

Construcción de capacidad estatal y procesos de modernización

En el marco de un nuevo paradigma sobre gestión pública, los recientes procesos de reforma y modernización reconocen como denominador común la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad institucional del Estado, proponiendo distintas formas y herramientas de gestión para optimizar el desempeño de las organizaciones estatales. La necesidad de que las organizaciones públicas respondan en tiempo y forma a las demandas de la sociedad provoca la búsqueda permanente de mejoras en su desempeño. Sin embargo, el énfasis puesto en el tipo de mejoras ha variado en el tiempo, pasando de la reforma de las estructuras, sistemas y estrategias de la organización, a la definición de nuevos roles estatales y la necesidad de asegurar la gobernabilidad democrática. Este artículo indaga en las herramientas, tecnologías y modalidades utilizadas por Nación y Provincia para mejorar la gestión pública.

Por: Alicia Fernández

Abstract

Under a new governance paradigm, recent reform and modernization recognize common the need to increase and improve the capacity of State institutions, offering various forms and management tools to optimize the performance of government organizations. The need for public organizations to respond in a timely manner to the demands of society, leads the ongoing search for improvements in performance. But the emphasis on the type of improvement has varied over time, from the reform of structures, systems and strategies of the organization, defining new roles state and the need to ensure democratic governance. This article explores the tools, technologies and management methods used by nations and provinces to improve governance.

1. Introducción

En el marco de un nuevo paradigma sobre gestión pública, los recientes procesos de reforma y modernización reconocen como denominador común la necesidad de aumentar y mejorar la capacidad institucional del Estado, proponiendo distintas formas y herramientas de gestión para optimizar el desempeño de las organizaciones estatales.

Asociada a lo que se conoce como «buen gobierno», diversos enfoques coinciden en definir la «capacidad institucional del Estado» como la capacidad de gestión de un país, en consecuencia la capacidad de las organizaciones estatales para alcanzar objetivos, absorber responsabilidades y responder adecuadamente a las demandas que les son formuladas.

La necesidad de que las organizaciones públicas respondan en tiempo y forma a las demandas de la sociedad provoca la búsqueda permanente de mejoras en su desempeño. Sin embargo, el énfasis puesto en el tipo de mejoras ha variado en el tiempo, pasando de la reforma de las estructuras, sistemas y estrategias de la organización, a la definición de nuevos roles estatales y la necesidad de asegurar la gobernabilidad democrática mediante gobiernos capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos con transparencia y responder en forma efectiva a las demandas.

A nivel país, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones del sector público forma parte de los planes de reforma y modernización estatal y puede ser analizado tanto a nivel nacional como provincial. En ambos niveles, el Poder Ejecutivo aparece como el poder administrador por excelencia y las organizaciones que operan en su ámbito constituyen el aparato a través del cual actúa el Estado, también llamado administración estatal.

En la Nación, la mejora del desempeño de las organizaciones estatales corresponde a la Secretaría de la Gestión Pública (Jefatura de Gabinete), la que, además, brinda asistencia técnica a las provincias. Mediante distintos documentos y normativa, la Nación define los procesos de modernización de sus propias organizaciones y orienta los procesos de reforma en las provincias, aportando enfoques, metodologías y técnicas para lograr eficiencia en la producción e instrumentación de las políticas públicas. La calidad de las prestaciones, la rendición de cuentas, la gestión orientada a resultados, la planificación estratégica, la

capacitación y el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) constituyen rasgos distintivos de la Nación en materia de reforma.

Según Hintze (2002: 1), en el marco del complejo proceso de transformación del rol del Estado acontecido en nuestro país en las últimas décadas emerge la relevante cuestión de la conformación, funcionamiento y confiabilidad de su aparato institucional como valor público en sí mismo. La sociedad exige, cada vez más, una rendición de cuentas acerca de la estructura, el funcionamiento y la relación costo-beneficio de las instituciones públicas. Dicho de otra manera, «la sociedad exige rendición de cuentas sobre la capacidad institucional actual del aparato público para producir resultados y la capacidad institucional potencial en tanto garante de la legítima administración de la agenda pública futura».

2. Capacidad estatal

Diversos enfoques coinciden en definir la «capacidad institucional del Estado» como la capacidad de gestión de un país, en otras palabras la capacidad de las organizaciones estatales para satisfacer en tiempo y forma las demandas formuladas por la sociedad.

Algunos autores distinguen entre la idea de capacidad como proceso (esfuerzos por mejorar la capacidad) y capacidad como producto o resultado de un proceso (las habilidades producidas), Nelissen separa además «capacidad indicada» (el potencial para cumplir las tareas) y «capacidad efectiva» (la actuación del gobierno o su desempeño). Estas distinciones apuntan a la diferencia conceptual entre la capacidad institucional en sí misma y las intervenciones para lograr esta capacidad (Ospina, S. 2002: 2-4).

Narbondo, a partir de la distinción de North entre instituciones y organizaciones¹, separa capacidad institucional y capacidad organizativa o estatal, definiendo a esta última como «la habilidad de las organizaciones para desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible». Este concepto es más amplio que el de

¹ Las instituciones son reglas de juego, son imposiciones creadas por los humanos que estructuran y delimitan sus interacciones. Se componen de imposiciones formales (por ejemplo reglas, leyes, constituciones), informales (por ejemplo, normas de comportamiento) y sus respectivas características impositivas. En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades. Las organizaciones se conforman de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Las organizaciones reflejan las oportunidades ofrecidas por el marco institucional, sin embargo, no se delimitan simplemente por las instituciones sino también por otros elementos. Por ejemplo, tecnología, ingresos y preferencias

capacidad institucional ya que en la capacidad estatal intervendrían tres tipos de capacidades o recursos: 1) las institucionales relacionadas con las reglas formales e informales, 2) los recursos materiales y 3) los recursos humanos. El análisis de la capacidad estatal tiene, siempre, como punto de partida la definición de la función o el objetivo central de la organización (capacidad para qué) y los destinatarios de esas funciones (capacidad para quién) (Narbondo, P., 2003:11).

Para Repetto la capacidad estatal está conformada por una compleja combinación institucionalizada de capacidad técnico-burocrática más capacidad política. Por sí mismas, cada una es «condición necesaria», pero no «condición suficiente». Para consolidar altos grados de capacidad de gestión pública no alcanza con la construcción de administraciones públicas meritocráticas, bien incentivadas y hábiles para gerenciar. El componente burocrático necesita complementarse con un denso entramado de reglas de juego (instituciones) que mejoren la organización y representación de los grupos sociales y sirvan para fomentar la coordinación y cooperación (Repetto, F., 2000:37).

Ozslak denomina capacidad estatal a la disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo y productivo del Estado para gestionar la producción de valor público, sorteando las restricciones, condicionamientos y amenazas de su contexto. La capacidad de gestión estatal se manifiesta en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda (Ozslak, O., 2004: 2).

3. Dimensiones y componentes de la capacidad estatal

El concepto de capacidad institucional puede ser trabajado a escala, en consecuencia puede hablarse de la capacidad institucional del Estado nacional, provincial o de alguna de sus reparticiones (ministerios, direcciones, entes descentralizados, etcétera). Sin embargo, cualquiera sea el nivel en el que trabajamos, el problema de la capacidad del sector público requiere ser analizado en tres dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal: nivel micro), el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión: nivel meso) y la reforma institucional (instituciones y sistemas: nivel macro).

Su tratamiento comprende pero no se agota en las variables organizativas. Antes bien, a partir del reconocimiento de que las organizaciones pertenecen y se

encuentran influenciadas por variados contextos, el análisis de su capacidad deberá considerar: los recursos humanos, la organización misma, el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona, el marco institucional y el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público.

4. Metodología SADCI y déficit de capacidad institucional

La capacidad de gestión estatal es un concepto que, habitualmente, se define por su opuesto, es decir, el déficit de capacidad institucional (DCI). Para su identificación se recurre a una metodología especial (SADCI) que se aplica en los casos en que se necesita conocer el grado de capacidad institucional para llevar a cabo determinadas acciones, evaluar los obstáculos a remover y establecer las acciones y planes requeridos para ello. Concebido inicialmente para ser aplicado a programas y proyectos, el SADCI puede también utilizarse para conocer los déficits de capacidad en la gestión rutinaria de una organización.

El SADCI fue ideado por Alain Tobelem (1992) cuando era consultor del Banco Mundial y ha sido aplicado en numerosos países y diferentes tipos de proyectos, particularmente en América Latina. En nuestro país, se ha utilizado en diversas organizaciones, tales como: el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), Sanidad Vegetal (IASCAV), Dirección Nacional de Pesca y Agricultura, Instituto Forestal Nacional (hoy Dirección Nacional de Desarrollo Forestal), Servicio Nacional de Semillas, las juntas nacionales de Granos y Carnes, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, SILAP (Sistema Integrado de Información Agropecuaria y Pesquera), Dirección General Impositiva, Vialidad Nacional y en gran número de proyectos desarrollados en las provincias; en su mayoría sobre proyectos con financiamiento del BID y del BIRF (Ozslak, O. y Orellana, E. 1991: 2-4).

La aplicación de la metodología SADCI está orientada a casos en que se requiere identificar el grado de capacidad institucional actual para realizar determinadas acciones, evaluar las posibles dificultades a superar y establecer las medidas requeridas para alcanzar los objetivos esperados. Por ello, la dimensión temporal de referencia está situada en el futuro y su aplicación está especialmente concebida para el desarrollo de programas y proyectos y asociado con el análisis del componente de fortalecimiento institucional requerido para asegurar el éxito de un proyecto.

No obstante, el sistema también puede ser aplicado para conocer el déficit de

capacidad institucional en las actividades permanentes y rutinarias. Dicho de otra manera, aun cuando el propósito original de la metodología no lo contemplaba expresamente, en los hechos se ha comprobado que el enfoque SADCÍ es también compatible con el análisis de situaciones en las que el presente y el pasado pasan a ser dimensiones temporales relevantes y, a la vez, en casos que el objeto de estudio no es ya un programa o proyecto sino la gestión ordinaria de una institución.

Es común que en las organizaciones se produzcan diferencias entre los objetivos propuestos y lo efectivamente logrado, estos déficits o brechas pueden resumirse en seis categorías de problemas cuyo análisis sistemático permiten formular un Plan de Desarrollo Institucional. La estructura del SADCÍ presenta una jerarquía del siguiente tipo:

- objetivo general o el estado de cosas que se pretende alcanzar;
- objetivos particulares que aparecen al desagregar los objetivos generales y cuyas expresiones se conocen como indicadores;
- actividades que surgen de la combinación de recursos para lograr los productos;
- tareas o nivel mínimo de desagregación de las funciones que se desarrollan para alcanzar un objetivo;
- identificación de los déficits definiendo los obstáculos que impiden la consecución de las tareas. Hay déficits relacionados con las leyes, normas y reglas de juego; las relaciones interinstitucionales, la estructura organizacional interna, la capacidad financiera y física, las políticas de personal y los sistemas de recompensas, la capacidad individual de los participantes;
- estrategia para superar la brecha de capacidad, consistente en la especificación de los diferentes tipos de acciones y decisiones que se estimen necesarias para solucionar los déficit de capacidad institucional.

El principal producto de la metodología es la identificación de los Déficit de Capacidad Institucional; su clasificación en diferentes tipos de déficit atendiendo a sus posibles causas; y la formulación de un Componente de Desarrollo Institucional como una respuesta de fortalecimiento e intervención organizacional para la superación de esos déficit.

En realidad, el sistema de análisis es un flujo de información que cualquier

decisor puede desarrollar, actualizar continuamente y luego institucionalizar, una vez tomada la decisión, o hacerlo mejor, o hacer ambas cosas. El SADCÍ ayuda a aclarar: a) lo que fue definido como objetivo de desarrollo, b) los recursos requeridos para alcanzar dichos objetivos, c) quién hace qué para alcanzar los objetivos establecidos utilizando los recursos de manera efectiva, d) cuáles son los DCI potenciales y e) cómo corregir esos DCI con el tiempo (Morán, A., 2007: 4).

5. Herramientas para la modernización de la gestión del Estado

Cuatro son los ejes alrededor de los cuales se articulan y organizan las actividades de recuperación de la calidad institucional y la mejora del desempeño de las organizaciones estatales:

- la promoción de la eficacia con calidad en el sector público, que remite al fortalecimiento de la responsabilidad del Estado en el eficaz cumplimiento de las demandas de la ciudadanía, el mejoramiento de la gestión de las políticas públicas y la gobernabilidad;
- la transversalidad, como perspectiva que enfoca los problemas de la Administración Pública en su dimensión horizontal y transdisciplinaria y propicia la labor coordinada y coherente de las dependencias y organismos que intervienen en la acción de gobierno;
- la transparencia y la lucha contra la corrupción, que someten la gestión pública al escrutinio riguroso de la población;
- la ampliación de la ciudadanía que, al mismo tiempo que refuerza la democratización institucional porque compromete la participación activa de los ciudadanos en el sector público, fortalece la responsabilidad del Estado en tanto garante del efectivo ejercicio de los derechos de ciudadanía, establecidos por la Constitución nacional.

En procura de lograr dichas metas, algunas de las herramientas utilizadas por la Nación para mejorar la gestión pública son:

- a) gestión por resultados: este modelo de gestión es un instrumento que permite superar las tradicionales formas de administración burocrática, estableciendo una modalidad vinculada a los logros y su medición en las organizaciones. El nuevo modelo permite a las organizaciones estatales: 1) estructurar la gestión pública en torno al proceso «resultados - productos -

recursos»; 2) descentralizar la toma de decisiones sobre la base de la asignación de resultados y la instalación de sistemas de autoevaluación y autocontrol; 3) articular la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados; 4) promover en los organismos públicos el predominio de acciones creativas y de rutinas de calidad. Esta modalidad se instrumenta mediante acuerdos-programas y focaliza la conducción de los organismos de la administración pública en un modelo que privilegia los resultados por sobre los procedimientos, priorizando la transparencia de la gestión.

b) Carta Compromiso con el Ciudadano: su objetivo es crear un ambiente adecuado para el desarrollo de acciones tendientes a la mejora continua de los organismos públicos, incorporando la perspectiva de los ciudadanos en el diseño y prestación de servicios. El programa se concentra en la gestión de la interfase entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, aclarando los derechos que los asisten en cada caso particular y supone un compromiso de servicio explícito por parte de la gerencia pública, a través de la publicidad de estándares para la medición y monitoreo de la prestación en cada organismo. Creado mediante el decreto 229/2000, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano tiene por objeto la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que asisten a los ciudadanos. Entre los organismos que han adherido al programa se encuentran: Administración de Parques Nacionales; Administración de Programas Especiales; Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica; Administración Nacional de Seguridad Social; Biblioteca Nacional; Biblioteca Nacional de Maestros; Comisión Nacional de Comunicaciones; Comisión Nacional de Regulación del Transporte; Comité Federal de Radiodifusión; Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires; Dirección Nacional de Migraciones; Dirección Nacional de los Registros Nacionales del Propiedad del Automotor; Dirección Nacional del Registro de la Propiedad Inmueble; Ente Nacional Regulador del Gas; Ente Nacional Regulador de la electricidad; Honorable Cámara de Senadores; Inspección General de Justicia; Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante; Instituto Nacional de Tecnología Industrial; Municipio de Lanús; Municipiode Tigre; Registro Nacional de Armas; Registro Nacional de las Personas; Superintendencia de Riesgos de Trabajo; Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN); Subsecretaría de

Defensa del Consumidor; Secretaría de Derechos Humanos; otras.

c) Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad: elaborado por la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública en 2008, define cinco objetivos estratégicos cuya ejecución permitirá alcanzar un Estado que brinde a sus ciudadanos bienes públicos de elevada calidad. Estos objetivos son: 1) incrementar el desarrollo y uso intensivo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en el ámbito público; 2) modernizar el Sistema Nacional de Contrataciones de Bienes y Servicios; 3) fortalecer el sistema de empleo público y su efectiva aplicación; 4) generalizar enfoques y herramientas de buenas prácticas en la gestión pública; 5) cooperar para la modernización de los gobiernos subnacionales.

d) Sistema de Información para la Gestión (SIG): en el marco del Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad, el 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 implementa, a quien se le brinda información clave y sistematizada para realizar el monitoreo del avance de su gestión. Para el seguimiento de los programas de gobierno se utiliza un set de indicadores que permite observar y analizar el estado de situación y la evolución de los problemas, objetivos y acciones que se encuentran plasmados en los planes estratégicos de los organismos gubernamentales. El SIG es una herramienta de gestión cuya base informática es un Tablero de Comando, el cual está desarrollado en software libre y en plataforma Web, con acceso diario las 24 horas.

e) Tablero de Metas de Gobierno (TM): constituye una herramienta de gestión para 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. La base informática de esta herramienta de gestión es un Tablero de Comando y su estructura se basa en seis módulos interrelacionados que monitorean las políticas de gobierno de manera clara y oportuna para la toma de decisiones en tiempo y forma. Estos módulos son: set de indicadores de logros, set de indicadores de ejecución presupuestaria, ejecución de los programas nacionales, agenda parlamentaria, impacto en medios de comunicación, fuentes de información gubernamentales.

f) Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Componente de Interoperabilidad: aprobado por Decreto 378 en 2005, este plan impulsa el uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El decreto encarga a la Subsecretaría de la Gestión Pública el desarrollo de los siguientes programas e instrumentos:

- Guía de Trámites que facilite a los habitantes y ciudadanos información fácilmente comprensible, homogénea y precisa con relación a los trámites que deben realizar con organismos de la Administración Pública Nacional.
- Portal General del Gobierno de la Republica Argentina que permita acceder por internet a la información de los distintos organismos de la Administración Pública.
- Sistema de seguimiento de expedientes, accesible por internet, que permita a los habitantes y ciudadanos que hayan iniciado una tramitación ante algún organismo de la administración realizar consultas sobre el estado del mismo.
- Ventanilla Única para el habitante definiendo e implementando las tramitaciones para su constitución y coordinando para ello acciones a nivel nacional, provincial, municipal y con organizaciones de la sociedad civil.
- Portales Temáticos que contengan vínculos a toda la información disponible en internet relacionada con cada tema y que se encuentre publicada por diferentes organismos.
- Directorio en línea de organismos y funcionarios de la administración pública nacional, accesible por internet, en el cual se publiquen los números telefónicos y las direcciones de correo electrónico y postal de todos los organismos que componen la Administración Pública y sus responsables.

En el año 2008 mediante Resolución 99 de la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública se aprobó el Marco de Interoperabilidad, que presenta los principales desafíos en lo que a intercambio de información y coordinación entre sistemas de las distintas instancias de gobierno se refiere.

El titular de la Secretaría, Abal Medina, aseguró que «con esta resolución dotamos al Estado nacional de una normativa que le permite avanzar en el gobierno electrónico en todos sus niveles, apuntando a simplificar el registro de información y a proporcionar al ciudadano una ventanilla única de relación con

los diversos servicios del Estado, que le ahorra tiempo y facilita el acceso a los recursos que éste le brinda».

La interoperabilidad es definida como la capacidad de un conjunto de organismos para elaborar y ejecutar coordinadamente procesos de negocio público que provean sistemáticamente servicios a la sociedad cumpliendo los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única².

6. Fortalecimiento de la capacidad de gestión en Nación y Provincia

A nivel país, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las organizaciones del sector público forma parte de los planes de reforma y modernización estatal y puede ser analizado tanto a nivel nacional como provincial. En ambos niveles, el Poder Ejecutivo aparece como el poder administrador por excelencia y las organizaciones que operan en su ámbito constituyen el aparato a través del cual actúa el Estado, también llamado administración estatal³.

Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires integran el Consejo Federal de la Función Pública, organismo que:

- promueve e impulsa el fortalecimiento del aparato administrativo-institucional de los gobiernos subnacionales con la finalidad de contribuir a la mejora continua de la eficacia, la eficiencia, la calidad y la transparencia de sus respectivas gestiones;
- favorece la equidad en el desarrollo de las relaciones laborales y propicia la mejora de las condiciones del empleo público;
- organiza las operatorias que hacen efectiva la transferencia y la implementación en las distintas jurisdicciones territoriales del país de los bienes y servicios que producen las dependencias que integran la Secretaría de la Gestión Pública (SGP), los que elaboran otras reparticiones nacionales y los que realizan las provincias y los municipios;
- asiste en la producción y en la búsqueda de procesos de coordinación que tiendan a mejorar la comunicación entre los diferentes sistemas administrativos provinciales y entre los de las provincias y los de la Nación;

² Foro de Responsables Informáticos 2007.

³ En la Administración Pública pueden definirse dos tipos de administraciones: la estatal compuesta por organizaciones que pertenecen al Estado; la pública no estatal donde la finalidad de orden público la cumplen organizaciones de la sociedad civil

- construye un ámbito institucional que propicia la reflexión y discusión permanentes de los principales ejes temáticos que involucran al conjunto de las administraciones públicas provinciales. Estos ejes temáticos abarcan desde la administración de los recursos financieros, humanos y tecnológicos, la actualización de las metodologías de capacitación, la optimización de los sistemas de compras y contrataciones, hasta las diferentes problemáticas implicadas en la modernización de un aparato de gobierno que se propone garantizar la extensión y amplitud de la democracia.

En la Nación, el jefe de Gabinete ejerce la administración general del país, detentando numerosas competencias en materia de administración estatal. En la estructura interna de la Jefatura de Gabinete, la responsabilidad por la marcha de la administración pública nacional, su desarrollo y modernización corresponden a la Secretaría de la Gestión Pública⁴, organismo que también presta asistencia técnica a las provincias.

Secretaría que, en materia de *fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional*, ha declarado que sus tareas consisten en la dotación a la Administración Pública de enfoques conceptuales, metodológicos y técnicos que posibiliten a cada organismo la revisión crítica de su accionar y la adopción de modalidades de gestión eficaces. Uno de esos enfoques es la *gestión por resultados* que apunta a la eficacia y, en forma central, aspira al logro de los propósitos y objetivos que son la razón de ser de las estructuras administrativas del sector público. Para ello, fomenta la planificación y la responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión. Exige, a su vez, metas establecidas con claridad, buenos sistemas de comunicación interna, monitoreo, petición y rendición de cuentas por resultados y un sistema de incentivos acorde. Por ello, recurre al planeamiento estratégico como herramienta ordenadora y sistematizadora de fines y medios, para que éstos estén en una relación de correspondencia y hagan posible una gestión con unidad de concepción y de acción del conjunto de la Administración Pública.

Los aportes de la secretaría se orientan a optimizar los sistemas transversales, también llamados sistemas administrativos comunes. Estos sistemas se refieren

4 La SGP se encarga del diseño, implementación y seguimiento de las políticas que incrementan la calidad, eficiencia y transparencia de los procesos de gestión del sector público. Además, desarrolla programas y acciones que fortalecen la capacidad institucional de la administración pública en pos de construir un Estado fuerte, moderno e inteligente al servicio del ciudadano

al conjunto de actividades (desde el planeamiento, hasta la evaluación y control) que se realizan indistintamente en todas las dependencias y jurisdicciones del sector público para administrar los recursos humanos, financieros, materiales, de servicios generales, de difusión o de revisión de legalidad de actos administrativos⁵.

Este documento de la SGP refleja las preferencias de la Nación en materia de reforma y modernización de las organizaciones del sector público, privilegiando la gestión por resultados como modalidad de gestión⁶, y el planeamiento estratégico en tanto herramienta ordenadora.

En la Provincia de Mendoza, la responsabilidad por la marcha de la administración provincial recae sobre el Ministerio Secretaría General de la Gobernación, que:

- diseña, propone, organiza, supervisa y ejecuta, conforme a las pautas que fije el Poder Ejecutivo, las políticas provinciales sobre recursos humanos tendientes al fortalecimiento de sus capacidades y a la jerarquización de la carrera pública;
- es el responsable de diseñar, proponer y coordinar la política de transformación y modernización del Estado, determinando los lineamientos estratégicos y las propuestas de las normas reglamentarias en la materia.

5 Secretaría de la Gestión Pública-Jefatura de Gabinete de Ministros

6 Para Hintze (2003: 2-12) las modalidades de gestión son las maneras en que, en el interior de las organizaciones, se asignan los recursos en los procesos de trabajo a fin de producir bienes y servicios. Es posible identificar tres modalidades de gestión básicas o puras: la operativa, la modalidad por proyecto, la modalidad por programa. En la primera, la organización del trabajo se orienta en función de los procesos, mientras que en las otras dos modalidades la orientación se produce en función de los resultados. Cada modalidad presenta características propias. Las modalidades de rendición de cuentas son una consecuencia necesaria de las modalidades de gestión y se reducen a dos tipos: la rendición de cuentas por resultados y la rendición por procesos. En opinión de Hintze, en las organizaciones públicas coexisten distintas modalidades de gestión, sin poder establecerse *a priori* cuál es la mejor, ya que ésta es la que -a la larga- resulta más eficiente.

El 4 de julio de 2008, mediante Decreto N°1.767, se ratifica el Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica suscrito entre la Provincia y la Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete tiempo atrás. De acuerdo a lo convenido, la SGP --para contribuir a la mejora de los resultados de la gestión de las políticas públicas-- asistirá a la Provincia en materia de empleo público, capacitación, innovación de gestión, contrataciones de bienes y servicios y tecnologías de la información. Por Acta Complementaria las partes acuerdan el diseño e implementación de un programa de capacitación a través del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) y se comprometen a elaborar en el plazo de 30 días un plan de trabajo en el que se detallarán las actividades de cooperación académica, los objetivos a alcanzar, la modalidad, los destinatarios, el tipo de evaluación, los plazos y los medios que aportará cada parte.

Previamente, en abril del 2008 mediante Decreto N°859 se crea --bajo la forma jurídica de «fundación»-- la Escuela de Gobierno y Administración en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública. En materia de capacitación la Escuela de Gobierno cuenta con dos programas diferenciados de formación. El primero, el Programa de Formación en Gobierno orientado al apoyo de los partidos políticos y a los dirigentes políticos y sociales. Por otro lado, el Programa de Formación para la Administración, orientado a los agentes de la Administración en general.

En gobiernos anteriores (Iglesias y Cobos) ya la Provincia había digitalizado distintos trámites e incorporado herramientas de gestión como el Tablero de Comando en la Dirección General de Escuelas. Herramienta que la gestión actual deja en manos de la Unidad de Planificación, Monitoreo y Control de Políticas Públicas, cuando le adjudica la función de «desarrollar un sistema de gestión integral informático dedicado al control de gestión: tablero de comando»⁷.

Reflexiones finales:

Luego de este somero repaso sobre el accionar de Nación y Provincia para mejorar el desempeño de las organizaciones estatales, no caben dudas que ambas jurisdicciones orientan el esfuerzo en pos de la capacitación del recurso humano, la innovación en la gestión, la rendición de cuentas, la mejora en los sistemas de

⁷ Esta unidad es creada, en agosto de 2008, en el ámbito de la Subsecretaría de la Función Pública por el Decreto 2.252/08.

información y control y la incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Sin embargo la Nación, que en esta lid aventaja notoriamente a la Provincia, privilegia enfoques (Gestión por Resultados) que requieren de cambios fundamentales en las formas de gestión, predominantemente operativas de las organizaciones públicas, cambios que deben acompañarse de modificaciones en la legislación.

A modo de reflexión, rescatamos lo expresado por Hintze (2003:21-22) respecto del debate acerca de las mejores modalidades de gestión y la preferencia por la gestión por resultados como modalidad de las organizaciones estatales, cuando advierte:

- Los resultados (sobre todo en la gestión pública) son muchísimo más difíciles de establecer que los procesos y, más aún, de mensurar y evaluar. En consecuencia, la planificación se torna más ambigua, la rendición de cuentas más difícil, la asimetría de información entre directivos y agentes es mayor y la discrecionalidad se legitima sin contrapartida de controles posteriores.
- Las mejores prácticas pueden, en muchas circunstancias, no producir los mejores resultados sin dejar por ello de ser las mejores prácticas conocidas y por lo tanto de aplicación recomendada. En consecuencia, la puesta de los procesos (prácticas) en un segundo plano, en tanto objetos de rendición de cuentas, revisión crítica y mejora permanente, hace perder de vista que la buena praxis es, en muchos casos, en sí misma el resultado deseable y que, si la responsabilización por la praxis conduce a la burocratización, tal vez el problema es que la praxis deba ser mejorada en lugar de cambiar de modalidad de gestión.
- Las modalidades de gestión --ya sea por resultados o procesos-- no son principios organizativos rectores ni orientaciones valorativas, son complejos arreglos organizativos diferentes entre sí, cuya conveniencia depende del más eficiente y/o eficaz logro de resultados que se obtenga según la aplicación de uno u otro en cada caso. En consecuencia, si el interés está verdaderamente en los resultados (el valor público), la única orientación valorativa acerca de la gestión debiera ser considerar mejor la modalidad

que más contribuya a su logro en cada caso y a la manera en que deban coexistir y articularse varias cuando sea necesario.

Para Hintze, «es sano recordar que, en la gestión pública, primero deben rendirse cuentas por haber hecho las cosas bien y luego por haber logrado resultados y no al revés (salvo que se acepte que el fin justifica los medios) pero que hacerlas bien significa hacerlas según la modalidad que mejores resultados permita en cada caso».

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, G. «Las capacidades institucionales entre el Estado y la sociedad». Ponencia 4º Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, setiembre 2007.
- ABAL MEDINA J. M. y BONIFACIO, J. (comp.). *Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública*. INAP. Buenos Aires, 2007.
- BRESSER PEREIRA, L. C. y otros. *Política y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica-CLAD. Buenos Aires, 2004.
- JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS. «Seminario Internacional sobre Modernización del Estado». Buenos Aires, 2006.
- HINTZE, J. «Gestión por procesos y por resultados en el aparato estatal: una cuestión abierta». Ponencia Segundo Congreso Argentino de Administración Pública; Córdoba-Argentina, noviembre de 2003.
- HINTZE, J. «Capacidad Institucional y Profesionalización: el enfoque de ORH». VII Congreso Internacional de L CLAD, Lisboa-Portugal, octubre de 2002.
- LÓPEZ, A. *Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración*. INAP Dirección de Investigaciones. Buenos Aires, 2005.
- LÓPEZ, A. «La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje Conceptual»; INAP; Dirección de Estudios e Información, Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado; Documento N°68, Buenos Aires.
- MAKÓN, M. «El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional». Ponencia V Congreso Internacional del CLAD; República Dominicana 2000.
- MORÁN, A. «Apuntes para introducir el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional en la gestión ambiental local». *DELOS: Desarrollo Local Sostenible. Una revista académica*; Vol 1, N°0; octubre, 2007.
- NARBONDO, P., RAMOS, C., TRAVERSA, C., ZURBRIGGEN, C. «Marco conceptual y diseño metodológico para el estudio de las capacidades estatales en la administración central y en las empresas públicas». Seminario Globalización y Transformación Estatal: un análisis comparativo; Punta del Este-Uruguay; diciembre 2003.

- OSPINA, S. «Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora». Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD. Lisboa-Portugal, octubre, 2002.
- OSZLAK, O. «Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: el caso argentino». Ponencia Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, noviembre 2004.
- OSZLAK, O. *El mito del Estado mínimo. Una década de reforma estatal en Argentina*. Biblioteca Virtual TOP; [http:// www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- OSZLAK, O. y ORELLANA E. *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Biblioteca Virtual TOP; [http:// www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- REPETTO, F. «¿Es posible reformar el Estado sin transformar la Sociedad? Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana». *Reforma y Democracia*, Revista N°16; CLAD. 2000.
- SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, OFICINA NACIONAL DE LA INNOVACIÓN DE GESTIÓN, Dirección de Planeamiento y Reingeniería Organizacional «La Gestión Pública por objetivos y resultados: Una visión sistémica». Buenos Aires 2007.