objeto profundizar y expandir el compromiso del gobierno para ayudar a fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete para llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las capacidades del fortalecimiento organizativo, el seguimiento y la evaluación, y la construcción de conocimiento. A la vez, apoyar el diseño y la promoción del uso de herramientas clave de gestión del sector público nacional.

El Proyecto suponía una intervención de 4 años (2008 – 2011); sin embargo, a fines de 2010, el Estado argentino negoció una enmienda que extendió su término a julio de 2013.

Diseño y formulación y principales áreas de intervención

En líneas generales, el Proyecto retoma las acciones encaradas en el PME1 y las profundiza. En su diseño se explicitan dos pilares principales:

- Fortalecer los mecanismos de coordinación institucional de la Jefatura de Gabinete apoyando el fortalecimiento organizativo de la institución, el seguimiento y evaluación, y áreas seleccionadas en donde la Jefatura de Gabinete tenga una función de coordinación.
- Apoyar el desarrollo y la consolidación de herramientas de gestión específicas del sector público bajo la Jefatura de Gabinete.

Estos pilares suponen la intervención y asistencia técnica en organismos de la Jefatura de Gabinete en general y la Secretaria de Gabinete en particular.

Componente I: Fortalecimiento Institucional de la Jefatura de Gabinete. Seguimiento y la Evaluación

Este subcomponente fortalece el rol de la Jefatura de Gabinete en la coordinación de las políticas públicas, el seguimiento y evaluación de las metas del gobierno, la evaluación del gasto público a través de sistemas de gestión basada en resultados y de seguimiento. Financia:

- El diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de las metas nacionales, incluyendo metodologías para su identificación, fortalecimiento de las herramientas de seguimiento y de gestión basada en resultados.
- La promoción de la ejecución de estas herramientas en línea con los ministerios y el Congreso, incluyendo la construcción de capacidades.
- Seguimiento y evaluación de proyectos financiados externamente.

Componente II: Instrumentos Clave de Gestión del Sector Público. Gestión de Calidad

Este subcomponente apoya la mejora de los estándares de calidad de prestación del servicio fortaleciendo el perfil de demanda de la gestión del sector público a través del Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano (CCP), y la ejecución del decreto de acceso a la información.

Análisis de herramientas desarrolladas en el marco del Proyecto de Modernización

Dentro del conjunto de actividades y áreas que el Proyecto apoya, se propuso analizar aquellas herramientas que se consideran sustentables en el tiempo y las sucesivas gestiones políticas.

Por supuesto que el Proyecto apoya otras herramientas y acciones, sin embargo consideramos que las que analizamos debajo tienen un valor

agregado en razón de la estrategia y política de modernización que el Estado debe seguir.

En razón de ello, a continuación se describen las herramientas contenidas en el Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación; Gestión por Resultados y el Programa Carta Compromiso, todas ellas en el ámbito de la Secretaria de Gabinete.

Sistema Integral de Seguimiento y Evaluación (SISEG)

El objetivo general del SISEG es incentivar el uso de sistemas integrales de información en la Administración Pública Nacional y Subnacional a los fines de dotar de transparencia y eficiencia la gestión de sus políticas públicas.

El SISEG brinda herramientas de gestión que permitan sistematizar la información obtenida a partir de los procesos de monitoreo y evaluación de las principales políticas de gobierno y de los planes, programas y proyectos prioritarios de los distintos niveles jurisdiccionales. La información que aporta, organizada, actualizada y oportuna, facilita el seguimiento del estado de situación de temas clave. Asimismo, contribuye a la rendición de cuentas de gobierno, a la transparencia institucional, a la agilidad en la toma de decisiones y a consolidar una gestión por resultados en el Estado argentino. Estas acciones se dan en el marco de una planificación estratégica de políticas y programas de gobierno, que sustenta la coordinación estratégica intra e interjurisdiccional.

Para alcanzar sus objetivos, el SISEG cuenta con cinco componentes: el Tablero de Metas de Gobierno (TM), el Sistema de Información para la Gestión (SIG), el Sistema de Información para la Gestión Local (SIG Local), el Sistema de Información Parlamentaria (SIP), y el Sistema de Información para la Gestión de Proyectos (SIG Proyectos).

El Tablero de Metas de Gobierno (TM) constituye una herramienta de gestión que tiene por fin realizar un seguimiento integral de las políticas de gobierno con el propósito de fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete de Ministros para coordinar la administración federal. Asimismo, tiene por fin

ayudar a definir y ejecutar políticas públicas en base a una gestión centrada en resultados.

El Sistema de Información para la Gestión (SIG) permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias de gobierno. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del organismo o jurisdicción que lo implemente, a quien se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

El SIG Local constituye una herramienta de gestión municipal que permite el seguimiento de los programas sustantivos de las áreas prioritarias del gobierno local, contribuyendo a la toma de decisiones para sustentar la coordinación estratégica intramunicipal. Su principal beneficiaria es la máxima autoridad del municipio que lo implemente, a la cual se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión.

El SIG Proyectos es una herramienta para la administración de proyectos que facilita la organización y el seguimiento de todas las etapas de los proyectos que implementan áreas de gobierno de distintos niveles. Contribuye a la definición de un sistema de alerta sobre la evolución de las actividades a lo largo del ciclo de vida del proyecto y a los proyectos en su conjunto, facilitando la toma de decisiones. Está destinado a directores y responsables de proyectos y a las autoridades nacionales, provinciales o locales, según sea el ámbito de dependencia del proyecto. Los decisores reciben información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de los objetivos propuestos.

Por último, el SIP es una herramienta de gestión que permite preparar las presentaciones del Jefe de Gabinete ante las Cámaras de Diputados y Senadores, ocasión en la que responde, de manera exhaustiva, las distintas preguntas e inquietudes de los/as Señores/as Legisladores/as. En este sentido, el SIP almacena información proveniente de los pedidos de informe del Parlamento al/la Jefe/a de Gabinete posibilitando su posterior procesamiento y clasificación.

Todas las herramientas se encuentran desarrolladas y en implementación gradual en la APN y gobiernos subnacionales que lo requieran. Cabe destacar que el SIG está implementado en 6 organismos: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación. Secretaría de Gabinete (JGM), Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN).

Gestión basada en Resultados

La Gestión basada en Resultados tiene por objetivo desarrollar e implementar, en el ámbito de la Administración Pública Nacional, un nuevo modelo de gestión orientado a resultados. La implementación de esta forma de gestión permite dotar a la Administración Pública de un conjunto de metodologías y técnicas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes de cada uno de los organismos. Para lograr esos objetivos se dispone de dos herramientas básicas: el modelo de Planificación Estratégica y la Reingeniería de Procesos, tendientes tanto a la mejora continua de los procesos de apoyo como a los de gestión sustantiva.

La Planificación Estratégica es condición necesaria tanto para la evaluación de los desempeños individuales y colectivos de las organizaciones públicas como para la asignación de autoridad y responsabilidades en la gestión pública. En este sentido, desde el Proyecto de Modernización del Estado se asiste a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG), dependiente de la Secretaría de Gabinete, a fin de promover la utilización de esta herramienta de gestión.

Esta metodología de trabajo resulta apropiada para el establecimiento de políticas, lineamientos y cursos de acción en la gestión pública. La misma aporta la base para que los organismos públicos identifiquen los resultados y los productos a alcanzar, los recursos involucrados en las operaciones y los indicadores que permiten contrastar lo realizado con lo previsto, posibilitando de esta manera evaluar y recalcular la dirección estratégica del organismo público hacia el cumplimiento de su misión institucional.

Además, permite a los funcionarios concebir la realidad como un juego de actores con voluntades, intereses, proyectos y modos propios de interpretar y valorar las situaciones y, en consecuencia, determinar alianzas estratégicas y cursos alternativos de acción destinados a cumplir con las responsabilidades de coordinación intra e interinstitucional. De esta forma favorece la reducción de la incertidumbre mediante la formulación de hipótesis sobre el comportamiento posible en los escenarios y contextos donde se desarrolla la acción de gobierno.

A través de este tipo de planes estratégicos, los organismos han logrado crear las condiciones para incrementar las capacidades de gestión y la gobernabilidad del proyecto institucional, al tiempo de realizar análisis situacionales que permiten la focalización, organización y jerarquización de los problemas a los que se enfrentan.

La Reingeniería de Procesos, por su parte, consiste en un conjunto de tareas técnicas de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de los organismos públicos. Está formulado para determinar el estado actual y proponer las medidas destinadas a incrementar las capacidades institucionales para procesar eficazmente los requerimientos de los productos internos y la producción terminal que justifica la existencia de la institución pública.

Esta metodología posibilita la reorganización de los procesos operativos, administrativos y de regulación, permitiendo la superación de los obstáculos que restan fluidez, eficiencia y eficacia a la red de producción institucional, disminuyendo la calidad de los productos intermedios y finales. Teniendo en cuenta estos beneficios, el Proyecto de Modernización del Estado presta asistencia a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) para la aplicación de esta herramienta, en el marco del avance hacia una administración basada en la calidad institucional, la transparencia y la participación ciudadana.

Por medio de las asistencias técnicas para la Reingeniería de Procesos implementadas, los organismos públicos pueden elevar la calidad y la

oportunidad de la producción de bienes, servicios y regulaciones que brindan, e incrementar la eficacia y la eficiencia en los procesos de producción institucionales. La estandarización de los procedimientos contribuye a la reducción de los márgenes de error en la producción institucional, definiendo a los responsables de la calidad de salida de cada producto, comprometiéndolos así a rendir cuentas por los resultados.

- 76 Organismos Nacionales con Planes Estratégicos.
- 23 Organismos realizaron Reingeniería de Procesos, sumando estas un total de más de 400.
- 12 equipos de planificación estratégica y 8 equipos de reingeniería de procesos formados en diversos organismos.

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC)

La Carta Compromiso con el Ciudadano es un documento público en el que cada organismo explicita a la población, entre otros aspectos, sus derechos y obligaciones y les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos. A través de la Carta, el organismo se compromete a brindar una prestación que cumpla con determinados niveles de calidad o a establecer compromisos de mejora cuando ello no fuera posible. Más aún, fija las modalidades de participación ciudadana en la gestión, evaluación y control del desempeño institucional, y establece los mecanismos para la corrección, apelación y reparación en los casos en que el organismo no respete los derechos o no cumpla con los estándares fijados.

En la medida en que se explicitan de manera pública los estándares de calidad y compromisos de mejora a alcanzar en un período determinado para cada uno de los servicios, se generan las condiciones tanto para evaluar su cumplimiento (eficacia en el desempeño institucional) como el nivel de satisfacción alcanzado por los destinatarios de los servicios y su impacto en el entorno (efectividad del desempeño institucional). Estos estándares de calidad establecidos — inexistentes antes de la creación del Programa— son evaluados por los propios

organismos, por la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG) y por la ciudadanía.

Por otra parte, el programa posibilita la generación de condiciones para el surgimiento de nuevas iniciativas en los organismos, que mejoran aún más su nivel de calidad de servicios. Entre ellas, se destacan la creación de páginas web —que incluyen información sobre los servicios que prestan y la forma de acceder a ellos— y la instalación de líneas telefónicas gratuitas (0800) que mejoran la accesibilidad a los servicios. En este contexto también se encuentra la instauración de sistemas de quejas y sugerencias, y otros tipos de modalidades de participación ciudadana, como son las encuestas, las audiencias públicas, los consejos consultivos y los foros, entre otros. A continuación se enumeran los principales logros:

- 50 organismos prestadores de servicios públicos de la APN adheridos al Programa.
- 7 organismos provinciales y 5 municipios con el Programa implementado.
- 210 estándares de calidad claves relevados, todos relacionados con la prestación de servicios a los ciudadanos.
- 71 relevamientos de opinión a la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos recibidos entre 2003-2010.

Las herramientas analizadas ya constituyen parte de la práctica cotidiana de la Secretaría y muestra clara expansión a otros organismos y áreas de la APN y subnacionales. Todas ellas son claros avances en la política de modernización del Estado.

Cabe destacar que estas herramientas se aplican a solicitud de los organismos que deseen incorporarlas y resultan del trabajo de consultores especializados y financiados por el Proyecto.

Palabras conclusivas

Desde 2003, la Argentina ha experimentado profundas transformaciones políticas, sociales y económicas, que recuperaron al Estado y lo ubicaron en el centro de la esfera pública. Estas transformaciones se consolidaron a partir de 2007.

El mejoramiento de la calidad institucional y la formulación e implementación de políticas públicas rectoras, que tienen al ciudadano como centro y eje de las intervenciones del Estado constituyen uno de los objetivos prioritarios de la actual gestión de gobierno. Es así que sólo en este marco consideramos que un Proyecto de Modernización del Estado puede ser sustentable.

Por su parte, el fortalecimiento de las capacidades analíticas y de intervención de la Jefatura es vital. La modernización del Estado debe ser una estrategia de implementación gradual, planificada; pero flexible, que permita adaptarse a los cambios de la dinámica social.

El desarrollo e implementación de herramientas y tecnologías innovadoras que apunten a la mejora de la eficacia y eficiencia de las acciones de gobierno, resulta un desafío permanente para alcanzar una gestión pública de calidad. De tal forma, el Proyecto de Modernización del Estado constituye uno de los ejes de intervención que permite institucionalizar la aplicación de herramientas en la administración pública.

Bibliografía

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009): "Objetivos estratégicos y políticas de Estado para la mejora de la gestión pública en la Argentina". XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.

ALVAREZ TRAVIESO, María Florencia (2008): "El fortalecimiento de las capacidades institucionales de coordinación como objetivo estratégico de la modernización del Estado". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008.

ANDRADE, Mariano; LORENZO PERÓN, Mario (2008): "Reforma del Estado e innovación de la gestión pública argentina". XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina. 2008 Documento Libre.

BRID, Geraldina; GIRIBONE, Pilar (2010): "El seguimiento de los objetivos prioritarios de gobierno: logros y desafíos". 1º Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política. San Juan, Argentina. 2010.

CAMOU, Antonio (2001): "Los desafíos de la gobernabilidad." Capítulo introductorio. Plaza y Valdez. México.

CLAD (2008): Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. El Salvador.

GUZMÁN, Marcela (2007): "Evaluación de programas. Notas técnicas". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, Naciones Unidas.

MAKÓN, Marcos Pedro (2000): "El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional". V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, República Dominicana.

SGP/JGM (2007): *La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica*. Oficina Nacional de Innovación de Gestión. Bs. As Argentina.

Lic. Geraldina Brid / UCA

Profesora Cátedra Políticas Públicas de Universidad del Salvador. Asesora de la Secretaría Legal y Técnica. Universidad Nacional de San Martín.

Lic. María Carolina Podestá / UCA

Profesora Cátedra Políticas Públicas de Universidad del Salvador. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros.