

GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS EN CONTEXTOS INCIERTOS APLICACIÓN A UN PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN RURAL¹

Emilia Raquel Lerner

Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires - República
Argentina.

emilialerner@yahoo.com.ar

Recibido el 6 de abril de 2015. Aceptado el 14 de junio de 2015

Resumen

En la administración pública, a partir de los '90 la reforma del Estado se orientó a lo que se ha denominado "gestión por resultados". El componente clave es el aprendizaje continuo a partir de la experiencia, lo que implica tomar decisiones basadas en información empírica interna y externa. Para ello se requiere un esfuerzo sistemático y una variedad de herramientas de evaluación y monitoreo de resultados. Gran parte de estas herramientas resultan principalmente útiles para la etapa de diagnóstico e identificación de debilidades y riesgos. Sin embargo, no siempre resultan tan eficaces a los gerentes públicos para la toma de decisiones de gestión.

Este trabajo presenta un esquema de identificación de las partes interesadas (*stakeholders*), los riesgos e incertidumbres asociados, y se vincula con las decisiones estratégicas y operativas requeridas para su mitigación y administración, aplicado a un programa de mejoramiento de la educación rural (PROMER).

¹ Trabajo presentado en el "1er Congreso Internacional. Las dinámicas de la innovación: innovación financiera responsable. Innovación social e innovación en el sector público". El trabajo recibió el premio a la mejor ponencia en la temática Innovación en el sector público.

Para ello se utilizan algunas herramientas seleccionadas consideradas relevantes en la gestión por resultados (análisis FODA, identificación de partes interesadas e identificación de riesgos), y un modelo desarrollado por Grote (2009), quien ha planteado un esquema de análisis de las incertidumbres, y un modo de utilizarlo para la toma de decisiones de gestión.

Se hace una diferenciación entre los factores considerados como riesgos del programa, que son propiamente endógenos y mayormente posibles de atender a través de las acciones del programa, y los considerados como incertidumbres, asociados principalmente a fenómenos no manejables por el programa, y que requieren de acciones externas a él, algunas de mediano plazo. El esquema se aplicó a un programa de educación rural.

Palabras clave: Gestión Pública por Resultados; Incertidumbre; Identificación de Riesgos; Partes Interesadas

Abstract

Since the 1990's, State reform within Public Administration has shifted towards what is known as "results-oriented performance". The key component of results-oriented performance is ongoing learning from experience, which implies making decisions based on both internal and external empirical information. Thus, a systematic effort and a wide range of assessment and monitoring tools are required, including those applied to strategic planning processes, institutional diagnosis and results and performance quality reviews. A significant proportion of these tools are useful during the diagnostic phase and to identify relevant weaknesses and risks. However, they are not always as useful in assisting managers in the public sector to make performance-related decisions.

This paper presents a diagram for stakeholder identification, associate risks and uncertainties, and it is linked to strategic and operational decisions designed to mitigate and manage them. The analysis is applied to a rural education program (PROMER).

To that effect, some of the tools chosen for results management are considered as relevant for this purpose (SWOT analysis, stakeholders identification and risk identification), as well as a model developed by Grote (2009), who has formulated

an uncertainty analysis model, and an application of such model on performance-related decision-making.

A distinction is made between inherent factors considered as risks in the program, which can be managed by the program's actions, and those regarded as uncertainties, associated to outside decisions that require external actions, some of them in the medium term. The diagram is applied to a rural educational program.

Keywords: Public Management By Results; Uncertainty; Risks Identification; Stakeholders

Introducción

A partir de la década de los '90, se ha iniciado un proceso de transformación en el sector público de la Argentina, en línea con los paradigmas predominantes tanto en América Latina como en otros países, en particular, los pertenecientes a la Commonwealth, y en menor medida, Europa Continental. La gestión pública por resultados se propone avanzar más allá de la administración pública burocrática y realizar la reforma gerencial.

El enfoque hace énfasis en los resultados de las actividades gubernamentales, definidos en términos de productos e impactos. Se enfoca en la maximización de valor, el manejo de riesgos, la equilibrada relación costo-beneficio en la prestación de servicios, y el fortalecimiento de la rendición de cuentas por resultados. Se basa en los principios de transparencia, gobernanza, y gobierno de la cosa pública abierta a la ciudadanía (BID-CLAD, 2009).

La gestión por resultados debe servir para aumentar el control de los ciudadanos sobre la burocracia. Las políticas ya no pueden regirse más por la concepción unilateral de los administradores, sino que deben guiarse cada vez más por la satisfacción de los ciudadanos

La noción de valor público, entendido como el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, es definida en última instancia, en una democracia, por el público mismo. Es determinado por las preferencias ciudadanas. Por lo tanto, una de las tareas del gerente público será identificar las "partes interesadas" o "*stakeholders*" en el programa que administra, de manera de encarar la gestión a partir de la articulación de intereses complejos, a menudo

contradictorios, que deberá conjugar a través de procesos de negociación, deliberación y el acuerdo político (Alford, 2002; Moore, 1995).

A su vez, el componente clave de la gestión por resultados es el aprendizaje continuo a partir de la experiencia, lo que implica tomar decisiones basadas en información empírica interna y externa. Para ello se requiere un esfuerzo sistemático y una variedad de herramientas de evaluación y monitoreo de resultados. Entre ellas encontramos las utilizadas en los procesos de planificación estratégica, los diagnósticos institucionales, las revisiones de resultados y calidad de gestión, las matrices de riesgos, entre otras tecnologías.

Gran parte de estas herramientas resultan principalmente útiles para la etapa de diagnóstico e identificación de debilidades y riesgos. Sin embargo, no siempre presentan la misma utilidad a la hora de proporcionar a los gerentes públicos mecanismos para la toma de decisiones para la gestión.

Por otra parte, estas herramientas contienen cierto grado de generalización y amplitud, y por ello no siempre permiten a los gerentes diferenciar claramente aquellas cuestiones que son endógenas a su acción, de las exógenas, que están fuera de su alcance inmediato y por lo tanto representan incertidumbres. Por tanto requieren de una identificación particular, separada de los riesgos.

En consecuencia, toda acción que se encare como consecuencia de las incertidumbres identificadas tendrá una naturaleza diferente, en tanto sólo podrá proponerse inducir conductas por agentes externos al programa, con certeza limitada sobre su efectividad.

Por ello, se hace una diferenciación entre los factores considerados como riesgos del programa, que son propiamente endógenos y mayormente posibles de atender a través de las acciones del programa, y los considerados como incertidumbres, asociados principalmente a fenómenos no manejables por el programa, y que requieren de acciones externas al mismo (Grote, 2009).

Asimismo, las herramientas utilizadas usualmente presentan poca discriminación entre las acciones cuyos resultados se estiman concretar en el corto y el mediano plazo. Esta diferenciación resulta fundamental, ya que estará íntimamente vinculada con el horizonte temporal de acción del gerente. Por ello, deberá tenerse presente a la hora de evaluar los impactos esperados de la gestión.

Este trabajo se propone formular un esquema para la identificación de partes interesadas (o *stakeholders*), riesgos e incertidumbres y las acciones remediales por parte de los gerentes públicos. Se presenta un esquema que integra, a partir de la identificación de las partes interesadas, un conjunto de herramientas de diagnóstico, a saber, el análisis FODA o SWOT², la matriz de riesgos, un esquema de identificación de incertidumbres y posibles respuestas. El esquema se aplica a un programa de mejoramiento de la educación rural (PROMER).

Finalmente, este diagnóstico se vincula con un esquema propuesto que incorpora las decisiones estratégicas y operativas definidas para su mitigación y administración, diferenciando los aspectos endógenos y exógenos al programa, y el horizonte temporal de corto o mediano plazo. El esquema se aplicó a un programa de educación rural.

1. El Programa de mejoramiento de la educación rural

El programa seleccionado para el análisis propuesto es el "Proyecto de mejoramiento de la educación rural" (PROMER), resultado del contrato de préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) N° 7353/AR, otorgado al Ministerio de Educación.

Si bien solamente el 8,5% de la población escolar de la República Argentina asiste a establecimientos rurales, lo que significa que el sistema educativo está fuertemente concentrado en los ámbitos urbanos, en la década del 2000 los alumnos de zonas rurales que asistían a los niveles inicial y primario, alcanzaban a 714.000 niños³.

La necesidad que origina el programa está basada en la identificación de una situación inicial que determina un nivel de acceso limitado a la educación en los ámbitos rurales. Esto se manifiesta en varios fenómenos, principalmente la falta de acceso a los 10 años de educación obligatoria, y en tasas de repitencia, sobreedad y deserción mucho mayores para los niños rurales que para los urbanos. El 38% está excedido de edad, en comparación con el 23% en las zonas urbanas.

²Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA); *Strengths, opportunities, weaknesses and threats (SWOT)*.

³ *Project Appraisal Document*, documento de planificación del Proyecto.

Complementariamente, aproximadamente 140.000 niños de zonas rurales no tenían acceso al preescolar y el nivel secundario.

Otra característica del ámbito escolar rural es la presencia de aulas con varios grados, y la falta de acceso de los docentes rurales a fuentes de información y a oportunidades de desarrollo profesional. Adicionalmente, se verifica una historia con un menor acceso a inversiones en cuestiones básicas como infraestructura y equipos, y en lo pedagógico a materiales didácticos y capacitaciones.

Estas situaciones adquieren especial relevancia en las regiones del NEA y el NOA, ya que, aunque su población sólo representa el 20% de la población del país, su matrícula inicial y primaria en zonas rurales constituye casi el 60% de la matrícula total de las zonas rurales del país. La situación adquiere aún más gravedad, ya que el 70% de los niños que no asisten a la escuela pertenecen a estas regiones.

La Ley de Educación Nacional - promulgada el 27 de diciembre de 2006 -, define que "La Educación Rural es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria destinada a garantizar el cumplimiento de la escolaridad obligatoria a través de formas adecuadas a las necesidades y particularidades de la población que habita en zonas rurales. Se implementa en las escuelas que son definidas como rurales según criterios consensuados entre el Ministerio de Educación de la Nación Argentina y las provincias, en el marco del Consejo Federal de Educación." Asimismo, determina los objetivos de la Educación Rural, y le otorga al Ministerio de Educación la responsabilidad de definir las medidas necesarias para que los servicios educativos brindados en zonas rurales alcancen niveles de calidad equivalente a los urbanos, enumerando los criterios generales que deben orientar dichas medidas.

Por su parte la Ley Nº 26075⁴ de Financiamiento Educativo constituye, según el PAD⁵ (documento del proyecto), "un paso importante para fijar el rumbo estratégico del sector de educación". A través de esta nueva ley, el Estado procura delinear claramente diez objetivos educativos del Bicentenario que deberán alcanzarse antes del año 2010..."⁶. En este marco la ley también define un mecanismo para la utilización de los recursos fiscales que están bajo la responsabilidad conjunta del gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

⁴ Publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, del 12/1/2006.

⁵ *Project Appraisal Document*.

⁶ Convenio de Préstamo BIRF 7353 OC-AR.

Efectivamente, a partir de la suscripción de los respectivos Convenios de Adhesión⁷, las jurisdicciones firman Actas Complementarias, de planificación y de monitoreo, en las que se fijan "las metas anuales a alcanzar durante los próximos 5 años, los recursos de origen nacional y provincial que se asignarán para su cumplimiento, y los mecanismos de evaluación destinados a verificar su correcta asignación"⁸. De este modo, en concordancia con lo establecido en el art. 2° de la ley, cada jurisdicción debe establecer cómo distribuirá el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología para cumplir con los objetivos específicos del citado artículo, que incluyen: a) Incluir en el nivel inicial al cien por ciento (100%) de la población de cinco (5) años de edad y asegurar la incorporación creciente de los niños y niñas de tres (3) y cuatro (4) años, priorizando los sectores sociales más desfavorecidos. b) Garantizar un mínimo de diez (10) años de escolaridad obligatoria para todos los niños, niñas y jóvenes. Lograr que, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los alumnos de educación básica tengan acceso a escuelas de jornada extendida o completa, priorizando los sectores sociales y las zonas geográficas más desfavorecidas. c) Promover estrategias y mecanismos de asignación de recursos destinados a garantizar la inclusión y permanencia escolar en niños, niñas y jóvenes que viven en hogares por debajo de la línea de pobreza mediante sistemas de compensación que permitan favorecer la igualdad de oportunidades en el sistema educativo nacional. d) Avanzar en la universalización del nivel medio/polimodal. e) Erradicar el analfabetismo en todo el territorio nacional y fortalecer la educación de jóvenes y adultos en todos los niveles del sistema. f) Producir las transformaciones pedagógicas y organizacionales que posibiliten mejorar la calidad y equidad del sistema educativo nacional en todos los niveles y modalidades. g) Expandir la incorporación de las tecnologías de la información y de la comunicación en los establecimientos educativos y extender la enseñanza de una segunda lengua. h) Fortalecer la educación técnica y la formación profesional impulsando su modernización y vinculación con la producción y el trabajo. i) Mejorar las condiciones laborales y salariales de los docentes de todos los niveles del sistema educativo, la jerarquización de la carrera docente y el mejoramiento de la calidad en la formación docente inicial y continua.

⁷ Los Convenios de Adhesión son los instrumentos jurídicos a través de los cuales las provincias se adhieren al préstamo.

⁸ Convenio de Préstamo BIRF 7353 OC-AR, Apéndice 2 "Descripción del Proyecto".

El PROMER tiene por objetivo "...respaldar la política del gobierno nacional para mejorar la cobertura, la eficiencia y la calidad del sistema educativo de Argentina, así como su gestión a través del fortalecimiento de la capacidad normativa, planeamiento, información, monitoreo y evaluación en los niveles nacionales y provinciales".

Estos objetivos generales se traducen en los siguientes objetivos específicos de desarrollo sobre la Educación Obligatoria de las áreas rurales:

Cobertura: Mejorar la cobertura de la educación preescolar y de EGB3 en áreas rurales de Argentina.

Eficiencia: Mejorar el porcentaje de promoción y reducir la matriculación con exceso de edad y el porcentaje de deserción en los niveles EGB1 y EGB2 en áreas rurales.

Calidad: Mejorar el porcentaje de alumnos en escuelas rurales que logren superar los objetivos de los NAP.

Gestión: Ejecutar de forma satisfactoria los Convenios Bilaterales concertados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales y los Planes Anuales, relativos a la recopilación, el análisis, la divulgación y el uso de estadísticas educacionales.

El seguimiento del cumplimiento de estos objetivos se efectúa mediante el denominado "Mecanismo de Monitoreo y Evaluación" que comprende evaluaciones (de medio término y final), y fundamentalmente, un conjunto de indicadores con sus respectivas "líneas de base" (situación al inicio del Proyecto) agregadas para el conjunto de jurisdicciones y metas a alcanzar para cada ejercicio.

En la práctica estos objetivos contemplan actividades pedagógicas, organizacionales, edilicias, infraestructura para la accesibilidad a servicios de comunicación y provisión de equipamiento (tecnológico, mobiliario, para el desarrollo de actividades de enseñanza, etc.) que se estructuran a modo de Componentes, Sub-componentes y Actividades. En particular se destaca la estructuración en dos componentes; el Componente A, denominado "Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural", y el Componente B, denominado "Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional".

Para su ejecución el Proyecto cuenta con un préstamo del Banco Mundial (Convenio de Préstamo BIRF N° 7353-AR) por un monto de U\$S 150.000.000, que constituye aproximadamente el 90% de los recursos disponibles. La asignación de recursos a la estructura de gestión muestra que el Componente A ("Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural"), que involucra rubros tan relevantes como bienes (adquisiciones) y obras, concentra la gran mayoría de los recursos del préstamo (91,4%).

La distribución por componentes, subcomponentes y actividades se muestra en el cuadro siguiente. La jurisdicción responsable de la ejecución es el Ministerio de Educación, el que firma convenios de adhesión con las Provincias, incorporando para su ejecución una lógica llamada "espejo", que aprovecha las estructuras existentes en las propias jurisdicciones provinciales.

Cuadro 1. Distribución de los fondos del PROMER – Préstamo BIRF 7353 – Apertura por Componentes, Subcomponentes y Actividades

COMPONENTES	SUBCOMPONENTES	ACTIVIDADES
A. Mejoramiento de la Calidad y la Cobertura de la Educación Rural	A.1. Mejora en las condiciones de funcionamiento de las Escuelas Rurales	A.1. (a) Provisión de materiales didácticos básicos y equipamiento para la enseñanza.
		A.1. (b) Mejoramiento de la infraestructura escolar y provisión de equipamiento.
		A.1. (c) Provisión de recursos tecnológicos para la transmisión de la señal del CANAL EDUCATIVO.
		A.1.(d) Apoyo a la Educación Intercultural y Bilingüe en zonas rurales
		A.1. (e) Provisión de recursos para el funcionamiento de los Agrupamientos de Escuelas.
	A.2. Expansión de la cobertura y mejoramiento de la promoción y egreso del número de estudiantes.	A.2. (a) Ampliación de la cobertura del Nivel Educación Inicial
		A.2. (b) Disminución de la repitencia en el 1er., 2do, y 3er. Año de la EO.
		A.2. (c) Regularización de trayectoria escolar en el 4to., 5to. Y 6to. Año de la EO. Aceleración.
		A.2. (d) Ampliación de la cobertura en el 7mo., 8vo. Y 9no. Año de la EO.
		A.2. (e) Proyectos institucionales de desarrollo local.
	A.3. Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial	A.3.(a) Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Provincial
	B. Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional	B.1. Fortalecimiento de la Gestión Educativa a Nivel Nacional
B.2. Monitoreo y Evaluación		B.2.(a) Encuestas sobre las condiciones en que funcionan las Escuelas Rurales
		B.2.(b) Estudios de evaluación del impacto del proyecto
		B.2. (c) Evaluación de aprendizaje de los alumnos.

Fuente: Manual Operativo del Proyecto, pág. 8.

2. Esquema para la identificación de las partes interesadas (o *stakeholders*), riesgos e incertidumbres y las acciones remediales

El esquema adoptado parte de la identificación de las partes interesadas (o *stakeholders*) en el programa. La cuestión de los *stakeholders* ha tomado relevancia en los últimos años, particularmente a partir del acuerdo alcanzado para la redacción de la norma ISO 26000, que les otorga un papel determinante para crear y sostener las condiciones de gobernanza de las organizaciones, tanto públicas como privadas. El análisis refleja su interés en el programa, el impacto si el programa no atiende sus intereses, el grado de relevancia del *stakeholder* en la ejecución, y el factor que determina su rol en el programa (legitimidad, poder, urgencia) (Mitchell, R.K., Agle, B.R, Wood, D., 1997).

Todo el análisis se realiza a partir de las partes interesadas identificadas, lo que permite incorporar el tema de la gobernanza institucional a lo largo de toda la etapa diagnóstica y también en la etapa de propuestas de remediación. Tomando como base esta clasificación por partes interesadas, se incorpora la aplicación al análisis del programa de un conjunto de herramientas provenientes de diferentes metodologías que se utilizan usualmente para el diagnóstico de programas públicos, en este caso el análisis FODA o SWOT, la matriz de riesgos, y un esquema de identificación de incertidumbres y posibles respuestas.

El análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) es usualmente utilizado como herramienta de diagnóstico en los procesos de planificación. Permite identificar los factores internos positivos y negativos para la consecución de los objetivos de un programa, y los factores externos positivos y negativos que el contexto impone.

La matriz de riesgos, por su parte, se orienta a determinar aquellos factores que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos del programa con diferente grado de impacto y probabilidad de ocurrencia (*Tribunal de Contas da União*, 2003). Quedan determinados los riesgos que requieren atención inmediata, aquellos que conviene atender a la brevedad y aquellos que es aconsejable observar. El análisis de riesgos lleva a considerar las respuestas que deben ser previstas por el programa, cuya urgencia quedará determinada por el grado de prioridad establecido en el análisis previo.

El esquema de identificación de incertidumbres utilizado se basa en un modelo desarrollado por Grote (2009), quien ha planteado un modo de utilizarlo para la toma de decisiones de gestión.

Se considera interesante separar este análisis del de riesgos, ya que las incertidumbres, por definición, constituyen factores que afectan la ejecución del programa, pero sin embargo tienen un mayor grado de indeterminación del grado de impacto que pueden tener sobre el logro de sus objetivos. La noción de incertidumbre va un poco más allá del concepto tradicional de riesgo, y se propone reflexionar sobre aquellas cuestiones que presentan un alto grado de indeterminación sobre las consecuencias potenciales que afectan a la gestión.

Aquí se incluye, siguiendo a Grote (2009) las fuentes de incertidumbre, el contenido de la incertidumbre (que contempla la evaluación del estado de la incertidumbre, y la respuesta posible), y una reflexión sobre la situación que determina la falta de control de la incertidumbre identificada por parte del programa.

Finalmente, el análisis realizado, que está mayormente asociado a la etapa diagnóstica del programa, permite pensar en las acciones o decisiones, tanto estratégicas como operativas, requeridas para enfrentar o morigerar los factores, riesgos e incertidumbres identificados, asociadas a los *stakeholders* identificados. En esta etapa se realiza una diferenciación entre aquellas cuestiones endógenas al programa, y por lo tanto más manejables por sus organismos ejecutores, y aquellas exógenas, que dependerán de factores no manejables por el programa. Esta discriminación nos resulta importante, ya que permite establecer el grado estimado de influencia del programa sobre los resultados esperados.

Por otra parte, se realiza también una diferencia entre aquellas acciones que tendrán impacto potencial en el corto plazo, y aquellas con efecto en el largo plazo, lo que posibilita evaluar el horizonte temporal de respuesta potencial de las acciones encaradas. El diagrama del análisis propuesto se incluye a continuación.

Ilustración 1. Diagrama para la identificación de stakeholders, riesgos e incertidumbres, y las acciones remediales.

ANÁLISIS STAKEHOLDERS

ACTOR O STAKEHOLDER	INTERÉS	++ --	IMPACTO si el programa no atiende los intereses del stakeholder	PAPEL
	en el programa	+/-		del stakeholder
		0		en el programa

CONSECUENCIAS POTENCIALES

ANÁLISIS DE RIESGOS

ALTO	Baja probabilidad	Alta probabilidad
	Alto impacto	Alto impacto
Bajo impacto	Baja probabilidad	Alta probabilidad
	Bajo impacto	Bajo impacto
BAJO	BAJA	ALTA

Impacto potencial en la consecución de los objetivos

Probabilidad de ocurrencia

Ambiente Externo

(+) OPORTUNIDADES más importantes	(-) AMENAZAS más importantes
Potencialidad (P)	Defensa (D)
Fragilidad (F)	Vulnerabilidad (V)



Fuente: Elaboración propia.

3. Resultados de la aplicación del esquema al análisis del programa

El análisis del programa PROMER, a partir de los diagramas planteados, se incluye en este punto. En este programa, se identifican los siguientes *stakeholders*: Nación, provincias y municipios, Banco Mundial, escuelas, docentes, alumnos, familias de estudiantes y cooperadoras.

El primer *stakeholder* identificado como parte interesada es la **Nación**, en su carácter de receptora del préstamo. Su interés en el programa es ejecutar, coordinar, y encargarse del monitoreo, y evaluación del proyecto. Su rol en el programa es altamente relevante. Si el programa no atiende debidamente sus intereses tendrá responsabilidad por el no cumplimiento de las políticas públicas educativas a nivel nacional. El factor que determina su **rol** en el programa es su legitimidad, y el poder sobre su ejecución. La condición de cumplimiento del programa es obtener una respuesta suficiente para atender la deserción, repitencia, sobreedad y fracaso escolar.

En el análisis FODA, se identifica como **fortaleza**, la posibilidad de articulación con otros programas del Ministerio de Educación, al estar en este ministerio la Unidad Ejecutora del préstamo. Como **debilidad** se determina que las estadísticas sobre la cantidad de escuelas rurales y sus necesidades son incompletas, lo que se refleja en una Línea de Base del programa imprecisa.

Desde el punto de vista de los factores externos, una **oportunidad** es el reconocimiento de la educación rural como una modalidad específica en la Ley de Educación Nacional, y por parte del Consejo Educativo Nacional. Como **amenaza** se encuentra una alta dispersión geográfica de las escuelas rurales, y en muchos casos una falta de servicios básicos que condiciona la construcción de escuelas en algunos contextos geográficos rurales.

En cuanto a los **riesgos** se identifican como fragilidad los problemas de coordinación con las provincias, lo que puede implicar una subejecución del programa (riesgo muy alto). Las fragilidades que determinan riesgos altos son la debilidad en las estadísticas, que implica la dificultad para determinar la línea de base del programa, y la debilidad en los mecanismos de monitoreo y evaluación, que origina una dificultad para rectificar errores y evaluar los resultados del programa.

Las **respuestas a los riesgos** requieren el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación con las provincias, de los sistemas estadísticos para determinar la población objeto y la línea de base del programa, y de los mecanismos de monitoreo y evaluación.

Se identifica como **fuerza de incertidumbre** una baja prioridad otorgada a la actividad de monitoreo y evaluación. El estado de la incertidumbre se centra en la probabilidad de desconocer la infraestructura existente y la capacidad de atención de la población objeto, y el desconocimiento del grado de avance del programa. La respuesta a la incertidumbre pasa por asegurar presupuesto y definir políticas de fortalecimiento de estadísticas educativas rurales; identificar las causas de la debilidad de los mecanismos de monitoreo y evaluación; articular políticas con áreas gubernamentales de política rural; identificar las problemáticas regionales para atender los problemas de deserción, repitencia y sobreedad; y por último identificar las debilidades de gerenciamiento de las provincias.

A su vez, la falta de transparencia explica la falta de control, en relación con cuál es la cantidad de escuelas rurales por provincia; y cuál es el grado de avance del programa.

El análisis realizado permite plantear las acciones y decisiones a adoptar. Las **acciones estratégicas** que se considera oportuno encarar son: identificar las necesidades globales por provincia para llevar a cabo el programa (endógena, de corto plazo); y diseñar las políticas educativas de largo plazo para atender las necesidades de la población (exógena, de mediano plazo).

Por su parte, las **acciones operacionales** planteadas son: fortalecer los programas estadísticos de escuelas (exógena, mediano plazo); fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación (endógena, mediano plazo); y dotar de recursos a los programas para ampliar la infraestructura y logística escolar (exógena, corto y mediano plazo).

Las **provincias y municipios**, segundo *stakeholder* identificado, son los ejecutores de los convenios de adhesión, con un **rol** preponderante en el programa, requieren disponer de presupuesto, docentes y recursos pedagógicos para atender a la población objeto de su jurisdicción. Aparecen problemas de coordinación con la Nación, una dispersión geográfica alta y la falta de servicios básicos. Su **fragilidad** principal está concentrada en las regiones del NOA y NEA, que concentran en las escuelas rurales una matrícula del 60%, y el 70% de la

deserción total del país, lo que tiene como riesgo asociado la insuficiencia de infraestructura y logística para atender la demanda escolar y resolver el problema de la deserción. Los insuficientes estímulos a los docentes constituyen otro riesgo medio.

Otra fragilidad, de probabilidad de ocurrencia más baja, se relaciona con las diferencias regionales, climáticas, topográficas y demográficas, entre otras, que dificultan la operacionalización del Programa. Ello lleva como **riesgo** asociado la existencia de zonas geográficas con atención deficiente. Las **medidas para morigerar los riesgos** son, en consecuencia orientar las obras en escuelas del NOA y NEA, prioritariamente, y a regiones con menor desarrollo; reforzar la logística pedagógica; y reforzar los estímulos a los docentes y la capacitación.

La **fuerza de las incertidumbres** es la falta de capacidad de las provincias y municipios para gerenciar el programa, y el estado de dicha incertidumbre se relaciona con una cobertura no garantizada; y una baja capacidad de gestión de las provincias. La **respuesta a la incertidumbre** que se propone es: identificar problemáticas regionales para atender los problemas de deserción, repitencia y sobreedad; e identificar debilidades de gerenciamiento de las provincias. Las razones de la falta de control son: la falta de predictibilidad, que se expresa en la incerteza sobre si todos los niños del medio rural concurren a las escuelas rurales; la falta de influencia, expresado en el hecho de que las escuelas puedan captar a la población objeto.

Las **acciones estratégicas** propuestas son: diseñar planes estratégicos para la política rural, teniendo en cuenta la capacidad gubernamental y el desarrollo regional (exógena, mediano plazo). Las **acciones operativas** que se proponen son: fortalecer el presupuesto educativo (exógena, mediano plazo); diseñar mecanismos de estímulo para la retención escolar rural; evaluar y replantear los sistemas de incentivos docentes (exógena, mediano plazo); y estudiar un sistema de distribución de recursos logísticos y pedagógicos a las escuelas (endógena, corto plazo).

El tercer *stakeholder*, el **Banco Mundial**, cuyo **papel** es financiar mediante préstamos políticas para la reducción de la pobreza, también tiene un rol preponderante como proveedor de los recursos para la ejecución del programa. El **riesgo** principal de no ejecución del programa es el incumplimiento del contrato de préstamo. Aporta el 90% del financiamiento del programa, y por ello poseen

legitimidad. El requerimiento de cumplimiento del préstamo es que monitoreen la ejecución oportuna del préstamo. Sus **fortalezas** son ejecutar los préstamos para cumplir los objetivos del convenio. Las **oportunidades** son el acceso a financiamiento externo, pero la **amenaza** es la subejecución del programa.

El cuarto *stakeholder* son las **escuelas**. Su **rol** es gestionar el programa para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación, y tienen importancia muy alta. Si no se ejecuta el programa existe el riesgo de no cumplir con los objetivos de la educación. Son las ejecutoras directas de los componentes del préstamo, y legitimidad como factor que determina su participación. Se requiere que puedan disponer de recursos suficientes para retener la población escolar.

Sus **fortalezas** son disponer de recursos para asistir a las escuelas rurales, mientras que sus debilidades son la existencia de escuelas en mal estado, aulas con varios grados, y el bajo acceso a inversiones y material didáctico. Sus oportunidades son el acceso a financiamiento externo, mientras que la **amenaza** es la insuficiencia de recursos para atender necesidades.

En cuanto a los **riesgos**, se identifican dos fragilidades de alcance medio, que son en primer lugar la falta de recursos, que tiene como riesgo asociado la baja calidad educativa; en segundo lugar escuelas en mal estado, el bajo acceso a inversiones, cuyo riesgo asociado es la falta de condiciones para la enseñanza.

La **acción operacional** que se requiere es que las escuelas identifiquen sus necesidades, tanto de recursos, como logísticas y de infraestructura, y las transmitan a las unidades ejecutoras provinciales (endógena, de corto y mediano plazo).

Los **docentes** son el quinto *stakeholder*. Su interés en el programa es tener buenas condiciones para la enseñanza rural: infraestructura, materiales, estímulos salariales. Su rol es de importancia en el programa. Si el programa no se ejecuta los docentes estarán poco motivados, o motivados con exceso de trabajo. Su **rol** es impartir educación, y la legitimidad y el poder son los factores que los caracterizan. La condición de cumplimiento del programa es que exista una cantidad suficiente de docentes en términos de la población a atender.

La **fortaleza** principal es la existencia de docentes con motivación para trabajar en ámbito rural, mientras que la debilidad es el poco acceso a sistemas de información. La **oportunidad** es la posibilidad de recibir recursos de la Nación

para fortalecer la educación, mientras que la amenaza es la falta de personal docente.

La principal **fragilidad** identificada es la insuficiencia de docentes en el medio rural, que tiene como riesgo asociado la insuficiente relación docente/alumno. Otra fragilidad está en las condiciones insuficientes para la enseñanza, y el riesgo asociado es la incidencia sobre las tasas de permanencia, repitencia y sobreedad.

La definición del **estado de la incertidumbre** se coloca en la suficiencia y capacidad docente para atender la población objeto, y la respuesta a la incertidumbre es reforzar estímulos y capacitación docente. La razón de la falta de control es la falta de predictibilidad, en relación a que los docentes puedan enfrentar los requerimientos educativos.

La **acción operacional** propuesta es identificar necesidades y transmitir las a los supervisores escolares (endógena, de corto y mediano plazo).

El sexto *stakeholder* son los **alumnos**. Su interés en el programa es tener acceso a educación, y calidad educativa en el medio rural. Tiene una importancia alta en el programa. Si el programa no se ejecuta existe riesgo de repitencia, sobreedad y fracaso escolar. Su **papel** es recibir educación, y los factores determinantes de su participación son la legitimidad y la urgencia. Si el programa no se ejecuta puede ocurrir que falte estímulo para concurrir y permanecer en el sistema escolar rural.

La **debilidad** es la no concurrencia a la escuela por trabajo familiar. Las **oportunidades** son bajar las tasas de repitencia, sobreedad y deserción, y mejorar el acceso al nivel preescolar; y las **amenazas**, contrario *sensu*, son la existencia de altas tasas de repitencia, sobreedad y deserción en el ámbito rural y la falta de acceso al nivel preescolar.

La principal **fragilidad** identificada es deserción, repitencia y sobreedad, que conlleva un **riesgo** asociado de incumplimiento de los objetivos de política educativa.

La fuente de las incertidumbres existentes en la ejecución del programa es la alta deserción por las condiciones de vida rural.

El séptimo y último *stakeholder* identificado son las **familias de estudiantes, y las cooperadoras escolares**. Su interés es mejorar la educación de sus hijos, y su importancia es media. Si el programa no se ejecuta existe el riesgo de

analfabetismo y repitencia de sus hijos. Su **rol** es colaborar con las escuelas, y les asiste legitimidad en ese rol. La consecuencia potencial de no ejercer de su rol es que no alienten a sus hijos a concurrir y permanecer en el sistema escolar rural. La **debilidad** principal es la baja participación, mientras que la **oportunidad** derivada de la existencia del programa es recibir recursos para la educación de sus hijos.

El siguiente diagrama, segmentado en seis esquemas, para su mejor comprensión, refleja el análisis realizado para cada uno de los *stakeholders* y herramientas aplicadas.

Ilustración 2. Aplicación del esquema de identificación de *stakeholders*, riesgos e incertidumbres al análisis del programa PROMER

ANALISIS STAKEHOLDER					
Stakeholder	INTERÉS en el programa	++ --/ + - / 0	IMPACTO si el programa no atiende los intereses del stakeholder	PAPEL del stakeholder en el programa	FACTOR que determina el rol del stakeholder en el programa
Nación -N-	Ejecutor, coordinador encargado del monitoreo y evaluación del proyecto	++	Responsable de no cumplir las políticas nacionales educativas	Ejecutar los componentes	Legitimidad / Poder
Provincias y Municipios -P-	Cumplir los convenios de adhesión. Coordinar actividades	++	Riesgo de incumplimiento del programa	Ejecutar los componentes del programa	Legitimidad / Poder
BIRF - B -	Financiar mediante préstamos políticas para la reducción de la pobreza	++	Riesgo de incumplimiento del contrato de préstamo	Fuente de financiamiento del programa (90%)	Legitimidad
Escuelas - E -	Gestionar el programa para mejorar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación	++	Riesgo de no cumplir con los objetivos de la educación	Ejecuta directamente los componentes	Legitimidad
Docentes -D-	Tener buenas condiciones para la enseñanza rural: infraestructura, materiales, estímulos salariales.	+	Docentes poco motivados. Docentes motivados con exceso de trabajo.	Impartir educación.	Legitimidad / Poder
Alumnos -A-	Tener acceso a educación, y calidad educativa en el medio rural.	++	Riesgo de repitencia, sobreedad y fracaso escolar.	Recibir educación	Legitimidad / Urgencia
Familias de estudiantes, cooperadoras - F -	Mejorar la educación de sus hijos	+	Riesgo de analfabetismo y repitencia de sus hijos	Colaborar con las escuelas	Legitimidad

Fuente: Elaboración propia.

	CONSECUENCIAS POTENCIALES
Nación -N-	Que la respuesta sea insuficiente para atender la deserción, repitencia, sobreedad y fracaso escolar.
Provincias y Municipios -P-	Que dispongan de presupuesto, docentes y recursos pedagógicos para atender a la población objeto.
BIRF - B -	Que monitoreen la ejecución oportuna del préstamo
Escuelas - E -	Que puedan disponer de recursos suficientes para retener la población escolar
Docentes -D-	Que exista una cantidad suficiente en términos de la población a atender
Alumnos -A-	Que falte estímulo para concurrir y permanecer en el sistema escolar rural
Familias de estudiantes, cooperadoras - F -	Que no alienten a sus hijos a concurrir y permanecer en el sistema escolar rural

Fuente: Elaboración propia.

ANÁLISIS FODA				
	AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO	AMBIENTE INTERNO	AMBIENTE EXTERNO
	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Nación -N-	Articulación con otros programas del Ministerio de Educación	Reconocimiento de la educación rural como modalidad en la Ley de Educación Nacional y por parte del Consejo Educativo Nacional	Estadísticas incompletas. Línea de base imprecisa.	Cobertura insuficiente
Provincias y Municipios -P-	Firmar convenios con las provincias para ejecutar el programa	Fortalecer la educación rural	Problemas de coordinación nación-provincias	Alta dispersión geográfica. Falta de servicios básicos.
BIRF - B -	Ejecutar los préstamos para cumplir los objetivos del convenio.	Acceso a financiamiento externo		Subejecución del programa
Escuelas - E -	Disponer de recursos para asistir a las escuelas rurales	Acceso a financiamiento externo	Escuelas en mal estado. Aulas con varios grados. Bajo acceso a inversiones y material didáctico.	Insuficiencia de recursos para atender necesidades.
Docentes -D-	Docentes con motivación para trabajar en ámbito rural	Recibir recursos de la Nación para fortalecer la educación	Docentes con poco acceso a sistemas de información	Falta de personal docente.
Alumnos -A-		Bajar las tasas de repitencia, sobreedad y deserción, y mejorar el acceso al nivel preescolar.	No concurrencia a la escuela por trabajo familiar	Altas tasas de repitencia, sobreedad y deserción en el ámbito rural. Falta de acceso al nivel preescolar
Familias de estudiantes, cooperadoras		Recibir recursos para la educación de sus hijos	Baja participación	

Fuente: Elaboración propia.

	ANÁLISIS DE RIESGOS		IMPACTO EN LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	
	Alta probabilidad	Baja probabilidad	Alta probabilidad	Baja probabilidad
	Alto impacto	Alto impacto	Bajo impacto	Bajo impacto
Nación -N-	Fragilidad: problemas de coordinación con las provincias; Riesgo asociado: subejecución del programa.	Fragilidad: Debilidad en las estadísticas. Riesgo asociado: Dificultades para determinar la línea de base del programa	Fragilidad: Debilidad en los mecanismos de monitoreo y evaluación. Riesgo asociado: Dificultades para rectificar errores y evaluar resultados del programa.	
Provincias y Municipios -P-	Fragilidad: Las regiones NOA y NEA tienen una matrícula del 60% del total del país en escuelas rurales y concentra el 70% de la deserción total del país. Riesgo asociado: Insuficiencia de infraestructura y logística para atender la demanda escolar y resolver el problema de la deserción.	Insuficientes estímulos a los docentes.		Fragilidad: Diferencias regionales, climáticas, topográficas y demográficas, entre otras, dificultan la operacionalización del Programa. Riesgo asociado: Existencia de zonas geográficas con atención deficiente.
BIRF - B -				
Escuelas - E -		Fragilidad: Falta de recursos. Riesgo asociado: baja calidad educativa	Fragilidad: escuelas en mal estado, bajo acceso a inversiones. Riesgo asociado: falta de condiciones para la enseñanza.	
Docentes - D-	Fragilidad: insuficiencia de docentes en el medio rural. Riesgo asociado: insuficiente relación docente/alumno		Fragilidad: Condiciones insuficientes para la enseñanza. Riesgo asociado: Incidencia sobre las tasas de permanencia, repitencia y sobreedad.	
Alumnos - A-	Fragilidad: deserción, repitencia y sobreedad. Riesgo asociado: incumplimiento de los objetivos de política educativa.			
Familias-F-				

	RESPUESTA A LOS RIESGOS
Nación -N-	<ol style="list-style-type: none"> 1- Fortalecer los mecanismos de coordinación con las provincias. 2- Fortalecer los sistemas estadísticos para determinar la población objeto y la línea de base del programa. 3- Fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación.
Provincias y Municipios -P-	<ol style="list-style-type: none"> 1- Orientar las obras en escuelas del NOA y NEA, prioritariamente, y a regiones con menor desarrollo. 2- Reforzar la logística pedagógica. 3- reforzar los estímulos a los docentes y la capacitación.
BIRF - B -	
Escuelas - E -	
Docentes -D-	
Alumnos -A-	
Familias-F-	

Fuente: Elaboración propia.

	FUENTES DE INCERTIDUMBRE	CONTENIDO DE LA INCERTIDUMBRE	
		Estado de la incertidumbre	Respuesta a la incertidumbre
Nación -N-	Baja prioridad a la actividad de monitoreo y evaluación	1- Probabilidad de desconocer la infraestructura existente y la capacidad de atención de la población objeto. 2- Desconocimiento del avance del programa	1-Asegurar presupuesto y definir políticas de fortalecimiento de estadísticas educativas rurales. 2-Identificar causas de debilidad de los mecanismos de monitoreo y evaluación. 3-Articular políticas con áreas gubernamentales de política rural. 4- Identificar problemáticas regionales para atender los problemas de desertión, repitencia y sobreedad. 5-Identificar debilidades de gerenciamiento de las provincias
Provincias y Municipios -P-	Falta de capacidad de las provincias y municipios para gerenciar el programa	1- Cobertura no garantizada. 2- Baja capacidad de gestión de las provincias.	1-Identificar problemáticas regionales para atender los problemas de desertión, repitencia y sobreedad. 2- Identificar debilidades de gerenciamiento de las provincias
BIRF - B -			
Escuelas - E			
Docentes -D-		1 - Suficiencia y capacidad docente para atender la población objeto	1- Reforzar estímulos y capacitación docente.
Alumnos -A-	Alta desertión por las condiciones de vida rural		
Familias de estudiantes, cooperadoras - F -			

	SITUACIÓN QUE DETERMINA LA FALTA DE CONTROL
Nación -N-	Falta de transparencia: 1-Cuál es cantidad de escuelas rurales por provincia. 2-Cuál es el grado de avance del programa.
Provincias y Municipios -P-	Falta de predictibilidad: 1) Que todos los niños del medio rural concurren a las escuelas rurales. Falta de influencia: 1-Que las escuelas capten a la población objeto
BIRF - B -	
Escuelas - E	
Docentes -D-	Falta de predictibilidad: 1- Que los docentes puedan enfrentar los requerimientos educativos.
Alumnos -A-	
Familias de estudiantes, cooperadoras - F -	

Fuente: Elaboración propia.

ACCIONES / DECISIONES REQUERIDAS						
	ESTRATEGICAS	Endog. (EN)/ Exog. (EX)	Plazo (CP, MP, LP)	OPERACIONALES	Endog. (EN)/ Exog. (EX)	Plazo (CP, MP, LP)
Nación -N-	a) Identificar necesidades globales y por provincia para llevar a cabo el programa. b) Diseñar políticas educativas de largo plazo para atender las necesidades de la población escolar rural.	a) EN; b) EX	a) CP; b) MP	1. Fortalecer los programas estadísticos de escuelas. 2. Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación. 3. Dotar de recursos a los programas para ampliar la infraestructura y logística escolar provincial	1.EX; 2.EN; 3.EX	1. MP; 2.MP; 3.CP/MP.
Provincias y Municipios -P-	Diseñar planes estratégicos para la política rural, teniendo en cuenta la capacidad gubernamental y el desarrollo regional.	EX	MP	1. Fortalecer el presupuesto educativo. 2. Diseñar mecanismos de estímulo para la retención escolar rural. 3. Evaluar y replantear los sistemas de incentivos docentes. 4. Estudiar un sistema de distribución de recursos logísticos y pedagógicos a las escuelas.	1.EX; 2.EX; 3.EX; 4.EN	1.MP; 2.MP; 3.MP; 4.CP
BIRF - B -						
Escuelas - E -				1- Identificar necesidades y transmitir las a las unidades ejecutoras provinciales.	EN	CP/MP
Docentes -D-				1- Identificar necesidades y transmitir las a los supervisores escolares.	EN	CP/MP
Alumnos -A-						
Familias de estudiantes, cooperadoras						

Fuente: Elaboración propia.

4. Esquema integrado

El esquema de análisis propuesto se ha integrado en una propuesta global, que incluye los diferentes análisis efectuados en un mismo cuadro, clasificado por *stakeholder*. Este esquema integrado posibilita realizar el seguimiento de todas las etapas de diagnóstico incorporadas, y asociarlas a las acciones estratégicas y operacionales que se proponen en consecuencia.

Como puede apreciarse, se han identificado un conjunto de problemas relevantes, como son las debilidades en la línea de base del programa, los problemas de coordinación entre Nación y provincias, la alta dispersión geográfica, la debilidad de los mecanismos de monitoreo y evaluación, la infraestructura escolar insuficiente y deficiente, condiciones insuficientes en materia de cantidad de docentes y recursos pedagógicos, y baja concurrencia de alumnos en el medio rural.

La diferenciación entre riesgos e incertidumbres realizada permite diferenciar entre acciones estratégicas y operacionales que podrán encarar los responsables del programa, y por tanto estarán bajo su competencia, como el fortalecimiento de las acciones de monitoreo y evaluación, y reforzar los recursos pedagógicos y la infraestructura del programa. Otras acciones, tanto estratégicas como operativas, sobre todo las relacionadas con el diseño de políticas educativas, dotar de recursos financieros y fortalecer las estadísticas, serán responsabilidad de actores por fuera del programa, ya que son exógenas a los centros de decisión del mismo.

5. Conclusiones

El trabajo propone un esquema que integra una serie de herramientas, utilizadas usualmente en la etapa de diagnóstico de programas, y organizaciones públicas.

Estas herramientas no siempre se aplican de forma articulada, lo que no garantiza que los resultados de su aplicación conduzcan a una comprensión global de las cuestiones relevantes para la gestión organizacional.

El análisis se realiza a partir de la identificación de las partes interesadas en el programa que se ha seleccionado, en este caso el Programa de Educación Rural.

Se considera que este aporte es relevante, ya que realizar el análisis partiendo de la base de los intereses de las diferentes partes interesadas otorga una mayor

comprensión de la naturaleza compleja, y muchas veces contradictoria, de los múltiples intereses con los que se enfrentan los ejecutores. En efecto, los programas públicos (particularmente aquellos que, como en este caso, abarcan una población objetivo amplia, que alcanza a todo el país, y requieren de la articulación de diferentes niveles institucionales para su ejecución), presentan una complejidad que tiñe su ejecución, el manejo de mecanismos de información, seguimiento y monitoreo permanente, y las decisiones, que necesariamente deberán contemplar esta particularidad para manejar adecuadamente los inevitables conflictos que se susciten.

Atender esta complejidad, y contemplar mecanismos de articulación entre estos intereses, a veces concurrentes, a veces contradictorios, contribuirá a garantizar la gobernanza del programa. Ésta resulta de una gestión que logre asegurar una sinergia entre los niveles institucionales nacionales y subnacionales, los bancos financiadores, los docentes en tanto actores fundamentales en la implementación del programa, los alumnos como destinatarios directos, y las familias que sustentan la concurrencia y permanencia en el sistema de sus hijos.

La selección de las herramientas aplicadas es una selección de algunos instrumentos que usualmente se utilizan para el diagnóstico institucional (FODA, análisis de riesgos). Se agrega un análisis de las incertidumbres (Grote, 2009), que permite realizar una diferenciación entre lo que se denominan riesgos, y las acciones mitigadoras derivadas, y las incertidumbres. Éstas resultan de la identificación de factores que pueden afectar los resultados del programa, pero para los que la efectividad de las acciones remediales a encarar es indeterminada, debido a que constituyen factores exógenos, y por tanto no manejables por la gestión del programa.

Las acciones remediales se clasifican en estratégicas y operativas. Incluimos la clasificación entre endógenas y exógenas, lo que resulta importante a los efectos de evaluar la capacidad del programa de modificar las debilidades identificadas. Asimismo, resulta particularmente importante esta discriminación con el propósito de asignar inequívocamente las responsabilidades entre los diferentes niveles y jurisdicciones intervinientes. Esta cuestión no es menor, ya que representa un modo de reforzar los procesos de rendición de cuentas, en contextos en los cuales las competencias de los diferentes niveles institucionales pueden ser concurrentes o carecer de fronteras claras.

Asimismo, se considera la discriminación entre el corto y el mediano plazo, como forma de analizar la eficacia temporal de las medidas.

Se entiende que el esquema propuesto permite integrar diversos planos de análisis que entendemos son fundamentales para asegurar una visión gerencial que propenda a garantizar la gobernanza institucional, y reforzar el proceso de generación de valor público. Por una parte, una visión socio-política, que está presente en la comprensión de las partes interesadas en el programa, sus intereses, sus roles y su articulación.

Por otra parte, una visión técnica, que adiciona a la clasificación realizada diferentes herramientas de diagnóstico organizacional, y que aportan una comprensión de las condiciones iniciales, los riesgos y las incertidumbres a las que se enfrenta el programa.

Finalmente, una visión técnico-política, que se incluye en el diseño de las acciones remediales, y que integra una perspectiva estratégica, con una operacional, haciendo énfasis en los factores manejables y no manejables por la organización, y una perspectiva temporal que permite pensar y analizar las dimensiones de eficacia y efectividad.

Una gerencia pública para resultados requiere de la integración de estas lógicas, a veces contradictorias, pero necesarias para conducir un proceso complejo en organizaciones que se desenvuelven en un contexto social y político. Es en este marco donde deben seleccionarse las soluciones técnicas más adecuadas, si se pretende orientar la acción hacia el logro de los objetivos y resultados organizacionales.

Referencias bibliográficas

Alford, John (2002). Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social. *Public Administration Review*, Mayo/Junio (62) 3. Recuperado de: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ALFOR%20John%20-%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf>.

BID-CLAD (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Julio. Recuperado de: www.clad.org.ve.

Grote, G. (2009). *Management of uncertainty: Theory and application in the design of systems and organizations*. London: Springer Verlag.

IRAM –ISO 26000 (2010). *Guía de Responsabilidad Social*. Buenos Aires.

Mitchell, R.K., Agle, B.R, Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Managemnt Review* (4) 853 -886. Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Tribunal de Contas da União (TCU) (2003). Técnicas de auditoria, análise swot e verificação de risco. *Boletim do Tribunal de Contas da União*. Ano XXXVI. Brasília, 9 de dezembro, 17.

Tribunal de Contas de la Uniao (2010). *Manual de Auditoría Operacional*. Brasilia.

