

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DOCTORADO

TESIS

**LA GESTIÓN POR RESULTADOS DURANTE EL DESARROLLO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS: EXPERIENCIA ARGENTINA 2016-2019**

Alumno: Iván Quiroga Cangiano

Director de Tesis: Alejandro Estevez

Miembros del Tribunal de Tesis: Emilia Lerner, Mario Helfenstein, Marcelino Abdala
Muñoz

Fecha de defensa de la Tesis: 29 de agosto de 2023

DEDICATORIA

A mis padres, Virginia y Miguel quienes, desde el afecto, la ejemplaridad y el altruismo priorizaron la formación de sus hijos.

A mi hermana Florencia, que durante este proceso consolidó su profesión y formó su propia familia con la llegada de Agustina, mi ahijada.

A mis primos y tíos, quienes siempre destacaron mis capacidades y lo valioso que resulta la labor académica.

Al recuerdo permanente de mis abuelos, a su sabiduría y al cariño con que me recibían en Villa Mercedes, San Luis.

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer, en primer lugar, a la Universidad de Buenos Aires, especialmente la Facultad de Ciencias Económicas, por haberme abierto las puertas para formarme y dado la oportunidad de conocer a excelentes profesores, quienes colaboraron en mi desarrollo académico y profesional.

A mis grandes maestros, Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein, quienes me formaron desde una perspectiva crítica - compleja - de las organizaciones y, ayudaron en todo momento con aportes innovadores que han promovido mi desarrollo docente y profesional.

Al recuerdo del querido Héctor Larocca, formador de formadores y excepcional persona, quien siempre estuvo predispuesto a acompañarme y guiarme en mi carrera académica.

A Nora Gorrochategui, quien me insistió, enseñó y acompañó durante el proceso inicial como tutora de tesis con gran empeño y me ilustró respecto de la importancia de la investigación en la Administración.

Especial reconocimiento a mi director de tesis, Alejandro Estévez, que me orientó permanentemente a través de consejos clave en la estructuración, la metodología y el enfoque del proyecto que culminamos.

Destaco el trabajo del colega Jorge Fernández, quien tomó el desafío de leer, revisar y dar su aporte constructivo para la conclusión de la tesis.

Agradezco a los colegas de la cátedra Dirección General con quienes trabajamos a diario en las aulas, Dario Fainsod, Graciela Cuello, Mercedes Propatto, Lucas Hribik, Eugenia Rinaldi, Leandro Lopez, Lucas Rago y José Vázquez.

Destaco el esfuerzo, inventiva y energía del profesor Mariano Bonelli, con quien llevamos adelante la misión de formar a quienes se inician en el mundo de Administración. En esa labor, se sumó Hernán Caruana, quien desde su compromiso y juventud nos motiva a renovarnos.

A mis colegas con quienes me honra compartir la conducción del Departamento Pedagógico de Administración de la Facultad, que acompañaron mi proceso de formación doctoral con entusiasmo y mucha expectativa.

A los docentes de la asociación ADENAG, quienes han enriquecido mi perspectiva al incorporar una visión federal en la labor de docencia e investigación en Administración.

Quiero agradecer a los colegas Guillermo Valentino, Francisco Kotrba, Maximiliano Campos Ríos, Mario Katzenell y Christian Arslanian, con quienes compartimos los desafíos y la oportunidad de implementar un proceso de transformación y modernización en el Estado. Este trabajo recopila muchas experiencias y lecciones aprendidas en aquella oportunidad y que seguimos mejorando en cada proyecto que emprendemos.

Finalmente, agradecer a muchos destacados alumnos, docentes *ad honorem* y amigos que durante el proceso de llevar adelante esta tesis estuvieron siempre dispuestos a aportar ideas, leer algún borrador o simplemente alentar la culminación de mi proyecto.

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

La Gestión por Resultados, GpR consiste en un modelo o plan de gestión fundada y articulada en materia de optimización. Apunta a organizaciones empresariales, así como a las instituciones gubernamentales considerando las posibilidades de los resultados esperados.

El presente trabajo pretende comprender las acciones y resultados que tienen lugar desde la administración nacional con respecto al Plan de Modernización del Estado (decreto 434/2016), específicamente en lo correspondiente a la implementación de la GpR en la administración pública.

En el período 2016 - 2019, Argentina se involucró en la implementación del Plan Nacional de Modernización, como gestión de la administración de Mauricio Macri.

Desde la óptica del Ministerio de Modernización de la Nación, se presenta como marco de espacio de la asesoría efectuada en una experiencia de caso que pretende comprender la GpR con información pertinente al respecto en relación con su implementación en el período mencionado.

PALABRAS CLAVE: Gestión Pública, Políticas públicas, Gestión por Resultados (GPR); Innovación; Gestión Basada en Evidencias, Complejidad en las Organizaciones.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTOS.....	V
RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.....	VII
ÍNDICE GENERAL.....	VIII
ÍNDICES DE ILUSTRACIONES.....	1
ÍNDICES DE DIAGRAMAS.....	1
ÍNDICES DE TABLAS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
PLANTEAMIENTO DEL TEMA.....	8
Preguntas.....	8
Objetivos.....	9
Objetivo General:.....	9
Objetivos Específicos:.....	9
Hipótesis.....	10
Hipótesis general.....	10
Hipótesis específicas.....	10
MARCO TEÓRICO.....	11
Estado y Administración Pública.....	11
Definición de estado.....	11
Principales funciones del Estado.....	21
Definición de administración pública.....	22
Paradigmas de gestión pública.....	26
Definición de paradigma.....	26

Paradigmas y teorías de sobre el estado y la administración pública.....	27
Construcción de valor público.....	36
Definición de valor público.....	36
Cadena de valor público.....	44
Políticas públicas.....	46
Gestión por resultados.....	50
Impulso internacional.....	54
Etapas de la gestión por resultados.....	59
Plan de modernización 2016 – 2019 (decreto 434/16).....	72
Contenido y definiciones.....	73
Aspecto filosófico.....	79
METODOLOGÍA.....	82
HALLAZGOS / DESARROLLO.....	88
Focus group.....	88
Entrevistas en profundidad.....	97
Caso de estudio.....	106
CONCLUSIONES / REFLEXIONES FINALES.....	114
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	120
ANEXOS.....	129
ANEXO I: Guía de pautas para el <i>focus group</i>	129
ANEXO II: Participantes del <i>focus group</i>	130
ANEXO III: Guía de pautas para las entrevistas en profundidad.....	131
ANEXO IV: expertos que respondieron las entrevistas en profundidad.....	132

ÍNDICES DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Enfoque del ciclo de vida de la gestión por resultados.....	60
Ilustración 2: Pilares del ciclo de gestión	69

ÍNDICES DE DIAGRAMAS

Diagrama 1: Lineamientos generales del trabajo.....	3
Diagrama 2: Estructura del trabajo	4
Diagrama 3: fuentes de valor público	39
Diagrama 4: Triángulo estratégico de Moore	41
Diagrama 5: Triángulo de gobierno y dimensiones del Estado de Matus comparado con el triángulo estratégico de Moore y el modelo de identidad de las organizaciones de Etkin y Schvarstein	42
Diagrama 6: Proceso de comunicación de valor público.....	44
Diagrama 7: cadena de valor con componentes y funciones críticas.....	45
Diagrama 8: Modelo analítico de valor/apoyo/capacidad	64
Diagrama 9: Circulo de Deming / aprendizaje y mejora continua.....	69
Diagrama 10: Triangulación metodológica – técnicas utilizadas	85
Diagrama 11: Modelo elaborado por el Ministerio de Modernización.....	103
Diagrama 12: Estructura de planificación.....	104
Diagrama 13: modelos combinados (Matus, Moore, Etkin y Schvarstein) y la principal causa de dificultades en la implementación de la GpR en el Estado	108
Diagrama 14: Punto de quiebre en la implementación de la GpR.....	109
Diagrama 15: Construcción del tablero presidencial	110
Diagrama 16: Principales conflictos y problemas enfrentados.....	111
Diagrama 17: Circulo de Deming aplicado a la situación	112

ÍNDICES DE TABLAS

Tabla 1: Diferencias entre seguimiento y evaluación	71
Tabla 2: Principios de la calidad y el Plan de Modernización del Estado	80
Tabla 3: principales hallazgos del <i>focus group</i>	96
Tabla 4: Principios de calidad aplicados al análisis del caso	112

INTRODUCCIÓN

La Gestión por Resultados, GpR consiste en un modelo o plan de gestión fundada y articulada en materia de optimización que apunta a organizaciones empresariales, así como a las instituciones gubernamentales considerando las posibilidades de los resultados esperados.

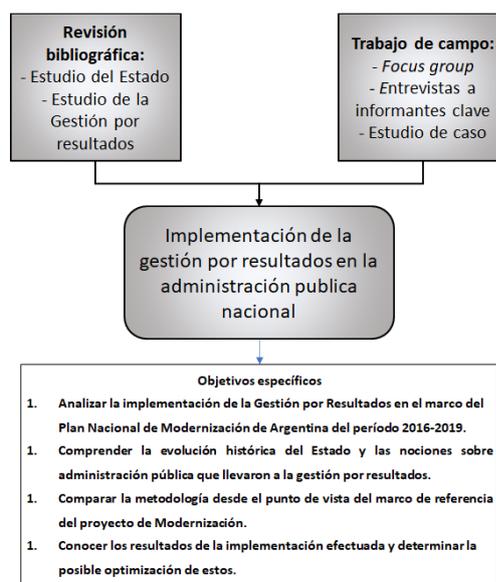
El presente trabajo pretende comprender las acciones y resultados que tienen lugar desde la administración nacional con respecto al Plan de Modernización del Estado (decreto 434/2016), específicamente en lo correspondiente a la implementación de la GpR en la administración pública.

En el período 2016 - 2019, Argentina se involucró en la implementación del Plan Nacional de Modernización, como gestión de la administración de Mauricio Macri.

Desde la óptica del Ministerio de Modernización de la Nación, se presenta como marco de espacio de la asesoría efectuada en una experiencia de caso que pretende comprender la GpR con información pertinente al respecto en relación con su implementación en el período mencionado.

El contenido del presente trabajo de tesis de doctorado está organizado bajo los lineamientos generales expuestos en el siguiente diagrama:

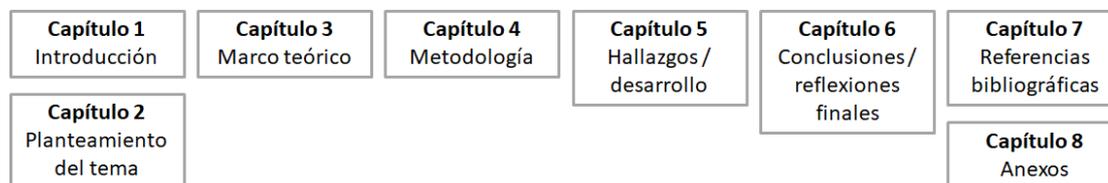
Diagrama 1: Lineamientos generales del trabajo



Fuente: *elaboración propia*

A su vez, se encuentra estructurado en ocho capítulos de acuerdo con criterios básicos organizativos. Este esquema puede observarse en el diagrama siguiente:

Diagrama 2: Estructura del trabajo



Fuente: *elaboración propia*

A los efectos de acercar una mejor exposición, los capítulos se muestran siguiendo un hilo argumental con diversas perspectivas y posiciones sobre los temas centrales bajo investigación.

A continuación, se expone un breve resumen de cada uno de ellos.

Capítulo I: Introducción. Se hace una aproximación al tema, ubicando al lector dentro de la temática y el segmento temporal bajo análisis. También se exponen cuestiones vinculadas a la relevancia del tema.

Capítulo II: Planteamiento del tema.

Capítulo III: Marco teórico. En este capítulo se encontrarán los aspectos de referencia estudiados siguiendo el criterio aristotélico de ir de lo general a lo particular. En ese sentido, se tratarán apartados referentes al Estado (su definición y la evolución histórica del concepto, las principales funciones del Estado, definición de administración pública), paradigmas de gestión pública (definición de paradigmas, paradigmas y teorías del Estado y la administración pública), Construcción de valor público (definición del concepto y políticas públicas), gestión por resultados (definición, impulso internacional y etapas de la gestión por resultados) y plan de modernización 2016-2019 (contenido y definiciones y aspectos filosóficos).

Capítulo IV: Metodología. En este capítulo se explican las actividades realizadas para poder satisfacer los objetivos de investigación, así como se definen las características del trabajo de investigación empírica.

Capítulo V: Hallazgos / desarrollo: Se corresponde al marco investigativo, donde se exponen los hallazgos realizados mediante cada una de las técnicas de investigación.

Capítulo VI: Conclusiones / reflexiones finales. En este capítulo se exponen las conclusiones arribadas gracias a los pasos precedentes, haciendo una revisión de las preguntas de investigación, objetivos e hipótesis.

Capítulo VII: Referencias bibliográficas. Se exponen las fuentes de información consultadas para la realización del presente trabajo de doctorado.

Capítulo VIII: Anexos. Se presentan cuatro anexos con información adicional del trabajo de campo realizado.

A lo largo de la historia se ha hablado mucho respecto del Estado y la administración pública, estableciéndose así un cuantioso cuerpo teórico.

La gestión por resultados implica un cambio de enfoque y filosofía de gestión que entiende que el ciudadano puede ser visto como un cliente y no como un recurso.

En este sentido, la gestión por resultados propone un esquema de atención a las necesidades sociales, en un marco de flexibilidad y transparencia que permita que el Estado procure que se den las condiciones para el desarrollo de la actividad de su sociedad, procurando que las demandas de la misma se vean satisfechas.

Esto implica un gran desafío y un cambio rotundo en la cultura organizacional de las instituciones estatales.

Desde la disciplina / ciencia de la administración, se procura encontrar prácticas que permitan que la sociedad (en términos de individuos que la componen, de las empresas que producen y el Estado que regula) minimicen los riesgos para alcanzar un máximo provecho de las condiciones circundantes.

Como se administra lo escaso y como la satisfacción corresponde al mundo de lo subjetivo (aunque puedan considerar necesidades colectivas cuya satisfacción corresponderá a la comparación de todas las subjetividades afectadas), este trabajo es importante en cuanto que pretende arrojar luz respecto al fenómeno bajo estudio con el fin de ampliar el desarrollo del conocimiento sobre un área de suma importancia para toda la sociedad.

La presente investigación se encuentra orientada a conocer más sobre la implementación del Plan de Modernización del Estado en el período 2016 -2019,

específicamente en los aspectos relacionados con la implementación de la gestión por resultados en la administración pública nacional.

Las deficiencias de la administración pública respecto de la calidad y agilidad de los servicios que provee a los ciudadanos en respuesta a sus requerimientos, así como la capacidad regulatoria y rol de garantía de la igualdad de oportunidades, es característico de un Estado ineficiente de las economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo, y a su vez parte del reflejo de una nación.

La falta de planificación estratégica en base a los resultados que se esperan lograr en la gestión puede ser producto de la necesidad de subsanar, siempre, las necesidades más urgentes sin dar abasto a un orden inteligente que a mediano o largo plazo podría rendir sus ansiados frutos.

El modelo tradicional de gestión pública se encuentra estructurado en torno a procedimientos conducidos por la rutina burocrática y la ineficiencia. La falta o insuficiente innovación tendiente a optimizar los procesos se evidencia en los resultados de la actual situación.

De acuerdo con el plan de Modernización del Estado establecido por el Decreto 434/2016, el mismo se compone de cinco ejes para la necesaria transformación de la gestión pública que, se pretende analizar en comparación con la GpR con el fin de conocer la eficiencia de implementación de los modelos que mejor se ajustan según evidencias establecidas.

La GpR permite la optimización de las políticas a desarrollar en función de la calidad y productividad, propiciando la creación de estructuras de gestión como herramientas clave para la construcción y monitoreo de indicadores de nivel de cambio. Trazar líneas de base y metas concretas de los objetivos de las políticas públicas resulta clave para lograr impactos en la calidad de vida de los ciudadanos.

Mediante el resultante de este trabajo de investigación, se intentará realizar algunas recomendaciones que sean pertinentes al caso y características como una propuesta de potenciales prácticas en GpR.

Es necesario comprender que la decisión de implementar la GpR en la administración pública, conlleva a un necesario cambio de cultura en la misma, para que pueda hacer

mella y convertirse en una herramienta de gestión que aporte valor real a la gestión pública. Esto implica, a su vez, la incorporación de diversas partes interesadas en la dinámica de creación de valor por parte del Estado. ¹

¹ Las partes interesadas son el equivalente a la palabra inglesa Stakeholders. Hace referencia sobre todo a las organizaciones o personas que toman parte en las decisiones de una organización y que están afectadas – o se sienten afectadas - por sus actividades. Se podrían considerar por los grupos de interés que rodean a la organización.

PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El Estado incursionó en el período 2016 – 2019 en un proceso de transformación en busca de facilitar la creación del valor público. Se trata de modernizar el Estado para lograr una mayor transparencia, agilidad y eficiencia para poder responder a demandas sociales bajo propuestas de valor.

A partir del Decreto 434/2016, el Estado se propone como meta fundamental desarrollar un proceso más atento a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Una de las herramientas para modernizar el Estado es el desarrollo del sistema digital, entendido como el conjunto de elementos y herramientas para agilizar y mejorar los procesos tradicionalmente burocráticos de consultas, asesoramientos y turnos en general.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV).

Este Programa impulsa y analiza el nivel de avance e institucionalización de las prácticas, la asistencia técnica por medio de recursos no reembolsables a los países que lo solicitan con el fin de optimizar la capacidad institucional en la implementación de la GpR con un seguimiento del plan según resultados que se esperan alcanzar. (BID, 2011)²

Sin embargo, el Estado es una organización compleja por demás, así que se busca explorar y conocer sobre la implementación de la GpR en la administración pública en el período 2016 – 2019, entendiendo las estrategias de implementación, los resultados observados y las contingencias enfrentadas.

Preguntas

Este trabajo pretende encontrar respuesta a las siguientes preguntas iniciales que lo han motivado:

² Recuperado el 10/04/2019 de https://indesvirtual.iadb.org/pluginfile.php/63112/mod_resource/content/2/Manual_SEP_-_Sistema_de_evaluacion_PRODEV_de_la_gestion_por_resultados_a_nivel_subnacional.pdf?forcedownload=1

- ¿Cómo se implementa la Gestión por Resultados correspondiente al período entre 2016 y el vigente año 2019?

Preguntas derivadas:

- ¿Cuáles han sido los modelos y métodos aplicados en la GPR al ámbito nacional?
- ¿Qué estrategias conllevan los proyectos de implementación, respecto del desarrollo socioeconómico nacional?
- ¿Qué resultados se han podido observar según los modelos implementados?

A lo largo del presente trabajo se desarrollarán los conceptos asociados al Estado, las teorías que lo analizan, la forma de identificar y crear una propuesta de valor mediante la instrumentación de políticas públicas, la gestión por resultados y la implementación del Plan de Modernización del Estado en el período 2016 – 2019.

Ese relevamiento teórico es, luego, contrastado con un relevamiento de campo que consta de tres técnicas de recolección de datos para poder cumplir con la salvaguarda metodológica de la triangulación, para así, garantizar la calidad de los resultados. Es dable informar al lector que se trata de una investigación exploratoria.

Objetivos

El presente trabajo tiene como objetivos, los siguientes:

Objetivo General:

- Comprender, describir y analizar la implementación de la Gestión por Resultados en el Plan Nacional de Modernización en Argentina en el período 2016 - 2019.

Objetivos Específicos:

1. Analizar la implementación de la Gestión por Resultados en el marco del Plan Nacional de Modernización de Argentina del período 2016-2019.

2. Comprender la evolución histórica del estado y las nociones sobre administración pública que llevan a la gestión por resultados.
3. Comparar la metodología desde el punto de vista del marco de referencia del proyecto de Modernización.
4. Conocer los resultados de la implementación efectuada y determinar la posible optimización de estos.

Hipótesis

Hipótesis general

Un modelo de gestión por resultados aplicado en la gestión pública resulta la forma más eficiente de optimizar a una Nación y su Gobierno.

Hipótesis específicas

- 1- La implementación gestión por resultados es un fenómeno complejo y requiere apoyo en instrumentos de gestión que aporten a la toma de decisiones.
- 2- Los modelos de gestión por resultados propician metodologías de gestión basada en evidencia comparable.

MARCO TEÓRICO

A lo largo de este apartado se desarrollarán diversos conceptos teóricos que contextualizarán y sostendrán el presente trabajo de tesis de doctorado. Sin más, se procede a la exposición de los diversos conceptos.

Estado y Administración Pública

En este apartado se desarrollarán las nociones vinculadas al estado y la administración pública que resultan relevantes para contextualizar el presente trabajo de tesis de doctorado. Los conceptos que se expondrán a continuación darán el marco de contención para las siguientes partes del marco teórico, marco investigativo y conclusiones.

Definición de estado

Al realizar un estudio sobre el Estado, es necesario remontarnos a los conceptos desarrollados por Platón en el siglo IV A.C. Platón indicaba que el ser humano se asocia a otros seres humanos por una cuestión de necesidad (principalmente de supervivencia) y que cuando esta congregación de personas de un volumen significativo es lo que se llamará Estado (Platón, 2007 como se citó en Escobar San Martín, 2015)³. Es dable destacar que la concepción de Platón respecto al Estado era la de la polis o ciudad.

Además, Escobar San Martín (2015)⁴ agrega al analizar a Platón, que las personas, que el ser humano, pueden sobrevivir en una comunidad a partir de su organización política. Es decir que gracias a la vida y comunidad, los seres humanos pueden alcanzar su pleno desarrollo. Esto significa que la actividad organizada de la comunidad lleva a la asignación de funciones a cada uno de sus miembros y que mediante la ejecución de dichas funciones es que se logra el orden y se lleva al correcto desempeño de la comunidad como unidad colectiva.

³ Recuperado el 10/01/2020 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7364935.pdf>

⁴ Recuperado el 10/01/2020 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7364935.pdf>

El filósofo griego Platón, según explica Escobar San Martín (2015)⁵, realizó una serie de apreciaciones respecto a Estado, donde manifestó que este tiene como objeto el planificar y llevar a cabo acciones para el bienestar de la ciudad⁶ y que, para hacerlo, el plan debería estar plasmado en leyes que, de ser posible, genere una máxima adhesión de sus habitantes.

Posteriormente, a principios de la edad moderna, Nicolás Maquiavelo comienza a configurar una nueva conceptualización en su obra “El príncipe”. Esta noción era la un estado soberano y secular, una cosa inconcebible y realmente innovadora para la época. En otro de sus escritos⁷ esquematiza la estructura que considera que debería tener el Estado, basándose en los conocimientos sobre la etapa republicana de la antigua Roma. Nuevamente, estas propuestas resultaron altamente innovadoras en cuanto que existía tensión y distanciamiento entre los conceptos de Estado y república (Sazo Muñoz, 2013).

Por otro lado, Vivanti (2013) hace una serie de apreciaciones sobre las obras de Maquiavelo y expone que, para este, el Estado puede ser entendido como dos cosas en simultaneo, a saber: en primer término, Maquiavelo entiende que el Estado es la acción política; por otro lado, en segunda instancia, entiende que el Estado también representa una identidad nacional, el dominio de un territorio, un sistema de gobierno o situación. Además, Vivanti indica que Maquiavelo hizo hincapié en la relevancia de dos instrumentos: el uso de las armas y un buen marco legislativo para poder mantener el orden y el ejercicio de la fuerza por parte del Estado.

⁵ Recuperado el 10/01/2020 de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7364935.pdf>

⁶ Es importante destacar que la noción de Estado para Platón estaba vinculada a la ciudad estado, es decir, la *polis* y que solo ciertos grupos tenían derecho a participar en las decisiones políticas (por ejemplo, quedaban excluidos mujeres y esclavos, entre otros).

⁷ En otro escrito de Maquiavelo es “Discursos” según Sazo Muñoz (2013)

Hermosa Andújar (2013) ⁸ explica que Maquiavelo entendía que el Estado (como estructura, leyes, identidad, etc.) requería de cierto tiempo para que el mismo se asentara en cierta estabilidad. Esto es conocido como el ejercicio del *virtù*⁹, siendo condición necesaria para la subsistencia del Estado.

Sowell (1987), al desarrollar el punto de vista de Hobbes, explica que el filósofo tiene la concepción del paso del hombre¹⁰ deja abandonado su estado natural, solitario, un estado casi inhumano y bestial para comenzar a coexistir con otros seres humanos. Este paso del estado natural a una forma de vida social se da, principalmente, por la búsqueda de su propia supervivencia. Hobbes indica, también, que el ser humano era predador de otros humanos. Así, para satisfacer sus propias necesidades, es que comienza la vida en sociedad. En resumen, la principal característica que expone Hobbes es el renunciamiento del ejercicio de la fuerza – en forma individual – para delegar esta capacidad al Estado, quien poseerá así el monopolio del ejercicio de la fuerza de coerción¹¹.

La idea de Hobbes es que la soberanía está fundada sobre la base del ejercicio monopólico de la fuerza que permite el ejercicio del poder en el ámbito interno del Estado. De esta forma comienza, también, la delimitación entre dos ámbitos que solían confundirse con frecuencia, a saber: lo público y lo privado. Al mismo tiempo, se precisan las garantías para el ejercicio de libertades individuales dentro de un marco de previsibilidad¹² dispuesto mediante leyes que organizan las relaciones entre todos los que participan de la sociedad, teniendo como contrapartida, una latente intimidación

⁸ Recuperado el 08/12/2019 de <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v10n19/v10n19a01.pdf>

⁹ *Virtù* para Maquiavelo es algo *sine qua non* el estado no se podría conservar. *Virtù* implica la totalidad de competencias que debe ostentar un príncipe para la faena política, la supervivencia del estado y, por ende, la conservación del poder en manos del príncipe. Definitivamente con esta explicación, el *virtù* dista de ser una cualidad moral del príncipe (Hermosa Andújar, 2013)

¹⁰ Hombre como ser humano.

¹¹ Es decir que, al poseer el Estado el monopolio de los medios de coerción estará convirtiéndose en un regulador de comportamientos que se consideran deseables y no deseables para la vida en sociedad.

¹² En términos modernos, sería la “seguridad jurídica”.

para evitar los desvíos de las conductas deseables mediante el uso de la fuerza monopolizada por el Estado (Krieger *et al*, 2015), representando esto, una “espada de Damocles”.

Al momento de definir al Estado, Hobbes indica que el mismo es equiparable a un contrato de adhesión entre los individuos y el soberano para la vida en sociedad, donde el soberano debe garantizar la vida y la libertad de todos. En esta suerte de acuerdo, los ciudadanos ceden el uso de la fuerza como una potestad exclusiva del Estado para ejercer la coerción. (Krieger *et al*, 2015)

En ese sentido, Montesquieu (2007) indica en “Del espíritu de las leyes” que la garantía y preservación de las libertades individuales, independientemente de la forma de gobierno¹³, la procura el Estado moderno. Esto ocurre, según el autor, en los estados moderados (que son los libres), es decir, en regímenes que no son despóticos.

Así, Montesquieu se pronuncia a favor del establecimiento de constituciones libres que va a delimitar el marco jurídico y va a establecer la división de poderes equilibrados mediante sistemas de controles mutuos y limitaciones de poder dentro de las atribuciones de cada uno de los poderes, de forma tal que los poderes se regulen mutuamente.

De esta forma, Montesquieu considera que el Estado del futuro es el Estado de derecho. Toma como ejemplo a seguir al modelo inglés en el cual se toman dos dimensiones, una objetiva que queda plasmada en el estado de derecho y, otra subjetiva, con la percepción que se tiene sobre su seguridad.

Por otro lado, Rousseau desarrolló una serie de conceptos en “El contrato social”. Bolívar Espinoza y Cuéllar Saavedra explican que Rousseau utiliza el término “república” con mayor frecuencia que de “estado”, pero realizan un análisis en base a esta última voz al basar su trabajo en las definiciones expuestas. Es importante destacar

¹³ En “Del espíritu de las leyes”, Montesquieu estudia en profundidad distintos tipos de regímenes políticos, por lo cual él los tipifica bajo tres categorías paradigmáticas, a saber: el régimen republicano (que lo divide en dos subcategorías, el régimen republicano aristocrático y el régimen republicano de tipo democrático - representativo), el régimen monárquico y el régimen despótico.

que apartan del análisis las posiciones activas o pasivas¹⁴ del “cuerpo político” del contrato social (2008).

La definición de Rousseau para el Estado, según explican Bolívar Espinoza y Cuéllar Saavedra, (2008), es “la forma de organización política que se da un pueblo y que se basa en el principio de soberanía popular”. De esta forma, el Estado queda constituido como la sumatoria de los esfuerzos de las personas que componen a una sociedad en pos de administrarla.

Al mismo tiempo, los autores indican que la existencia de un Estado involucra el ejercicio de fuerzas de dominación en términos de mando y obediencia. Es necesario aclarar en este punto que esta relación de dominación está atravesada por la voluntad general de los representados en el contrato social en cuanto que el mando está asociado a las funciones legislativas y ejecutivas, donde el ejecutivo está limitado por las cuestiones dictaminadas por la función legislativa, cortando grados de libertad al ejecutivo como uno de los mecanismos de equilibrio entre los poderes de la república¹⁵.

De esta forma puede afirmarse que el Estado está relacionado con un “interés público” o “bien común” que es lo que genera la necesidad de los individuos de la vida en sociedad. Así, agregan Bolívar Espinoza y Cuéllar Saavedra, que Rousseau entendía que el Estado requería para tener fuerzas, una acotación territorial y poblacional, siempre que el Estado se basa en la vinculación social firme que existe entre los individuos que lo componen¹⁶.

La visión del ser humano en su estado natural de Rousseau – distanciándose de la postura de Hobbes del ser humano bárbarico y brutal -, es que el ser humano no tenía prejuicios, jerarquías, nociones de propiedad ni compromisos; que su vida era en paz y

¹⁴ En este sentido, la posición activa del contrato social corresponde al soberano, mientras que la posición pasiva se corresponde al Estado. Además, existe un tercer término que es el de “potencia” que corresponde a la comparación con otros similares.

¹⁵ Rousseau suele referirse a la república tal como se expusiera previamente.

¹⁶ En términos societarios, la existencia del Estado requiere de *afecto societatis* para ser fuerte.

harmonía. En este sentido, Rousseau indica que los conflictos del ser humano comienzan con la vida en comunidad debido a la oposición de intereses entre individuos y grupos dentro de la comunidad. Sin embargo, la propuesta de Rousseau no plantea una idealización del estado natural del ser humano al que haya que regresar, ni es detractor del Estado, sino que va más allá de las posturas básicas y propone que el Estado, mediante sus instituciones, sea el regulador de las relaciones entre los individuos y grupos mediante el ejercicio de la coerción pública (el ejercicio del monopolio de la fuerza pública. (Dupré, 2011)

A diferencia de Hobbes, Rousseau planteaba que el ser humano, en su estado natural, sin prejuicios ni nociones de propiedad, jerarquías ni compromisos, vivía en paz y armonía, y que todos los conflictos del ser humano devienen de la existencia de la vida en comunidad, con contraposiciones de intereses entre los individuos y grupos de individuos. Ahí hay que observar y tener cuidado en cuanto que Rousseau no plantea en ningún momento el retorno al estado natural o la abolición del Estado, sino que, al abandonar definitivamente el estado de inocencia primigenio de la humanidad, las instituciones del Estado, con la potestad coercitiva para la regulación de las relaciones, se hace estrictamente necesaria (Dupré, 2011).

Pippin (2004)¹⁷, explica que Kant denomina al Estado como *civitas* y lo entiende como al conjunto de personas que se someten a leyes jurídicas que sirven como normas y que facilitan la unificación de la comunidad. Aclara, también, que la forma en la que Kant define al estado es bajo la forma republicana, con separación de poderes, aunque, en este caso, no se trata de una separación de poderes con un equilibrio perfecto entre ellos, sino que presenta desbalances.

Continúa explicando el autor que Kant entiende al Estado bajo una noción que implica una soberanía absoluta. Esto es que el estado ostenta la función del resguardo de la propiedad privada y que, a su vez, regula algunos aspectos de las vinculaciones entre los ciudadanos que componen la sociedad, esto es, como ejemplo, regula contratos y conflictos sobre la propiedad. Por otro lado, bajo una óptica del derecho del ejercicio de la acción civil, entiende que está reservada para los hombres adultos y propietarios,

¹⁷ Recuperado el 20/11/2019 de <https://dadun.unav.edu/handle/10171/4574>

a quienes llamaba ciudadanos activos. Esta segregación tiene razón de ser en cuanto a la posibilidad de ostentar posesiones, cosa que estaba vedado a las mujeres, por lo que estaban excluidas de la posibilidad de ser ciudadanas activas, y la misma exclusión recaía sobre todos aquellos que no pudieran mantenerse a si mismos por medio de su actividad, por ejemplo, los mendigos, pero también quedan abarcado en esta categoría los empleados¹⁸.

En cuanto al debate de la vida en sociedad como una salida del estado natural del ser humano, Kant indica que es un deber el abandono del estado natural que, por definición es solitario, para unirse a otros individuos y quedar amparado y dominado por la ley, por el Estado de derecho (es decir, la ley como una restricción externa a la misma persona). (Krieger *et al*, 2015)

Por otro lado, la propuesta de Hegel sobre el Estado, lo asimilaba a una consciencia popular colectiva, esto es que la realidad moral no es impuesta por un agente externo, sino que es algo que corresponde a la dinámica de su legislación, que es la forma en la que se materializa la consciencia del pueblo sobre si mismo. Es de esta forma que Hegel indica que se perfecciona la expresión de la libertad de un pueblo, delimitando sus propias restricciones a través de su marco normativo y que el marco normativo es un reflejo de la consciencia popular, es decir, de los marcos de referencia de lo deseable y lo indeseable para los comportamientos sobre los que el Estado ejercerá su poder de coerción. (Avalos Tenorio, 2010)¹⁹

Hegel detalló, también, cuáles son los requerimientos para la administración pública y para sus funcionarios. Las observaciones de Hegel en el funcionamiento de los Estados lo hicieron notar que los Estados estaban dirigidos por un príncipe, pero que también contaba con un grupo de ministros y representantes de la nobleza que lo acompañaban

¹⁸ Las exclusiones deben ser vistas desde el contexto histórico puntual, dado que los “empleados” eran personas que, sin la propiedad de sus empleadores, no podrían garantizar su sustento y que, en la mayoría de las oportunidades, vivían en las propiedades de sus empleadores.

¹⁹ Recuperado el 16/10/2019 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300001

en sus faenas. En este sentido, realizó un detalle pormenorizado respecto a la importancia de la separación en áreas de competencia de cada ministerio y que deberían poseer una autoridad propia, así como que los funcionarios que ejercieran algún cargo deberían ser idóneos en la materia del ámbito de actuación y, además, ser idóneos desde un punto de vista de su comportamiento, la transparencia y su vocación de servicio para buscar el bien común de los individuos que habitan el principado – en lugar de ir tras intereses particulares (Krieger *et al*, 2015)

Posteriormente, Marx retoma los conceptos de dominación e indica que el Estado se convierte en un instrumento de dominación política de la burguesía (la clase burguesa) que, haciendo uso de la coerción – es decir, la violencia – que puede ejercer el Estado, procura garantizar su posición como propietarios. Esto permite, según Marx, continuar con una lógica racional y egoísta en perjuicio de otras clases sociales. Es por este motivo que Marx propone como una cuestión superadora al Estado, su fin con la llegada de una sociedad comunista, en cuanto que no se requeriría mantener posiciones de privilegio de una clase social determinada.

Max Weber (1991), por su parte, aporta al conocimiento una nueva noción de Estado. Weber define al Estado como una asociación política consolidada como un sistema de dominación “del hombre sobre el hombre” sostenido por medio de la fuerza para que se perfeccione el reconocimiento de la autoridad. Esto, explica, es por el uso de violencia legítima que se logra el reconocimiento de la autoridad por parte de los dominados, ya que, sin dominados no existe el sistema de dominio.

El Estado, según considera Weber, logra su legitimización por medio de la afinidad con los valores que son considerados dominantes en la sociedad. También indica que esta iniciativa de asociación que da origen al estado cuenta con un aparato administrativo y es guiado por un fin determinado. Asimismo, el aparato administrativo, los funcionarios que componen al Estado, ven restringido su accionar por un cuerpo de normas y reglamentaciones que prescriben su capacidad de actuación y evitan la discrecionalidad, teniendo como principal instrumento disuasivo a los comportamientos inadecuados al monopolio del uso de la fuerza. Este cuerpo normativo y reglamentario procura la igualdad de cualquier miembro de la sociedad ante el Estado (Krieger *et al*, 2015).

El Estado también puede ser definido como la organización social de una comunidad establecida en un territorio determinado y que posee un ordenamiento jurídico que permite un ordenamiento conveniente para los miembros de la sociedad y que, a su vez, posee los medios necesarios para ejercer la coacción pública. Esta definición es la que ha propuesto Raymond Carré de Malberg. (1948)

Carré de Malberg sostiene la supremacía del estado de derecho y toma los valores republicanos con vehemencia, es decir, rescata la separación de poderes en los tres poderes reconocidos (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial). También indica que el principio de legalidad es el cimiento de la teoría de la función administrativa, planteando así un límite a la discrecionalidad de los agentes del Estado en su función pública. (Bechara Llanos, 2015)²⁰

Bechara Llanos explica al interpretar a Carré Malberg, que el Estado tiene algunas funciones básicas, entre ellas las de proveer defensa del exterior, procurar el orden interno, promover el desarrollo moral y material de la nación. Así, entiende, es que los individuos le otorgan el poder social al estado por medio de la soberanía y, la soberanía es otorgada por la nación.

Una forma simple de comprender al estado es bajo la definición provista por Brunet (1987) que indica que, al menos en términos políticos, el estado es la organización de la sociedad. Veremos que estos parámetros básicos se repiten en otras definiciones y conceptualizaciones modernas del Estado.

Cuando analizamos definiciones más modernas del Estado, encontramos que Uranga (2018)²¹ indica que el Estado es una forma específica de ordenamiento político y que, a su vez, va a configurar la forma de ordenamiento de todas las relaciones sociales. Aclara que, a diferencia de otras formas de organización, el Estado posee el monopolio

²⁰ Recuperado el 07/12/2019 de

https://www.researchgate.net/publication/331510926_Aproximacion_teorica_al_concepto_de_estado_distinciones_en_torno_a_Heller_Jellinek_y_Carre_de_Malberg

²¹ Recuperado el 03/01/2020 de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1415_UrangaET.pdf

de la fuerza (el poder de coerción), cosa que el resto de las organizaciones no posee. También indica que los ciudadanos no tienen opción de pertenecer o no al Estado. En términos de Gordillo (2013) esto implica que existe una relación indisoluble entre el pueblo y el Estado. Es decir, la relación entre el titular de la soberanía (el pueblo) y la organización jurídica que es el Estado que se evidencia en sus órganos.

Cuando O'Donnell (2010) conceptualiza al Estado, lo define a partir de la complejidad que implica dicha asociación y que su estructuración actual proviene de la forma en la que se ha maleado a través de la historia, estando legitimado por un marco legal que lo origina y define el sistema de dominación política y que, finalmente, posee un carácter coercitivo en el marco de sus leyes.

El Dr. en Derecho y Ciencias Sociales Agustín Gordillo (2013) indica que la forma en la que se organiza cada Estado difiere entre ellas en cuanto a estar en concordancia con lo que dictamine su propia constitución, confirmando así, la libre determinación del tipo de ordenamiento del que han expuesto varios de los autores que fueran desarrollados previamente a lo largo de este trabajo.

Fau (2020) indica que O'Donnell define al Estado “el componente específicamente político de la dominación de una sociedad en un territorio dado”.

Así, el Estado se convierte en un organizador y articulador de la sociedad a partir del ejercicio político (Fau, 2020) en el más amplio sentido, desde las elecciones (cuando los sistemas lo permitan) hasta las negociaciones entre los representantes de la sociedad. Oszlak (2006) indica que ese rol del Estado sigue siendo tal – de organizador y articulador – pese al incremento de su descrédito.

Oszlak indica que existe una condición más para un Estado y es el reconocimiento de soberanía por parte de otros estados. Eso se agrega a las otras condiciones que ya fueran mencionadas anteriormente tales como el poder ejercer el monopolio de la fuerza por medios legítimos, tener desarrollado un aparato administrativo, profesional y autónomo, es decir, un aparato especializado en la obtención y administración de los recursos para los diversos usos destinados en la sociedad civil. (en Krieger *et al*, 2015)

Oszlak (2006) aclara que la existencia del Estado es algo real y palpable, en cuanto que no se ha podido materializar en ningún caso a una sociedad sin estado, tal como plantean algunos extremos ideológicos como el comunismo y el ultraliberalismo.

Al hacer un repaso histórico, Abal Medina y Barroetaveña (2000) indican que el Estado es una forma particular de ordenamiento político surgida en Europa a partir de la edad contemporánea (desde el siglo XVII) y que las características principales están dadas por: la soberanía – entendiendo a la misma como al capacidad de un Estado para mantener el control sobre su población en forma exclusiva y que otros Estados le reconozcan la calidad de par; la exclusividad en el control de una población determinada y su territorio; poseer un aparato administrativo de naturaleza burocrática que permita materializar sus actividades, y; progresiva centralidad del poder (como relaciones políticas en una única entidad, el Estado) y la progresiva impersonalidad del mando (plasmada en las instituciones).

En definitiva, el Estado es comprendido de dos formas en simultaneo, una desde el punto de vista ideal-abstracto, que analiza las relaciones sociales como parte del juego político que articula al sistema de dominación social y otorga orden a un territorio definido y; otra que utiliza el punto de vista de la manifestación material del Estado, es decir, el conjunto de instituciones que interactúan y están interrelacionadas en las que se manifiestan las concentraciones de poder y recursos de la dominación política, entendiendo aquí al Estado como el aparato de la administración pública. (Oszlak, 2008)

Así, tal como plantearon Oszlak y O'Donnell (1976), los juegos de negociaciones, alianzas y conflictos entre distintas personas, grupos o fuerzas, entendiéndolos como parte de las pujas políticas se desarrollan en una arena llamada Estado. Por esto, se puede comprender al Estado como las relaciones sociales de poder que participan un conjunto de instituciones públicas de gobierno, administración y coerción.

Más adelante, se tratarán algunos de los aspectos del poder que resultan de interés para este trabajo de tesis.

Principales funciones del Estado

Fernando Insuani (1985) indicó que el Estado tiene como principales funciones la función político – ideológica, la función económica y la función política.

La función político – ideológica implica el aseguramiento del orden y la armonía social. Esto es, establecer un conjunto de normas e implementarlas mediante la asignación de

recursos (tanto materiales como simbólicos²²) para evitar, reducir, mitigar o eliminar los conflictos en una sociedad. Esto es que el Estado debe ser capaz de desarrollar y asimilar una identidad colectiva dentro de los individuos que lo integran, de forma tal que se desarrolle una identidad nacional.

En cuanto a la función económica, el autor indica que se cumple mediante la implementación de un marco legal y normativo, así como el desarrollo de infraestructura que permita el aumento de la capacidad de producción, acumulación y distribución de recursos dentro de una sociedad, entendiendo esto como un conjunto de procesos que hay de facilitarse.

Finalmente, respecto a la función política, se explica que se trata del desarrollo de políticas para afianzar el control del Estado.

Esto es, en palabras de Alessandro y Astarita (2010), que el Estado busca alcanzar el bienestar social y que, para ello, el sector público tendría que focalizarse en que todos sus habitantes puedan proveerse de bienes y servicios, en cuanto que los ciudadanos tienen todos derechos por igual²³. En términos de Sowell (1987), la forma en la que el Estado garantice esto dependerá de cuestiones vinculadas a las visiones y paradigmas predominantes, así, los esfuerzos del Estado estarán puestos en garantizar la igualdad de oportunidades – al hacer foco en el proceso – o en la igualdad de resultados – al hacer foco en los resultados.

Definición de administración pública

Al desarrollar las nociones del Estado a lo largo de la historia, fue surgiendo el concepto de la administración pública, como los órganos que materializan las funciones del Estado. Es dable destacar que cuando se habla de administración pública se puede estar hablando de dos conceptos estrechamente vinculados, pero de distinta naturaleza, dado que la administración pública puede ser una disciplina o un cuerpo administrativo que ejerce esta disciplina. A continuación, se desarrollará más en profundidad estos conceptos.

²² Entiende a los recursos simbólicos como aquellos que refuerzan el sentimiento de pertenencia.

²³ También tienen obligaciones por igual

Carrillo Castro (citado por Galindo Camacho, 2000) define a la administración pública como un sistema que integra cuestiones normativas, reglamentarias, prescriptivas y descriptivas, así como elementos humanos, recursos económicos y materiales, mediante el cual se llevan a la práctica las políticas dispuestas por los gobernantes o representan a una sociedad organizada políticamente. En cuanto a la definición del sistema realizada por Carrillo Castro, podríamos acotar dicha definición a, en palabras de Emery y Trist (citados por Etkin, 2000), un sistema sociotécnico, sin olvidar que las organizaciones poseen, también, un componente socio cultura (Etkin, 2000).

La disciplina de la administración pública busca la respuesta a como implementar de mejor manera las políticas públicas. Es decir, cómo la administración pública como cuerpo administrativo va a lograr articular los programas y proyectos del Estado. (Krieger *et al*, 2015)

Pagani (2010)²⁴ indica que la administración pública es quien implementa las acciones de gobierno y las políticas estatales. Esto es, la administración pública está compuesta por el conjunto de organismos estatales que prestan servicios a sus habitantes y procuran la realización de las funciones administrativas del Estado.

Pagani (2010)²⁵ cita a un documento del Consejo Federal de la Función Pública de 2006 que define a la administración pública como “actividad organizada del Estado; gobierno en acción, que tiene por objeto al pueblo, por lo que trabaja en función de su identidad cultural, bienestar y desarrollo Estado”.

A lo antedicho, se puede agregar que la administración pública se encarga de materializar las políticas públicas que son diseñadas por los gobernantes electos para canalizar las demandas sociales. (Krieger *et al*, 2015)

Por otro lado, se entiende como requisito *sine qua non* para que un gobierno tenga una gestión exitosa, que la administración pública que lleve adelante las acciones planteadas por el gobierno sea una administración moderna y eficiente, en cuanto que quienes

²⁴ Recuperado el 10/01/2020 de <https://www.aacademica.org/000-027/324>

²⁵ Recuperado el 10/01/2020 de <https://www.aacademica.org/000-027/324>

componen a la administración pública serán los instrumentadores de las políticas públicas diseñadas. Esto, a su vez, hace a la gobernabilidad. (Krieger *et al*, 2015)

Al momento de hablar de la administración pública, la misma puede ser clasificada en administración pública burocrática y administración pública gerencial.

La administración pública burocrática es aquella que sigue la lógica burocrática weberiana, con procedimientos pautados de aplicación universal, normas rígidas de procedimiento administrativo y un servicio civil profesional. Tiene una lógica instrumental y se basa en el ajuste de objetivos y medios para alcanzarlos. Por otro lado, la administración pública gerencial, es un tipo de administración pública que busca extrapolar las buenas prácticas de la administración del sector privado, al sector público, tomando como guías la utilización de objetivos de gestión, indicadores de gestión, dirigidos por resultados, previsión, planificación, descentralización, competitividad y orientación al mercado. En este caso, el foco está puesto en los “clientes”, los resultados, la eficiencia y la competitividad. (Krieger *et al*, 2015)

Más recientemente, ha surgido un nuevo concepto vinculado a la administración pública, la administración pública electrónica (o e administración). En este sentido, la administración pública se moderniza, incorporando herramientas de gestión digitales que le permitan, por un lado, evitar el uso de papeles y, por otro, vincularse con mayor facilidad por diversos canales digitales con los ciudadanos y empresas para cualquier gestión que tengan que realizar ante el Estado. Estos cambios hacia la administración electrónica o la e administración llevan, necesariamente, cambios en los procesos y en el marco normativo y debe ir acompañado de capacitación para los agentes de la administración pública. (Teleprensa, 2019)²⁶

La Comisión Europea (2017), mediante su Comunicación COM (2017) 134 final²⁷ indica que la digitalización de la administración pública de los estados miembros de la

²⁶ Recuperado el 20/07/2019 de <https://www.teleprensa.com/articulo/sociedad/continua-el-camino-hacia-la-administracion-electronica/20190122185524220806.html>

²⁷ Recuperado el 18/07/2019 de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

Unión Europea está permitiendo obtener varios beneficios, entre ellos el ahorro de tiempo, la reducción de costo, el aumento de transparencia pública y mejor prestación de servicios públicos. Agrega que, también, la integración y automatización de extremo a extremo de los servicios públicos permitirá un mejor uso de información confiable y la apertura de datos públicos, lo que otorgará mayor eficiencia y transparencia a las administraciones públicas europeas.

Tomando prioridad a las empresas y ciudadanos y la búsqueda de escalabilidad de los servicios digitales a nivel país (y, en este caso, de toda la Unión), se enfocan en la interoperabilidad, la compatibilidad de los sistemas y bases de datos bajo *standards* armonizados (Comisión Europea, 2017)²⁸, dado que, como indican en el anexo 2 de la comunicación COM(2017) 134 final (Comisión Europea, 2017)²⁹, los ciudadanos y empresas se vean en la necesidad de interactuar con las administraciones públicas de los Estados por medios digitales³⁰.

Por otro lado, al considerar otro aspecto, el del nivel de la gestión pública, podemos iniciar que el marco legal argentino instituye tres niveles de gestión pública, tratándose de la administración pública nacional, provincial y municipal. Es decir que cada nivel de la administración pública está compuesto por entes y dependencias que permiten su funcionamiento (Pagani, 2010)³¹. La Constitución Nacional³² determina que las

²⁸ Recuperado el 18/07/2019 de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

²⁹ Recuperado el 18/07/2019 de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF

³⁰ Durante la pandemia del virus SARS-CoV-2 hemos visto la necesidad que todos los países y estados subnacionales han tenido de proporcionar servicios digitales para que sus ciudadanos y empresas puedan seguir interactuando con el Estado.

³¹ Recuperado el 10/01/2020 de <https://www.aacademica.org/000-027/324>

³² Recuperado el 09/12/2019 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

provincias³³ y municipios deben tener su propia administración y aclara que las provincias tienen todo el poder no delegado a la administración federal.

Paradigmas de gestión pública

Definición de paradigma

Un paradigma es un conjunto de conceptos, creencias y formas de pensar que permite comprender la realidad y, de esta forma, obrar respecto al contexto. La constitución de un paradigma implica valores subyacentes que son utilizados por los sujetos (observadores, analistas u operadores organizacionales) que constituyen el marco de referencia para sustentar sus conclusiones. A su vez, los paradigmas llevan consigo la existencia de posiciones tácitas que van a actuar al momento de enfrenar situaciones problemáticas, jerarquizando cada una de las cuestiones a valorar y sopesando las mismas. (Etkin y Schvarstein, 1994)

La segunda acepción provista por página web de la Real Academia Española indica que un paradigma es una “Teoría o conjunto de teorías cuyo núcleo central se acepta sin cuestionar y que suministra la base y modelo para resolver problemas y avanzar en el conocimiento.” (Real Academia Española [RAE], recuperado el 10/02/2021, definición 2)³⁴

Kuhn (2010) quien forjó el concepto moderno de paradigma, utiliza la palabra en términos de un modelo o un patrón que es generalmente aceptado, diferenciándose del concepto aristotélico que utiliza la palabra bajo la noción de un ejemplo (Acosta Ruiz, 2005).

Es importante comprender que, bajo las definiciones expuestas *ut supra*, se desprende que los paradigmas imperantes, ese conjunto de conceptos y formas de pensar casi incuestionables, no son suficientes para explicar, justificar y comprender los fenómenos para poder resolver problemas. Es en ese momento que los paradigmas comienzan a

³³ Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³⁴ Recuperado el 10/02/2021 de <https://dle.rae.es/paradigma>

cuestionarse, dando lugar a nuevas ideas y concepciones que, en definitiva, podrían constituir un nuevo paradigma. (Sanchez Vazquez, 2013)

Así, Tellería Escobar (2010) explica que los paradigmas corresponden a una época específica y que reflejan concepciones históricas y formas de comprender la realidad en cada momento, específicamente en cuestiones vinculadas a la esfera de la democracia y la administración pública.

Esto explica lo volátil de las concepciones del estado, la administración pública, sus funciones y formas de funcionamiento, con implicancias, incluso, filosóficas. Algunas de estas concepciones no pueden llegar a llamarse paradigmas desde un punto de vista estricto, sin embargo, bajo el próximo título se expondrán algunas de las mismas.

Paradigmas y teorías de sobre el estado y la administración pública

Tal como se explicara en el capítulo precedente, no todo lo expuesto a continuación constituye en sí mismo un paradigma, pero si representa o representó, al menos, una visión teórica significativa y amerita ser mencionado para comprender mejor el fenómeno de la gestión pública. De todas formas, tal como explicara Farmer (1995), los aspectos vinculados a la administración pública se encuentran en un estado preparadigmático, por lo cual coexisten un conjunto de teorías y paradigmas en el cual cada grupo de pensadores intentan imponer su punto de vista para que su cosmovisión y la forma de entender los fenómenos de la administración pública sean aceptados generalmente por la comunidad académica y científica.

No obstante la aclaración previa, se realizará un breve repaso histórico de distintas perspectivas que intentan interpretar y explicar los fenómenos de la administración pública.

Krieger *et al* (2015)³⁵ distinguen ciertas teorías distinguibles:

En primer lugar, encontramos la posición de separación tajante entre política y administración. Este enfoque plantea una diferenciación rotunda entre el cuerpo de

³⁵ El resto del título lleva el ordenamiento y las ideas básicas expresadas en Krieger *et al* (2015), por lo cual no se repite la cita, pero también se agregan menciones particulares que si se van a citar en el resto del acápite.

funcionarios (de carrera) de la administración pública y los funcionarios políticos electos por el pueblo (en el caso del presidente) o designados por el ejecutivo (en el caso de ministros, secretarios, etc.). En este análisis, el cuerpo de funcionarios de la administración pública es, en término teóricos, neutros desde un punto de vista partidario dentro de sus funciones, es decir, se mantienen ajenos a las cuestiones partidarias y hacen foco en ejercer sus funciones buscando la consecución de sus objetivos de gestión. Por otro lado, los funcionarios políticos deben hacer foco en factores de eficacia de las políticas públicas.

Esta teoría quedó en desuso al ser evidente que existen cargas de gestión y de formulación de políticas públicas en ambos grupos identificados, tanto el personal estatal de carrera, como en el personal político designado.

En segunda instancia, se puede identificar al enfoque de la administración pública como una ciencia política. Los científicos políticos han intentado encarar la disciplina de la administración pública dentro de su ámbito de acción, en cuanto que el planteo de la indisolubilidad de las funciones de gestión y de definición de políticas públicas por parte de los funcionarios de carrera y políticos, llevaba a comprender a la administración pública como una unificación entre las ciencias de la política y la administración.

Posteriormente, se comenzó a hablar de la administración pública en términos de burocracia, es decir, un conjunto de cuadros administrativos profesionales que son seleccionados en base a su idoneidad personal para el desempeño de las funciones requeridas. Esto es que el mérito, la transparencia, las reglas claras y universales otorgan previsibilidad al ciudadano y al funcionario en un marco de honestidad y claridad. De esta forma se garantiza, desde la administración pública, la igualdad e imparcialidad en la toma de decisiones³⁶ por parte de los funcionarios, que a su vez,

³⁶ Las decisiones son, por lo expuesto, racionales y legitimadas en un marco normativo / legal que estipula los derechos y obligaciones de los ciudadanos y los funcionarios, así como pauta los comportamientos que ha de tener el funcionario respecto a su trabajo. Estos comportamientos están dispuestos en procedimientos y protocolos, más allá del marco legal que es más general.

ven restringido su margen de maniobra por normas y reglas que pautan su comportamiento.

En cuarto lugar, podemos hablar de los Principios de la administración. Este paradigma plantea que existen ciertos principios explícitos y universales que guían el comportamiento de los administradores para la toma de decisiones para que resulte en una gestión exitosa. Estos principios son los expuestos por Henri Fayol (Chiavenato, 2007): división del trabajo, autoridad y responsabilidad, disciplina, unidad de mando, unidad de dirección, subordinación de los intereses individuales a los generales, remuneración del personal, centralización, cadena escalar, orden, equidad, estabilidad del personal, iniciativa y espíritu de equipo³⁷.

La exagerada simplificación de la realidad propuesta por esta escuela hizo que esto se convirtiera en su principal falla³⁸.

Otra de las formas expuestas por Krieger *et al* fue la del paradigma propuesto por Taylor, al comprender a las organizaciones bajo la metáfora de una máquina. Esta propuesta de Taylor indica que bajo instrucciones se podían parametrizar los criterios para una ejecución de las tareas exitosa. Esto se lograba mediante el estudio de tiempos y movimientos, para poder realizar las prescripciones correspondientes de cómo desarrollar las tareas, donde los operarios no debían objetar las instrucciones recibidas, atrofiando así las posibilidades del pensamiento creativo de quien ejecuta la tarea, es decir, de quien tiene el *expertise* de la misma.

Posteriormente, se corre el foco del mero estudio de las tareas y los tiempos a comprender que las organizaciones están compuestas por seres humanos que interactúan entre sí. Así surgió una nueva concepción para los estudios de la

³⁷ Cada uno de los principios tiene una explicación. Como no es menester de este trabajo ahondar en los mismos, solamente se los ha enumerado.

³⁸ Sin embargo, a lo largo del tiempo se ha realizado una apertura de cada uno de los principios, agregando complejidad a cada uno de los temas y la forma de comprender la realidad. Muchos de estos trabajos posteriores fueron realizados en el marco de otras escuelas de pensamiento, sin embargo, la aproximación de Fayol, con el inicio de los estudios serios sobre la ciencia de la administración, fue correcta, aunque si, poco desarrollada.

administración bajo la escuela de las relaciones humanas. Aquí se reconoce que las personas y los grupos de personas son importantes para el funcionamiento de las organizaciones dado que los comportamientos de los individuos no se van a ver limitados a las actividades pautadas (comportamientos físicos, decisorios y administrativos en general), sino que existe una fase psicológica y social que va a estar jugando un rol importante en la construcción de las conductas dentro de una organización.

Otra de las formas de comprender a las organizaciones es como si se tratara de organismos. Esto implica que considera que la organización no está aislada, sino que el entorno en el cual está inmersa la misma debe ser considerado y, a su vez, concibe a las organizaciones como sistemas abiertos que afectan y son afectados por diversos factores circundantes.

Esta perspectiva entiende que las organizaciones son cambiantes en lugar de estáticas y que, dicho cambio, surge como un mecanismo de ajuste con el entorno. Esto es, que las organizaciones se adaptan al contexto para poder sobrevivir, por lo cual cada ambiente tendrá organizaciones adaptadas para su supervivencia en él.

La teoría de los sistemas, el octavo punto de análisis, indica que las organizaciones tienen partes que están interrelacionadas y son interdependientes. Es decir, que la teoría entiende los aspectos de las relaciones que genera un impacto en el funcionamiento general de la organización.

A su vez, esta teoría reconoce que las vinculaciones no son únicamente internas, sino que también existe una vinculación con el entorno, del cual se abastece (de *inputs* o elementos de entrada) y al cual provee (de *outputs* o elementos de salida).

Con estas consideraciones, se entiende que la toma de decisiones intenta ser racional, pero que en un contexto que está en cambio permanentemente y al cual se debe adaptar para sobrevivir, la racionalidad permanece en una categoría de intención.

En noveno lugar, podemos hablar de una teoría que supera a la anterior de sistemas abiertos que están condicionados por un contexto y una tecnología. En este caso, la teoría intentará centrarse en la estrategia mediante la cual las organizaciones, tal como se dijo anteriormente, intentan adaptarse al contexto y a la tecnología – que generan

contingencias en forma permanente – para, de esta forma, recuperar un equilibrio. Este proceso es denominado equilibrio dinámico.

Esta teoría indica que las organizaciones tienen que ser de distinto tipo para poder desenvolverse exitosamente en los diversos contextos y condiciones tecnológicas. Esto lleva, también, a que las organizaciones vayan ajustándose permanentemente al contexto para poder cumplir con sus objetivos.

Posteriormente, la gestión por objetivos y resultados surge como un complemento a la teoría precedente, abordando la parte operativa con la cual se perfecciona estrategia.

Este paradigma resulta funcional a la administración pública en cuanto que se genera una cadena de medios y fines desde las políticas públicas diseñadas hasta la implementación de las actividades que componen a las mismas. Es decir, tiene una lógica instrumental. (Etkin, 2020)

El enfoque propuesto por la gestión por objetivos y resultados confronta contra el enfoque de la burocracia, en cuanto que prioriza el cumplimiento de los objetivos y metas por sobre la aplicación indiscriminada de reglas.

Otro enfoque es el de la gestión por valores. En este caso se busca que la cultura burocrática sea rediseñada para poder enfocar esos cambios a favor de la visión estratégica de una mejor implementación de las políticas públicas en beneficio de la sociedad, es decir, de las personas que la componen. Esto no implica que la dirección por objetivos y resultados no sea válida, sino que más bien, la complementa.

Es por esto que se busca que las organizaciones (en los casos bajo análisis, públicas) generen trabajo en equipo, aprendizaje y trabajo en redes mediante la mejora de la comunicación, generar espacios de participación y la profesionalización de las personas que componen a las organizaciones.

En duodécimo lugar, las organizaciones pueden ser estudiadas bajo la metáfora de las redes neuronales. El enfoque propuesto en este caso supera a las escuelas clásicas en cuanto que se otorga valor a las personas, a su inteligencia, educación, capacidad de pensar, de crear e innovar.

El siguiente enfoque es el del paradigma cultural, que considera a la organización como un todo inseparable y estudia los aspectos informales. Este enfoque entiende que las

normas, valores y creencias de los individuos que van a dirigir sus acciones y, por ende, moldearán la lógica de las acciones de la organización, son generados por la cultura.

Otra forma de comprender a las organizaciones es bajo el estudio del poder y la gobernabilidad. En este caso, se hace foco las interacciones entre las personas y grupos de personas en lo referente a sus intereses, donde pueden surgir conflictos y diversos comportamientos que terminarán definiendo las actividades de la organización.

Cuando se analiza el poder y la gobernabilidad de las organizaciones, se puede apreciar que estas son sistemas de gobierno que determinan aquellos principios que van a legitimar diversos tipos de reglamentaciones.

Al analizar a las organizaciones desde este punto de vista, se considera en el estudio a las personas y grupos internos de la misma, así como a agentes externos. Aquí son considerandos conceptos como poder e influencia, por lo cual, también se deben comprender los fenómenos planteados desde esta óptica para comprender los procesos de negociación.

El paradigma psico-organizacional entiende que las personas tienen necesidades y motivación que influye sobre su conducta en forma directa. Esto es que cada persona tiene necesidades de distintas características e intensidades. De esta forma, se explica que existe una tensión al analizar las necesidades de los individuos que componen la organización con la satisfacción de las metas de esta.

Este enfoque presenta la propuesta de intentar finalizar con la dicotomía de las necesidades propias con las metas de la organización al desarrollar equipos de trabajo estables con participación de los trabajadores en la toma de decisiones. Para esto se requiere mejorar las comunicaciones y que el trabajo con organizaciones sea flexible y dinámico, de forma que permita el cumplimiento de objetivos más allá de cumplir con requerimientos normativos burocráticos.

Por otro lado, el paradigma del cambio y la transformación toma bases heraclítea³⁹ y afirma que lo único permanente es el cambio. De esta forma, las organizaciones

³⁹ Tomado de Diels (1912). *“Man kann nicht zweimal in denselben Fluß steigen nach Heraklit und nicht zweimal eine ihrer Beschaffenheit nach identische vergängliche Substanz berühren, sondern durch das*

adquieren un carácter de cambiantes y, para poder analizarlas, se utilizan tres lógicas diferentes. En primera instancia se considera que las organizaciones son sistemas auto-productores, es decir, que se crean a sí mismas a su imagen (utilizando el concepto de autopoiesis). En segundo lugar, se considera que las organizaciones cambian a partir del flujo de las retroalimentaciones (o *feedbacks*). Finalmente, el tercer punto es que las organizaciones van cambiando mediante un proceso dialéctico por el cual cada acción, genera una reacción en sentido opuesto, tal como hubiere propuesto Issac Newton (Rendón Ríos, s/f)⁴⁰.

El paradigma de la acción (punto decimoséptimo) es un conjunto de teorías que, a nivel micro, analiza como los individuos otorgan significado a su entorno. En este sentido, Weber planteó la necesidad de entender el contexto social desde la perspectiva de las personas que participan de ese ámbito.

En este sentido Weber propuso cuatro tipos de orientaciones de las acciones sociales, a saber: acción racional con arreglo a valores, acción racional con arreglo a fines, acción afectiva y acción tradicional. En el caso de la primera, las acciones están guiadas por los valores y, al mismo tiempo, la acción es ponderada como un valor en sí mismo. En el caso de la segunda, la acción racional, es una acción que tiene en cuenta y sopesa los medios, fines y consecuencias de la acción, es decir, tiene fines utilitarios. En el caso de la orientación afectiva de la acción, la misma está sujeta a aspectos emocionales y afectivos. Finalmente, la acción tradicional es aquella acción que proviene de la costumbre.

Por otro lado, no es posible dissociar esto de la concepción de que los sistemas sociales mantienen una relación simbiótica con sus miembros componentes, asumiendo cada uno de sus miembros, las características propias de la sociedad en la que se encuentra

Ungestüm und die Schnelligkeit ihrer Umwandlung zerstreut und sammelt sie wiederum und naht sich und entfernt sich."

Puede traducirse (traducción propia) como "Uno no puede meterse dos veces en el mismo río, según Heráclito, y tocar dos veces su idéntica esencia, sino que por el ímpetu y la rapidez de su transformación se dispersa y se junta y se acerca y se aleja."

⁴⁰ Recuperado el 10/03/2020 de <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa4/n11/r5.html>

y, a su vez, dejando su propia impronta marcada en la sociedad. Esto es, que el individuo forja a la sociedad y la sociedad forja al individuo.

El decimotercero paradigma corresponde al del *New Public Management* o Nueva Gestión Pública. Este paradigma asimila conceptos asociados a la gestión privada y los extrapola a la gestión pública. El motivo es que resalta la superioridad de las prácticas privadas sobre las públicas, pero no como una meca, sino como el reconocimiento de la innovación y de la profusión de pensamientos y prácticas administrativas en empresas de las cuales el Estado – es decir, la administración pública - podría tomar como referencia.

En este sentido, Osborne y Gaebler (1994) plantean que los gobiernos, como cabeza de las administraciones públicas, deben aprender a brindar mejores servicios a los habitantes de sus Estados. Para eso proponen un conjunto de 10 principios esenciales para considerar. Estos principios son los listados a continuación:

- El gobierno como articulador de servicios, no como proveedor de los mismos. Esto no significa exclusivamente que se deba privatizar y proponen diversas alternativas.
- El gobierno como propiedad de la comunidad, entendiendo que es mejor facultar a la gente que tener que servirla. Cambia el rol de los ciudadanos de un rol pasivo a otro activo.
- Competitividad. Esto es que los monopolios tanto estatales como privados son dañinos para la calidad de prestación de los servicios provistos.
- Inspiración en objetivos. Superar las reglas planteadas por la organización burocrática y enfocarse en objetivos cuyo cumplimiento estaría indicando la satisfacción de la ciudadanía.
- Dirección por resultados. Esto implica que el éxito de la gestión estará dado por los resultados alcanzados y no por la gestión inercial de la organización burocrática. Esto cambia rotundamente el foco de la gestión porque el financiamiento otorgado tendrá como contrapartida, un resultado y no un dato. El análisis de la información y de los resultados deberá hacerse en forma conjunta con el fin de tener una noción real y del éxito de la gestión. Hay

algunas conclusiones que se pueden sacar de este principio, a saber: lo que se mide, se hace; si no se miden resultados, no se puede distinguir entre éxito o fracaso; es necesario reconocer el éxito (o fracaso) para poder recompensar el éxito y aprender de él, así como corregir acciones que llevaron al fracaso (y también aprender de él).

- Inspiración en el cliente. Con inspiración en conceptos como la gestión de la calidad total, indica que el cliente (ciudadanos y empresas) deberían ser escuchados para orientar los servicios gestionados (directamente o como articulador) para satisfacer las necesidades de los clientes (en lugar de las necesidades de la burocracia).

- Ganar en lugar de gastar. Indican que es incorrecto tener una política de no generar ganancias en los servicios provistos por el Estado. El tema es saber qué hacer con el producto generado por esos servicios para que, nuevamente, el ciudadano se vea beneficiado (con mejores servicios, más servicios, disminuyendo el costo de estos – y por ende el precio cobrado, etc.).

- Previsión del gobierno. Esto está enfocado en la prevención de ciertos fenómenos que, de ocurrir, generarán altos costos para el Estado. Es decir, análisis de información y prospectiva.

- Descentralización del gobierno. Proponen pasar de una cuestión jerárquica a la participación y la construcción de equipos dado que la autonomía y participación llevan consigo a mayor flexibilidad, innovación, compromiso, motivación y gran productividad.

- Orientación al mercado. Proponen que los Estados no provean de bienes y servicios en forma directa, sino que promueva y regule mercados específicos para que sean quienes aporten los bienes y servicios requeridos, bajo condiciones de competencia que lleven a mejores precios y mayor calidad en los mismos.

La duodécima conceptualización es la teoría de la administración pública como “pública”. Esto es que entiende que la gestión pública debe ser considerada como un lugar abierto y accesible a la sociedad y que, además, deben rendir cuentas sobre la

gestión. Esto implica que existe a la vez una faceta técnica y política, así como técnica y normativa.

Finalmente, el paradigma adhocrático plantea que los cambios en el contexto pueden ser de naturaleza diversa y turbulenta, sin importar si los mismos son problemas sociales, temas económicos, tecnológicos, entre otros. Esto lleva a formulaciones organizativas que sean más adhocráticas y a plantear condiciones innovadoras que permitan satisfacer las demandas sociales.

En otras palabras, esto implica que las estructuras de las organizaciones deban tener bajos grados en la formalización de comportamientos preestablecidos, pero que, a su vez, deban contar con especialización adecuada y alta coordinación del trabajo para poder llevar adelante las funciones necesarias desde un esquema descentralizado y con cierta autonomía.

Construcción de valor público

Definición de valor público

Moore (1995) ha definido lo que es el valor público indicando que va a haber valor público cuando las actividades realizadas desde la gestión pública lleven a la satisfacción de las necesidades de los individuos de una sociedad - tanto en forma individual como colectiva - y que, a su vez, los funcionarios públicos en funciones directivas resulten ser eficaces, eficientes, transparentes, equitativos, fortalezcan la capacidad de la administración pública, entre otros aspectos mensurables que podrían considerarse.

Esto es, según indica el autor, que la creación de valor público depende en gran medida de la viabilidad operativa política de los proyectos de gestión.

En este caso, la clave que no hay que perder de foco es el concepto de satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en cuanto que la satisfacción está vinculada con la percepción de un ciudadano (cliente) respecto al cumplimiento o no de sus expectativas

(ISO 9000:2015), lo que lo hará juzgar como buena o mala a la gestión pública⁴¹ según, entre otras cosas, el servicio recibido.

Por otro lado, la definición provista por Kelly, Mulgan y Muers (2002) indica que el valor público es el valor creado por un gobierno a través de servicios, regulaciones y otras acciones. Entendiendo que el valor agregado otorgado por el Estado⁴² surge de la diferencia entre los beneficios que obtiene la ciudadanía y las concesiones que hace a favor del Estado, es decir, recursos, tiempo o poderes.

Los autores resaltan que, en las sociedades democráticas, son los votantes⁴³ quienes determinan qué es el valor público al sufragar a favor de ciertos candidatos con sus propuestas.

A su vez, el concepto de valor público facilita un punto de referencia para contrastar el desempeño de las políticas e instituciones públicas. También son una referencia para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y la selección de sistemas apropiados de entrega de valor a la ciudadanía (Keely, Mulgan y Muers, 2002). Es decir, la identificación del valor público va a dirigir a los funcionarios públicos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en la toma de decisiones en general.

Los autores plantean que, como regla general, existen tres cosas clave que los ciudadanos tienden a valorar. Estas tres categorías de fuentes de valor público son:

- Servicios: los ciudadanos tienden a dar valor a los servicios públicos de los cuales son beneficiarios. En este caso es importante evaluar la calidad de estos al momento de mensurar la satisfacción de los usuarios (ver más adelante la aclaración sobre la satisfacción);

⁴¹ Por ende, también evaluará la gestión del gobierno por como entienda que este articula las demandas sociales por medio de la administración pública.

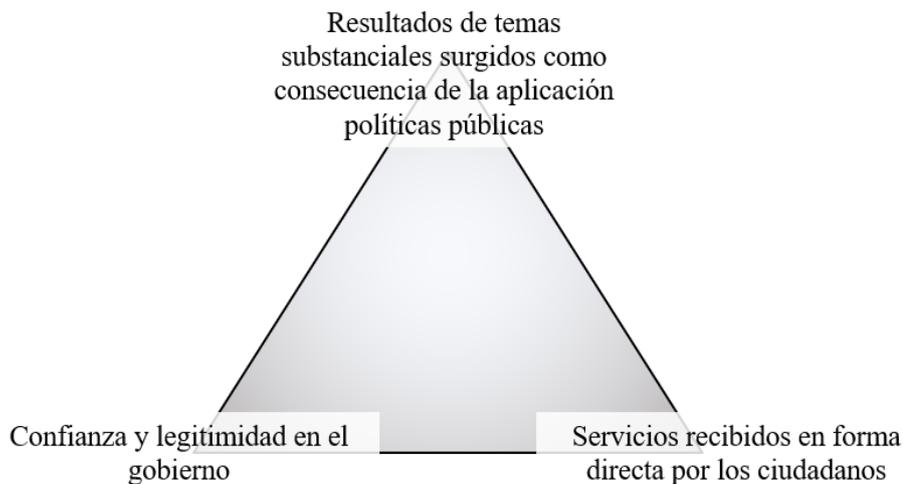
⁴² Utilizan el término gobierno como la dirección del Estado, pero, si bien es el Estado quien solventa y presta los servicios, la utilización del término gobierno denota la responsabilidad de la carga política.

⁴³ Los ciudadanos que reúnen las características legalmente impuestas para ejercer el derecho a elegir a sus representantes políticos.

- Resultados: los resultados se obtienen tras la implementación de diversas medidas (políticas y programas públicos) en forma conjunta. Mientras que un servicio es fácil de medir, en el caso de los resultados es más difícil en cuanto que es necesario sopesar el impacto de medidas objetivas en el resultado y su participación en la construcción de ese valor. Además, los resultados suelen estar asociados a logros obtenidos por medidas públicas en conjunto a la ciudadanía, por ejemplo, el Estado solo no puede mejorar resultados en términos de salud (una mejor dieta y hacer ejercicios impactan tanto en indicadores de salud como la prestación de servicios de salud) o tasas de criminalidad (se requiere del compromiso ciudadano para lograr mejoras en este aspecto).
- Confianza y legitimidad del gobierno: aún con servicios apreciados y resultados exitosos, la falta de confianza en el Estado puede generar pérdida de valor público. La causa es la percepción de que las instituciones – todas o algunas – no se desempeñan bien en sus actividades centrales. También entra en juego la falta de integridad y compromiso ético de los gobernantes dado que esto objeta la legitimidad de sus acciones y socaba su credibilidad. En el punto opuesto, un Estado organizado, abierto, democrático y justo va a fortalecer la confianza y la legitimidad y, a su vez, aumenta el sentimiento de pertenencia y reduce el resentimiento hacia las acciones de gobierno.

A continuación, se visualizará un diagrama que resume las fuentes de valor público según Keely, Mulgan y Muers (2002):

Diagrama 3: fuentes de valor público



Fuente: Elaboración propia a partir de Keely, Mulgan y Muers (2002)

Es dable destacar que los autores resaltan que, de la experiencia de británica de las últimas dos décadas del siglo XX, se ha demostrado que el valor público no se maximiza en los casos de servicios prestados completamente por mercados privados ni por el monopolio del sector público, sino que se logrará mediante la combinación de instituciones públicas fuertes y la competencia de organizaciones privadas y organizaciones no gubernamentales, logrando el mejor balance de rendición de cuentas, innovación y eficiencia. De esta forma, el Estado ha buscado cada vez más enfocar su atención en los resultados obtenidos.

Como un aporte conceptual a la confianza y legitimidad como fuente de valor público, Stiglitz (2002) plantea la necesidad otorgar transparencia a la gestión de los organismos públicos⁴⁴ y su aporte al bienestar económico y social, acotando, mediante la

⁴⁴ Stiglitz habla, específicamente, de organismos públicos internacionales que, además, quienes los componen no fueron seleccionados por el voto popular, sino mediante la utilización de otros criterios. Hace referencia, puntualmente, a la necesidad de transparencia y romper los secretos de los organismos internacionales mediante la apertura de la información de los mismos y, así, no “ocultar” errores intencionales o hechos adrede.

contribución de los mecanismos de acceso a la información pública, a que los organismos vean y gestionen más allá de su área de incumbencia específica y directa.

Moore (1995) ha remarcado la importancia que tiene la función de los directivos públicos e identifica la finalidad de esta función⁴⁵ como la creación de valor público. Esto lleva a comprender el proceso de la función del directivo público como que su actuación debe estar guiada por tres ámbitos de gestión.

En primer lugar, se encuentra el definir el valor público para las intervenciones a realizar. Esto incluye la definición del marco estratégico (visión, misión, valores), los objetivos, la vinculación entre objetivos y resultados, la gama de resultados previsibles, actividades y resultados que crean resultados.

En segunda instancia se sitúa la gestión política para poder lograr la consecución del valor público. Esto incluye la credibilidad del gobierno con la sociedad civil, las relaciones entre distintos poderes, la relación con los medios de comunicación, entre otros.

El tercer ámbito está vinculado con la gestión operativa en torno a las dos anteriores. Esto incluye a los resultados organizacionales, la productividad, la eficiencia, la capacidad, el aprendizaje organizacional y la motivación del personal entre otros aspectos a considerar.

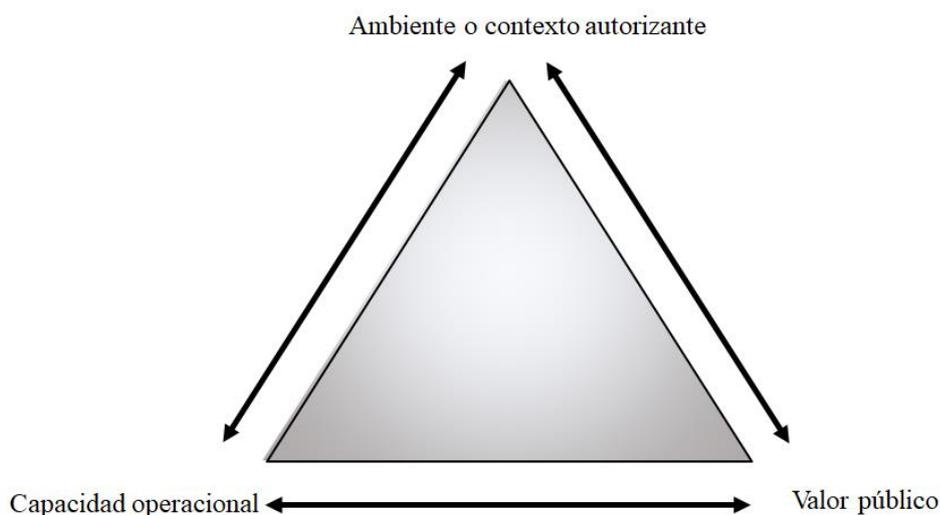
La creación de valor público, tal como expone Moore, consiste proveer de respuestas a las demandas ciudadanas. El valor público, entonces, se presenta como un concepto eminentemente subjetivo, que se resuelve en base a los deseos (expectativas) y las percepciones de los ciudadanos (la satisfacción⁴⁶ – o no – que experimenta el ciudadano al recibir una respuesta a sus demandas).

⁴⁵ Del texto de Moore se puede inferir que la finalidad de los directivos públicos es, a su vez, la finalidad de la gestión pública en general.

⁴⁶ Ficarra *et al* (2008) explican los diferentes resultados que podría haber de la comparación entre las expectativas de los clientes – ciudadanos – y la percepción del desempeño en la prestación del servicio o el producto. Esta clasificación va en un continuo entre la insatisfacción (cuando las expectativas fueron

A su vez, Moore propone un modelo de gestión que se basa, conceptualmente, en lo que llama el triángulo estratégico y su utilidad es la generación de valor en el sector público. Este modelo, como se ve en el siguiente diagrama, reúne el aspecto sustantivo - es decir, políticas públicas que generan valor -, el entorno autorizante – refiriéndose con esto al proceso político⁴⁷ – y, el entorno operativo - es decir, la organización de medios materiales y humanos que posibilita el avance de las acciones necesarias.

Diagrama 4: Triángulo estratégico de Moore



Fuente: Elaboración propia a partir de Moore (1995)

En este sentido, se puede mencionar a algunas cuestiones expuestas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003)⁴⁸. Este documento indica que un

superiores a la percepción del desempeño) hasta la de encantamiento o más que satisfacción (cuando la percepción del desempeño del servicio es muy superior a las expectativas).

⁴⁷ La norma ISO 9000:2015 indica que uno de sus principios es la gestión de relaciones. Esto es fundamental para comprender el proceso político, sobre todo, bajo la óptica de poder y tensión que plantea Etkin en su bibliografía.

⁴⁸ Recuperado el 25/01/2020 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

Estado que genera valor público es aquel que brinda atención a las demandas sociales y permite el desarrollo de sus habitantes.

El documento continúa indicando que se conseguirán mejoras en el Estado – es decir, que preste mejores servicios a sus habitantes⁴⁹ - si se cumple con las siguientes condiciones:

- Que el Estado cuente con un aparato administrativo profesional.
- Que cuente con un sistema integrado que persiga resultados, esto es que “Los sistemas de control más adecuados al ejercicio de la dirección son los que operan preferentemente sobre los resultados” (CLAD, 2003)⁵⁰.
- Que defina indicadores precisos.
- Que evalúe el desempeño del personal, que habilita al pago de retribuciones variables según rendimientos y, por ende, se entiende que los empleados públicos han de poseer “una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD, 2003)⁵¹.

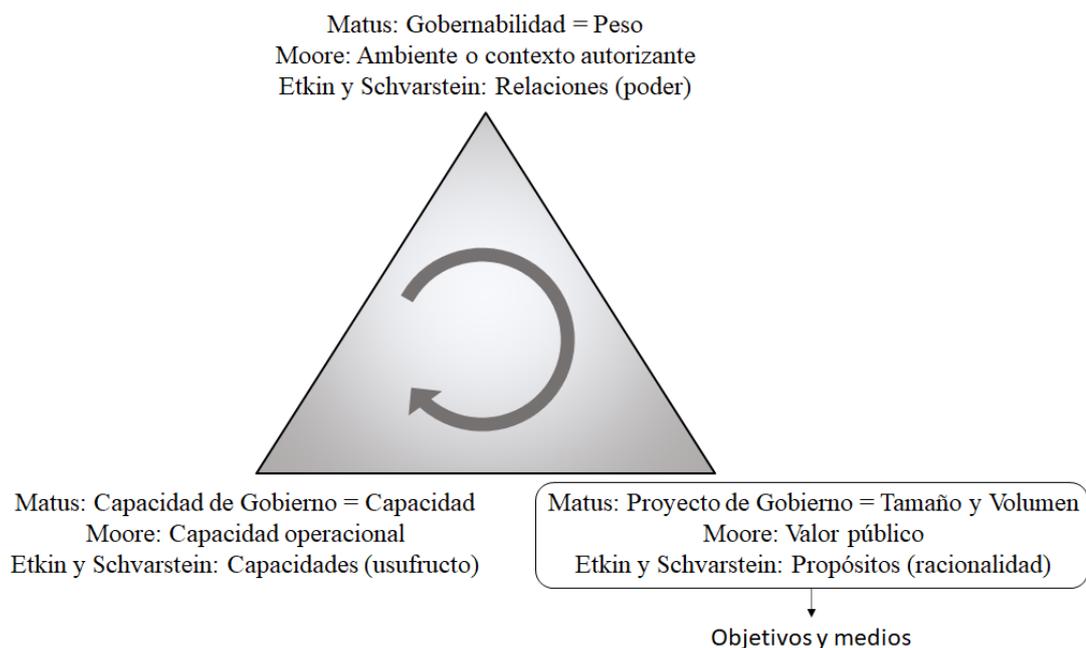
Es destacable que la propuesta de Moore resulta bastante similar a la propuesta del triángulo de gobierno de Carlos Matus (1997) y a la propuesta de Jorge Etkin y Leonardo Schvarstein (1994), cuyos conceptos se expone en el siguiente diagrama:

Diagrama 5: Triángulo de gobierno y dimensiones del Estado de Matus comparado con el triángulo estratégico de Moore y el modelo de identidad de las organizaciones de Etkin y Schvarstein

⁴⁹ Esto no implica que la prestación de los servicios sea realizada por el propio Estado, por privados (con o sin fines de lucro) o en forma mixta.

⁵⁰ Recuperado el 25/01/2020 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

⁵¹ Recuperado el 25/01/2020 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>



Fuente: Elaboración propia a partir de Matus (1997), Moore (1995) y Etkin y Schvarstein (1994)

Por otro lado, Keelly, Mulgan y Muers (2002) indicaron que para que algo (producto y servicio público) tenga valor, no es suficiente que los ciudadanos digan que es algo ambicionado, sino que va a constituir valor para los ciudadanos si los mismos, individual o colectivamente, presentan disposición a renunciar a otra cosa a cambio de ello. Este intercambio no se trata únicamente en términos monetarios, sino que también puede considerarse en términos de valores, derechos o beneficios.

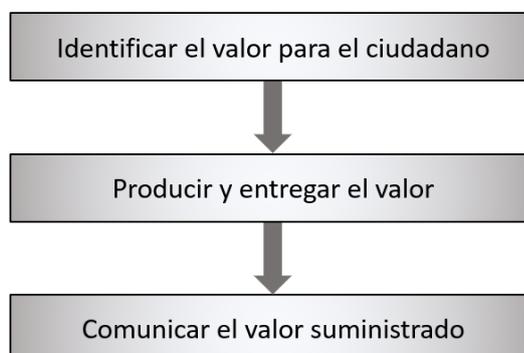
Finalmente, el Dr. Catalino Nuñez (2014)⁵² explicó en su trabajo de tesis doctoral la importancia del marketing público, o como él lo llamó, marketing político (que incluye el marketing de gestión y el electoral).

El autor indica que, como parte de las cuestiones vinculadas a la apropiada gestión pública, es menester de un buen gobierno la identificación del valor público, la provisión de este - mediante programas y políticas públicas - y, finalmente, la comunicación de las gestiones realizadas. Este planteo quedó demostrado dado que si

⁵² Recuperado 20/11/2019 de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1240_NunezC.pdf

la ciudadanía no conoce lo que se ha gestionado (como circunstancias, trabajo implementado, etc.) pasará inadvertido para ellos, por lo cual no se reconoce el valor público generado. A continuación, se puede ver un diagrama que resume lo antedicho:

Diagrama 6: Proceso de comunicación de valor público



Fuente: Elaboración propia a partir de Nuñez (2014)

Cadena de valor público

Ligado al concepto de valor público, surge otro nuevo término, el de cadena de valor público.

En este sentido, Sotelo Maciel (2014)⁵³ indica que este modelo descriptivo que permite explicar de forma simple y rigurosa “lo que es” y, por ese motivo, permite que se ordenen los distintos enfoques metodológicos.

Desde la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (DMFCG, 2020)⁵⁴ explican que se trata de un modelo que analiza la relación de medios a fines y el proceso por el que se agrega valor en las políticas públicas.

⁵³ Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

⁵⁴ Recuperado el 05/12/2020 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguinto_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

La cadena de valor público utiliza ciertos elementos que los vincula en el análisis a modo de cadena. Estos son: insumos, operaciones, productos, resultados e impactos. (DMFCG, 2020)⁵⁵. Además, como indica Sotelo Maciel (2014)⁵⁶, se encuentran concentradas en un modelo las “cinco funciones críticas de la producción de políticas públicas: la Planificación Estratégica de Alta Dirección, la Planificación Operativa, la Formulación Presupuestaria, el Monitoreo y la Evaluación.”

Así, los autores indican una separación en el proceso entre las cuestiones que son propias de la ejecución de la política en la administración pública, mientras que otras ocurren sobre la sociedad o parte de la sociedad alcanzada por la política en cuestión.

Los elementos se relacionan estrechamente entre sí, y como ya se dijo previamente, en una lógica de medios a fines.

De esta forma, los insumos son los recursos necesarios para la generación del producto o servicio. Las operaciones están vinculadas a los procesos para la producción o prestación del servicio. Los productos son los bienes o servicios que suministra al ámbito externo. Los resultados son los cambios de comportamiento esperados en los beneficiarios de los productos o servicios. Y, finalmente, el impacto está asociado al mejoramiento de la calidad de vida de la población. (DMFCG, 2020)⁵⁷

A continuación, puede apreciarse un diagrama que muestra la cadena de valor con sus componentes y funciones críticas.

Diagrama 7: cadena de valor con componentes y funciones críticas

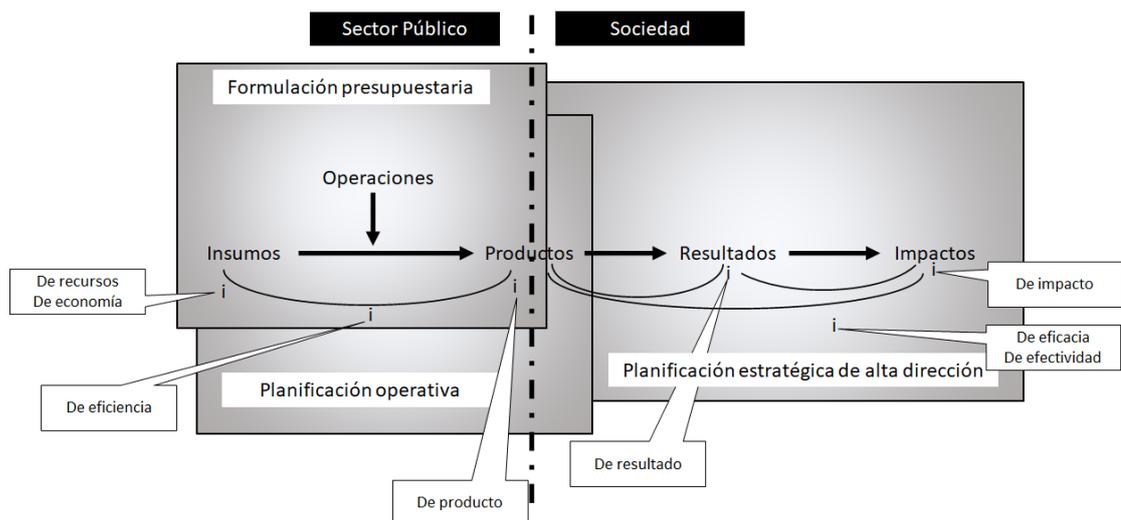
⁵⁵ Recuperado el 05/12/2020 de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

⁵⁶ Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

⁵⁷ Recuperado el 05/12/2020 de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf



Fuente: elaboración propia a partir de (DMFCG, 2020)⁵⁸ y (Sotelo Maciel, 2014)⁵⁹

En el diagrama puede observarse la clara división entre el sector público y lo que ocurre una vez entregado el producto (o servicio) en la sociedad. Se ven, también los 5 elementos y 4 de las 5 funciones críticas. Falta, solamente, la evaluación, que se basa (parcialmente) en los indicadores fruto del seguimiento.

Por otro lado, para finalizar, Sotelo Maciel (2014)⁶⁰ concluye que la utilización del modelo de cadena de valor público va a permitir que se plasme con claridad la visión sistémica del mismo y que se genere un ordenamiento metodológico para la concesión de as metas propuestas con la lógica de medios a fines.

Políticas públicas

Las políticas públicas son, para Oszlak y O'Donnell (1976), un conjunto de iniciativas y respuestas, sean estas explícitas o implícitas que, al ser analizadas en una situación

⁵⁸ Recuperado el 05/12/2020 de

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

⁵⁹ Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

⁶⁰ Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

temporal y contextual determinada, permite conocer la postura del Estado frente a alguna cuestión que afecta a sectores significativos de la sociedad. Es decir, las políticas públicas son uno de los instrumentos de los que dispone el estado para el diseño y ejecución de programas y proyectos con el fin de satisfacer necesidades sociales, esto es, cumplir con objetivos de interés colectivo, entendiendo que la postura mencionada implica una posición de acción o inacción, con cierta fuerza y dirección.

Pueden entenderse, a su vez, a las políticas públicas como el resultado de las acciones y decisiones políticas de los gobiernos. Esto es: conclusiones, compromisos y sus consecuencias y, negociaciones entre otros actores sociales. Las decisiones no son tomadas al azar, sino que se corresponden con las funciones que cumple el Estado en la sociedad y que cambian de acuerdo a las condiciones contextuales (Cortés y Marshall, 1994). Esto significa que las políticas públicas son producto del entorno (la sociedad) sobre la que se constituye el Estado.

Las políticas públicas pueden surgir de distintos orígenes, es decir, puede ser una iniciativa del propio Estado – a través de sus funcionarios – o puede presentarse como una demanda de diferentes actores sociales. Esto es que podrían surgir por necesidades sociales puntuales o como consecuencia de demandas sociales que quedan cristalizadas en promesas de campaña y, por ende, tras ganar una contienda electoral, se convierten en el mandato de los gobernantes en los términos de Rousseau. (Bolívar Espinoza y Cuéllar Saavedra, 2008).

Es decir que el estado no es el único actor social, sino que es uno de los actores sociales existentes dentro de una dinámica compleja entre otros actores que, a su vez, motivan la existencia del estado mismo.

A modo de resumen, Díaz (1998) entiendo a la política pública

como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad.

Es destacable en esta definición que considera que la política pública es un proceso social complejo, que va adaptándose a las realidades y sorteando obstáculos, incluyendo tensiones entre dualidades y lógicas distintas. Las racionalidades (técnica, política, burocrática y de la población) pueden complementarse, fragmentarse o estar enfrentadas. (Lapalma, 2001)

Esto lo sintetiza Pagani (2010) cuando explica que los procesos de construcción de políticas públicas son iterativos y que, a su vez, se corresponde a ciclos de atención en la agenda pública.

Etkin (2000) indica que los gobiernos democráticos establecen rumbos en las decisiones vinculadas al contexto y al futuro, así como diseña estrategias, forjan escenarios posibles a futuro y entablan relaciones con otros actores sociales.

En otras palabras, el planteo de Etkin está dado por la indelegabilidad de la definición de prioridades y la articulación de políticas públicas para cristalizar dichas decisiones, armonizando los intereses de diversos sectores ante ciertas circunstancias. También es función indelegable del gobierno el arbitrar en los conflictos sociales. (Etkin, 2000)

Krieger *et al* (2015) indican que las políticas públicas y sus condiciones se deben establecer mediante el diálogo para cristalizarse en acuerdos – programas “entre las entidades de formulación de políticas públicas y entidades de ejecución y administración de las mismas”. De esta forma se deben establecer los objetivos estratégicos y las metas, la asignación de recursos, la asignación de personal, la adecuación de la estructura a lo que el programa requiera, se deben desarrollar los indicadores correspondientes para medir los resultados y, podría presentarse un sistema de premios y castigos para los funcionarios públicas como incentivos para su buen desempeño y para cumplir con los objetivos.

Justificado en lo expuesto en los párrafos anteriores, se toma como referencia al enfoque tomado de la complejidad propuesto por Etkin (2011). La complejidad es definida como “Una realidad donde coexisten la razón y la sinrazón, el orden y el desorden, la objetividad y la subjetividad, la competencia y la colaboración”. Es decir que, dentro de una organización existe un juego de fuerzas que operan en distintos sentidos. Lo complejo se refiere a la interacción con un ambiente incierto y cambiante.

Etkin (2017) indica que es necesario distinguir claramente entre lo correspondiente a la organización como “unidad de esfuerzos tras la producción de bienes y servicios” y la organización como una realidad social compleja que involucra individualidades y aspectos colectivos en lo referente a ideas y valores compartidos. Además, según explicara Petit (1984), también existe una trama de objetivos comunes y propios de las personas que componen la organización que podrían presentarse en tensión.

La realidad demuestra que en el interior de las organizaciones convergen diferentes grupos con intereses y opiniones contrarias. Hay presencia de tramas y juegos de poder que facilitan la presencia de subculturas dentro de cada organización que interpretan de maneras diversas los postulados presentados por la organización central (Etkin, 2011).

En otras palabras, la organización presenta componentes de sistema social y a su vez, de recursos técnicos. Esto implica la coordinación de las actividades y la orientación hacia los proyectos conocidos. A su vez, al lidiar con la diversidad en la que funciona la organización, es común que se den tensiones, dilemas y conflictos asociados al a incertidumbre y al cambio cada vez que se encare un comportamiento no pautado previamente como consecuencia de la administración de la escasez⁶¹. (Etkin, 2017)

Cuando las políticas públicas no logran el consenso necesario, las luchas de poder dentro de la organización van a desmembrar a las misiones de las políticas públicas, haciendo que estas pierdan eficacia, siendo la ciudadanía quien se perjudica. (Etkin, 2000)

El ejercicio del poder en situaciones donde no se busca el consenso para el diseño de políticas públicas, podría generar pérdida de legitimidad en las mismas por encontrar resistencia en una postura antagónica al encontrar dualidades o cuestionamientos por la falta de participación en la toma de decisiones (Etkin, 2017). Debe recordarse que la participación de distintos actores en la toma de decisiones (en este caso, el diseño de

⁶¹ Etkin explica las relaciones de poder e influencia dentro de las organizaciones, por eso la importancia de realizar acuerdos programa que menciona Krieger para lograr el éxito de la gestión en la complejidad, sorteando así, conflictos, crisis y contingencias.

políticas públicas, programas o proyectos) puede ser analizada como una forma de generar adhesión y evitar tensiones en la organización. (Etkin, 2000)

No obstante, se considera que la participación social en el diseño de las políticas públicas es legítima, dado que las mismas deben definirse con “la intervención de los intereses particulares que serán afectados”. (Etkin, 2000)

La participación entre las áreas, así como en empoderamiento de las mismas para la definición de programas acuerdos, ayudará a dar respuestas de gestión y a navegar en las complejidades organizacionales⁶², considerando las limitaciones enunciadas por Pfeffer (1993): Necesidades de participación y democratización de los mecanismos de toma de decisiones.

Se requiere de la participación de otras áreas fuera de la dependencia y autoridad de línea para lograr las metas (cooperación).

La postura y determinación política de quienes están en la cúspide que es definitiva.

Gestión por resultados

La Gestión para Resultados o como sus siglas lo indican, GpR consiste en una herramienta y estrategia de gestión – en el caso bajo análisis, gestión pública – que, por medio de un respectivo y prudente análisis que considera la situación socioeconómica y necesidades locales de una determinada nación, permite tomar decisiones más acertadas posibles. El enfoque de la GpR implica un conocimiento pleno de los efectos que la acción gubernamental genera en la sociedad; acciones por las cuales, es responsable. La gestión pública se revaloriza en un marco de mayor transparencia y eficiencia. (García López y García Moreno, 2010)

El origen tiene lugar en la década de los años ´70 cuando los países desarrollados que conformaban los Organismos Internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, así como el Banco Mundial, BM, aunque no implica al Fondo Monetario Internacional conocido como el FMI en esta estrategia. Los precursores en

⁶² Las organizaciones estatales cuentan con diversos jugadores que ejercen poder e influencia mediante diversos mecanismos. Tienen la particularidad de la gran cantidad de agentes que la componen, cada uno con sus propias agendas

esta herramienta han sido Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido. (García López y García Moreno, 2010)

Por otra parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), también forma parte de esta estrategia, desarrollando una serie de medidas con la finalidad de afrontar la crisis fiscal y remediar así las alteraciones negativas del Estado de Bienestar.

De este modo, las naciones desarrolladas como Estados Unidos, Japón y los Estados miembros de la Unión Europea y, ahora, China, pretenden la “optimización” de la eficiencia de las políticas públicas. Sin embargo, aún existe mucho trabajo por hacer, ya que, de la teoría a la práctica, existen diferencias substanciales que retrasan la implementación de estas herramientas de gestión⁶³. (Teleprensa, 2019)⁶⁴ (Bañón i Martínez)⁶⁵

Cada vez se suman más países interesados en la aplicación de esta estrategia de gestión, incorporándose ahora a la lista de países que inician este nuevo camino, los países en vías de desarrollo como los que componen a América Latina. Esto se debe a que la demanda de servicios públicos de calidad lleva, necesariamente a la modernización del Estado (Bañón i Martínez, 1993). Asimismo, la modernización del Estado implica una modificación en la forma de trabajar, de relacionarse e, incluso, de pensar. Este lleva a un cambio en la cultura administrativa que busca la consecución de resultados, una

⁶³ Por ejemplo, la Unión Europea vio retrasados sus planes de implementación de planes de administración electrónica en algunos países debido a la necesidad de adecuación normativa y tecnológica, entre otras cosas (Teleprensa, 2019). Específicamente, España a intentado implantar completamente la GpR desde hace muchos años, sino haber logrado el éxito de este proyecto. Los procesos de modernización se vieron afectados por la búsqueda de homogeneización de criterios en todo Europa.

⁶⁴ Recuperado el 20/07/2019 de <https://www.teleprensa.com/articulo/sociedad/continua-el-camino-hacia-la-administracion-electronica/20190122185524220806.html>

⁶⁵ Recuperado el 12/08/2019 de <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO9393220009A/30389/31550>

modificación de la noción del ciudadano para verlo como un cliente⁶⁶ y considerar un equilibrio entre costos y beneficios (Etkin, 2000).

Etkin (2000) plantea, también, que existe una limitación problemática en la administración pública cuando la misma está más enfocada en satisfacer el cumplimiento de normas y procedimientos propios de cada una de las áreas de gestión por sobre la atención al ciudadano cliente, enfocándose en la consecución de los resultados y no solo sobre los datos originados por la gestión⁶⁷.

Otros autores refuerzan estas afirmaciones, agregando que los análisis organizacionales clásicos, así como la presupuestación tradicional y el planteo de objetivos demasiado genéricos – sin considerar metas e indicadores – resulta insuficiente por no garantizar que las políticas públicas que implemente un gobierno, sean correctamente ejecutadas o, que las nuevas visiones que se desea introducir logren impregnarse en el conjunto de la administración pública. (Krieger *et al*, 2015)

Por otro lado, la utilización de la gestión por resultados se constituye como una herramienta de control propia e independiente de los controles normales que disponen las instituciones democráticas, como en el caso de Argentina y la administración pública nacional, que es controlada por la Auditoría General de la Nación – con el control del uso de los recursos públicos – y de la Sindicatura General de la Nación – que evalúa la legalidad, legitimidad y racionalidad técnica. (Etkin, 2020)

⁶⁶ Kotler (2007) indica que se hace extensivo el término cliente a los ciudadanos. Esto implica un cambio radical en la concepción de los funcionarios públicos ya que se pasa de la posibilidad de ejercicio de poder sobre el ciudadano a ser alguien a quien hay que prestarle servicios y satisfacer. Esta es la forma de ver a los ciudadanos por la Nueva Gestión Pública. Esto hay llevado a críticas porque se lo puede considerar con una connotación instrumental del ciudadano (Da Viá, Arenas y Fernández, 2015) Recuperado el 22/07/2019 de https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2807/003-davia-cuadernos-de-catedra-2015.pdf

⁶⁷ En este trabajo se manifiesta la limitación del enfoque del manejo exclusivo de los datos en lugar de la gestión de procesos enfocados en resultados dado que los datos no demuestran los beneficios reales para la sociedad sin un análisis de resultados más profundo.

La utilización de estas herramientas de gestión permitirá alcanzar los objetivos y mejorar la *performance* de los procesos para satisfacer a los ciudadanos – clientes y, mejorar la eficiencia de los mismos. Sin embargo, la administración pública debe evitar caer en el desvío tecnocrático de la gestión de considerar que solo importa la optimización de recursos, obviando la misión social del Estado, las pautas culturales o las prioridades políticas. (Etkin, 2000)

La GpR es una herramienta diseñada para medir la eficiencia de las acciones públicas y es definida por García López, R. *et al*:

...como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país. (García López *et al*, 2010: 7).

El objetivo consiste en orientar a los gobiernos que se encuentran comprometidos con la dirección eficiente, considerando todos los aspectos más importantes que una nación requiere reorganizar y reestructurar para prosperar de forma sostenible y continua.

La Gestión para Resultados considera naturalmente, un estudio previo total acerca de la situación general⁶⁸ de un determinado país que intenta adoptar esta medida y, alcanzar así, un avance integral a partir de la comparación de la información obtenida.

Una de las características de la GpR en la administración pública es la reducción del “tamaño del Estado”, tercerizando tareas y responsabilidades que suelen realizar, particularidad que no siempre es bien recibida por los nacionalistas. Sin embargo, como indican Kelly, Mulgan y Muers (2002), existen diversas posibilidades para la implementación de esta reducción del Estado, incluyendo combinaciones entre lo público, lo privado y el tercer sector.

La generación de acuerdos – programas (como se mencionara previamente) al interior de un organismo, debe realizarse determinando responsabilidades, objetivos, metas e

⁶⁸ Esto es, un diagnóstico.

indicadores de resultados sectoriales. A su vez, el aporte de flexibilidad que favorece este enfoque provee también de ciertos grados de autonomía en la toma de decisiones⁶⁹ y permite la descentralización de las mismas a fin de poder brindar respuesta a las demandas sociales de forma más eficaz, sin apartarse del camino de la transparencia de gestión. (Krieger *et al*, 2015)

Por otra parte, dado que la GpR surge desde las empresas en sus inicios, influye en el modo de organización y administración de las actividades del gobierno con prácticas gerenciales derivadas del sector privado como una especie de gran empresa, pero han de considerarse las particularidades vinculadas a la entrega de valor público por parte del Estado. (Moore, 1995; Kelly, Mulgan y Muers, 2002)

Estas ideas han estado prendiendo en las sociedades en las últimas décadas, con mayor o menor grado de profundidad y acordes a la tecnología y demandas sociales (así como factores políticos nacionales o regionales). Incluso, GpR ha ayudado a procesos de integración regional como la Unión Europea. Es por esto que el impulso internacional tiene una gran importancia.

Impulso internacional

Entre los organismos propulsores más importantes se encuentran los siguientes:

-CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: Consiste en un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Ha sido fundado en el año 1972 por países como México, Perú y Venezuela, dónde se ubica su sede principal - en Caracas. La “Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”. G.O. N°2.718 del 30 de diciembre de 1980⁷⁰, permitió que la sede del CLAD estuviera en Caracas.

⁶⁹ Cuando el marco legal y reglamentario lo permita.

⁷⁰ Recuperado el 10/05/2019 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ley-aprobatoria-acuerdo-sede-clad-1980.pdf>

La creación de este organismo fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 - XXVI)⁷¹ con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social de la región.

El CLAD tiene por misión:

Promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones. (CLAD, s/f)⁷²

Este organismo representa una importante referencia en frente a variados organismos públicos internacionales que frecuentan su asistencia en actividades de investigación y fortalecimiento institucional en cooperación otras instituciones de similares características como las de Europa, Estados Unidos y Canadá.

También participa en las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se efectúan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Los países miembros son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y desde Europa se encuentran Portugal y España.

-BID, Banco Interamericano de Desarrollo: Tiene por objetivo mejorar la calidad de vida en América Latina y el Caribe con respecto a la salud, la educación y la

⁷¹ Recuperado el 08/05/2019 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/23/IMG/NR033323.pdf?OpenElement>

⁷² Recuperado el 10/05/2019 de <https://clad.org/acerca-de/clad/#>

infraestructura en un marco de desarrollo sostenible por medio del apoyo financiero y técnico a los países que se orientan en minimizar la pobreza y la desigualdad.

La misión del BID es la siguiente:

Ayudamos a mejorar la salud, la educación y la infraestructura a través del apoyo financiero y técnico a los países que trabajan para reducir la pobreza y la desigualdad. Nuestro objetivo es alcanzar el desarrollo de una manera sostenible y respetuosa con el clima. (BID, s/f) ⁷³

Su fundación se ubica en el año 1959 con sede principal en Washington D.C., EE.UU. y subsedes en Madrid y Tokio. Se encuentra subdividido en dos grupos que, por un lado, son veinte seis miembros prestatarios del BID como Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, México, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela, Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam. (Franco⁷⁴, 2013, y; BID⁷⁵, s/f)

Por otra parte, se encuentran agrupados los países no prestatarios como Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Israel, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República de Corea, República Popular de China, Suecia y Suiza. (Franco⁷⁶, 2013, y; BID⁷⁷, s/f)

Entre sus actividades se encuentran el apoyo financiero a los países que lo componen dentro del primer grupo por medio de préstamos y donaciones, pero también brindan

⁷³ Recuperado el 10/05/2019 de <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/perspectiva-general>

⁷⁴ Recuperado el 18/05/2019 de

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3189/LC13644_es.pdf

⁷⁵ Recuperado el 10/05/2019 de <https://www.iadb.org/es/>

⁷⁶ Recuperado el 18/05/2019 de

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/3189/LC13644_es.pdf

⁷⁷ Recuperado el 10/05/2019 de <https://www.iadb.org/es/>

asistencia técnica para poder dar cumplimiento a su cometido. También realizan investigaciones enfocadas en los resultados medibles, la integridad, transparencia y rendición de cuentas.

Los temas presentes en prioridad ocupan la inclusión social e igualdad, productividad e innovación, integración económica; así como también la igualdad de género y diversidad, cambio climático y sostenibilidad ambiental, capacidad institucional y estado de derecho.

Entre sus participantes se encuentra Argentina que, en la actualidad, cuenta con setenta y tres préstamos activos, de los cuales, las tres primeras categorías se encuentran destinados a agua y saneamiento (12 proyectos activos), transporte (12 proyectos activos) y reforma y modernización del Estado (10 proyectos activos). (BID, s/f)⁷⁸

-BM, Banco Mundial: consiste en una organización internacional dedicada a la asistencia y apoyo financiero. Ha sido fundado en 1944 y cuenta como sede la ciudad de Washington D.C., Estados Unidos. Conformado por ciento ochenta y nueve países miembros, entre ellos Argentina desde 1956. (Banco Mundial, s/f)⁷⁹

La misión del BM es:

Poner fin a la pobreza extrema. Reducir al 3% el porcentaje de las personas que viven con menos de USD 1,90 al día en el mundo a más tardar en 2030. Promover la prosperidad compartida. Fomentar el aumento de los ingresos del 40 % más pobre de la población en todos los países. El Grupo Banco Mundial, una de las fuentes más importantes de financiamiento y conocimiento para los países en desarrollo, está integrado por cinco instituciones que se han comprometido a reducir la pobreza, aumentar la prosperidad compartida y promover el desarrollo sostenible. (Banco Mundial, s/f)⁸⁰

⁷⁸ Recuperado el 12/10/2022 de <https://www.iadb.org/es/paises/argentina/perspectiva-general>

⁷⁹ Recuperado el 18/05/2019 de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>

⁸⁰ Recuperado el 18/05/2019 de <https://www.bancomundial.org/es/who-we-are>

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNDG (2011) en su estudio titulado “Manual de Gestión basada en Resultados”⁸¹ determina que:

The main purpose of the Handbook is to provide United Nations funds, programmes and specialized agencies with common ground for supporting national programme planning, implementation monitoring and reporting based on best practices in the RBM field. The Handbook responds to the evolving dynamics of RBM in line with TCPR commitments while taking note of developments within the Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC), such as the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action. UNDG (2011)

Esto puede traducirse de la siguiente forma:

El principal propósito del Manual es el de proveer a los fondos, programas y agencias especializadas de Naciones Unidas una base común para apoyar a nivel nacional la planificación de programas, implementación, seguimiento, y elaboración de informes basados en buenas prácticas en el ámbito de la GpR. El Manual responde a la dinámica en crecimiento continuo de la GpR en línea con los compromisos de la TCPR mientras toma nota de los desarrollos acontecidos en el seno de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo, así como el Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE/CAD), tales como la Declaración de París y la Agenda de Acción de Accra. (traducción propia a partir de UNGD, 2011)⁸²

En el contexto de la reforma de Naciones Unidas, se hace hincapié en el apoyo armonizado de actividades en desarrollo a nivel nacional, incluyendo iniciativas y programaciones conjuntas.

La Gestión por Resultados consiste en un instrumento en el cual colaboran una serie de agentes en el proceso con el objetivo de alcanzar las metas. Dentro de los agentes existen algunos que colaboran de manera directa y otros que contribuyen de forma

⁸¹ Traducción propia del nombre en inglés “Results-based management handbook”

⁸² TCPR es el *Triennial Comprehensive Policy Review* o Revisión integral trienal de la política

indirecta. Cada uno de estos agentes utiliza determinada información para la toma de decisión. Ello se debe a que, durante el proceso, deberán asignar recursos, ejecutar programas y actividades; confeccionar informes y rendir cuentas. (UNESCO, 2011)

Krieger *et al* (2015) recomiendan que se utilicen leyes y normas de modernización del Estado. Además, sugieren armar un plan estratégico para los organismos (en el cual se participe a los involucrados) a partir de las políticas definidas. También indican que es necesario definir objetivos y metas a partir de los acuerdos – programas establecidos y que hay que empoderar a cada dependencia (cada unidad propietaria de objetivos y de resultados) para que organicen sus trabajos en función de las metas. Finalmente, indican que hay que realizar control de resultados. Este proceso sería en vano, agregan, si no se capacita al personal en las competencias necesarias para desarrollar sus labores.

Etapas de la gestión por resultados

Las organizaciones orientadas hacia los resultados fomentan la efectividad y la dirección efectiva de las mismas. Es en estas organizaciones que el trabajo se organiza basándose en los resultados, en lo que alguien produce, en lugar de tomar como base las tareas realizadas (los aportes realizados). Reddin (1994) indica que en las organizaciones suele encontrarse a personas que están atareadas, pero que no producen nada. De esta forma, pone en jaque a la definición burocrática de la gerencia e indica que la gerencia debe pensarse en términos de valor que agrega al proceso de producción – o servucción – y a la llegada del mismo a la población.

De esta forma, se está planteando dos tipos de análisis, a saber: un análisis *ex ante* – planificación – y, un análisis *ex post* – mediante el seguimiento y evaluación de los resultados.

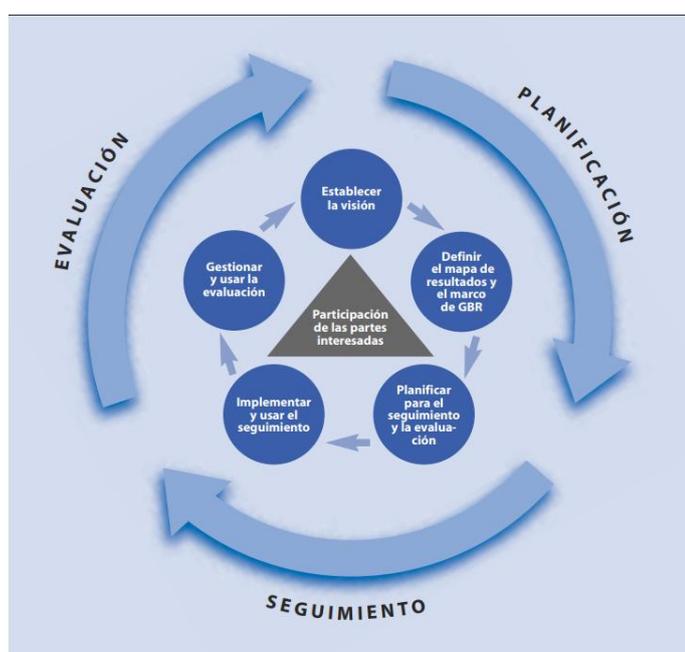
Las etapas de la gestión por resultados comienzan con la planificación, la definición de la visión y el marco de resultados. Luego, se elabora un programa y se lleva adelante la implementación y el seguimiento (UNESCO, 2011).

La propuesta acercada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009) sin embargo, toma solo 3 etapas, algunas de las cuales se ven subdivididas. Estas etapas son la planificación, el seguimiento y la evaluación. De esta forma, parecería que se omite la etapa de implementación, mientras que en el modelo propuesto por la UNESCO explicado en el párrafo anterior, omite la enunciación de la

evaluación. Es importante destacar que estas actividades, sin embargo, quedan contempladas dentro de la explicación de cada una de las etapas.

A continuación, se expone el diagrama propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009):

Ilustración 1: Enfoque del ciclo de vida de la gestión por resultados



Fuente: PNUD, 2009

Es importante, como con cualquier cambio, realizar la gestión de este. La gestión del cambio puede definirse como la capacidad de adaptación de las organizaciones al ambiente o como el conjunto de variaciones en las estructuras de las organizaciones que derivan en transformaciones en la organización. (Aguilar *et al*, 2017).

Es de vital importancia la injerencia en la transformación de la cultura institucional imperante, la cual se sienta sobre las bases del rutinario y convencional cumplimiento de los procedimientos. En vez de ello se debe crear una nueva estrategia que se oriente hacia los resultados. Esta es la prioridad para salir del desorden y el estancamiento en la gestión.

Etkin (2000) explica a Scout y Mitchell indicando que existe una oposición entre las fuerzas burocráticas o impersonales de la eficiencia y las demandas de mayor libertad y mejor calidad de vida de los integrantes de la organización.

Es importante recordar que el grado de aceptación de las innovaciones va a estar relacionado directamente con la legitimidad que se conceda a quien las introduce. (Bañón i Martínez, 1993)

Planificación

El plan y el presupuesto, como instrumentos de gestión, condicionan las cuestiones operativas y estratégicas del gobierno. Entonces funciona, por un lado, como un instrumento de programación económica y social y, por otro, como un instrumento de gobierno y administración (CEPAL, 2014).

La planificación y presupuestación son dos ítems en extrema relación ya que, por un lado, se piensa lo que se debe hacer y, al mismo tiempo, se determinan los recursos que se disponen para llevar lo planificado a la realidad.

Sin embargo, la CEPAL (2014) ha determinado la existencia de una disociación entre planificación y presupuestación a medida que aumenta el nivel de abstracción e intervienen un mayor número de actores.

En este sentido, el presupuesto, debido a los requisitos legales para su aprobación, es explícito, jerarquizado y expresado en un cronograma, además, se piensa a corto plazo y específica de forma clara la asignación de recursos y responsabilidades. En sentido opuesto, la planificación se desarrolla a largo plazo e implica la intervención y coordinación de varios sectores.

Así, Krieger *et al* (2015) indican que el presupuesto debería estar contenido dentro de un programa generado por consenso⁸³ en el que se establezcan las metas operativas anuales para el programa y los indicadores de medición de resultados.

Por otro lado, en el caso de nuestro país, el presupuesto requiere de la aprobación por ley por el Congreso Nacional. En cambio, la planificación sólo es aprobada por el Poder

⁸³ cada una de las oficinas que administre y/o ejecute programas deberá consensuar con sus superiores y/o con la tecnoestructura que facilite la planificación y control hasta llegar al máximo responsable de la confección presupuestaria y de definición de políticas públicas.

Ejecutivo y se pone a conocimiento del Congreso si resulta necesaria para lograr la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. (CEPAL, 2014)

En este punto, es necesario destacar que la planificación y la confección del presupuesto va a darse en el marco de aspectos propios de la planificación estratégica de la organización, tales como la visión de la organización⁸⁴, valores, principios, etc. A su vez, la planificación deberá incluir un marco de resultados, una herramienta de planificación y gestión que incluye la determinación de actividades, objetivos generales, objetivos específicos y resultados buscados y que tiene asociada una serie de indicadores para cada uno de ellos, por lo que provee las bases para las actividades de seguimiento y evaluación. (Center for Policy, Planning & Evaluation, District of Columbia Department of Health - DOH, 2011)⁸⁵

En este punto, es dable aclarar que la elaboración del programa para la UNESCO (2011) es asimilable a la confección del marco de resultados (DOH, 2011⁸⁶; PNUD, 2009).

En el análisis de la estrategia se afianza cada vez más la premisa en que:

La gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa) (García López y García Moreno, 2010)

⁸⁴ En este caso, la organización hace referencia a la administración pública.

⁸⁵ Recuperado el 18/07/2019 de <https://doh.wa.gov/sites/default/files/legacy/Documents/1000/PMC-Final%20Results%20Framework%20Guide.docx>

⁸⁶ Recuperado el 18/07/2019 de <https://doh.wa.gov/sites/default/files/legacy/Documents/1000/PMC-Final%20Results%20Framework%20Guide.docx>

Es importante destacar que la denominación cadena de resultados es equivalente a la denominación cadena de valor público expuesta precedentemente. (Sotelo Maciel, 2014)⁸⁷

Reddin (1994) explica que las organizaciones orientadas a resultados deben tener claridad en cuanto a los resultados que se pretende alcanzar. Esto es, hacer una declaración del marco estratégico de la organización⁸⁸.

La definición de los objetivos, así como de los resultados esperados, deberían ser definidos con la participación de todas las partes interesadas (PNUD, 2009). Es decir, que el compromiso para la consecución de los objetivos planteados será más fuerte de parte de los miembros de la administración pública y los asociados a la misma, mientras que, además, es la forma más directa de reconocer las demandas sociales y la identificación de valor público sobre el cual se articularán los recursos estatales para proveerlo a la ciudadanía.

Como ya se trató con anterioridad, los acuerdos programas deben comprender un establecimiento de objetivos, metas, asignación de recursos presupuestario, asignación de dotación de personal, adecuación - si fuera necesario - de las estructuras a los programas, desarrollo de indicadores de medición de resultados y, si acaso, programas de incentivos en función de cumplimiento de metas o sanciones por no conformidad a las metas o algún comportamiento reprochable. (Krieger *et al*, 2015)

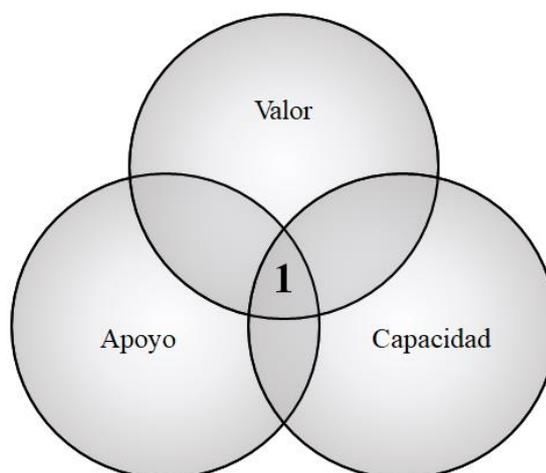
Esto es especialmente importante porque mediante el análisis del modelo analítico de valor/apoyo/capacidad, se podrá trabajar en distintas áreas para avanzar con los proyectos, dado que la falta de capacidad o de apoyo, podría implicar un gran trabajo previo para llegar a implementar un programa que resulte valorado por la ciudadanía. En el caso de la conjunción de las 3 variables, se estará en un área denominada “solo

⁸⁷ Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

⁸⁸ Desde el punto de vista de la gestión de la calidad, las normas de la serie ISO 9000 en su versión 2015, indican que dicha manifestación ha de ser formal y difundida entre los miembros de la organización.

hazlo”⁸⁹, área en la cual hay un gran valor público, se cuenta con el consenso y la capacidad para llevarlo adelante sin problemas (área marcada con “1” en el siguiente diagrama).

Diagrama 8: Modelo analítico de valor/apoyo/capacidad



Fuente: elaboración propia a partir de PNUD, 2009

Es durante esta etapa que se planifican y diseñan todas las acciones vinculadas a los servicios y productos que se pretende hacer para satisfacer las demandas sociales identificadas. Esto lleva un análisis de capacidades, una acción política para obtener consensos y, también, una gestión de riesgo abarcativa de todos los procesos involucrados, así como el diseño de resultados y las medidas de desempeño que se utilizarán.

Respecto al apoyo, Etkin (2017) explica las tensiones existentes entre autoridad⁹⁰ y poder. En este punto, se considera que hay tensiones entre la autoridad y el poder cada vez que, de alguna forma, la legalidad de las decisiones directivas, como así también por la “ambigüedad, dualidad o excesos” en las mismas.

⁸⁹ Es la traducción literal de la voz inglesa “just do it”

⁹⁰ Según explica Etkin, debe entenderse la autoridad como la legitimación del poder bajo la forma legal-racional (en términos de Weber), es decir, por el derecho al ejercer el poder y dirigir un sistema. Es decir, por la posición dentro de una estructura formal y el sostenimiento de dicha posición por leyes o normas.

Explica el autor que, con el cuestionamiento de la autoridad surgen diversas dinámicas que se manifiestan como “crisis de legitimación y avances de la politización que llevan a las estructuras paralela” (Etkin, 2017). Es decir, que el orden instituido (lo planificado) se encuentra con lo instituyente (la innovación, lo no planificado, es decir que son los cuestionamientos fácticos a lo planificado) y mediante un proceso dialéctico, se produce una institucionalización con reglas nuevas (Etkin y Schvarstein, 1994). En caso de ocurrir eso, se pierden las bases fundamentales del ámbito del apoyo. De la misma forma, muchas veces resulta inviable la ejecución de ciertos programas, no por una cuestión técnica (del ámbito de la capacidad), sino por fallas estructurales en el ámbito del apoyo, es decir, hay una voluntad de que las cosas no puedan ejecutarse para que alguien – individual o grupal – se beneficie de eso. Esto lleva al desgobierno de la organización por no poder cumplir con el *leitmotiv* de la misma (Nieto, 1996), siendo esto, una falta de compromiso de las personas con la política planteada (o política – acuerdo que se convino y luego se boicoteó).

Es de conocimiento general que un Estado viciado de malos hábitos escudriña, básicamente, satisfacer los intereses de una minoría. Esta minoría resulta ser una minoría dominante. Por ende, se pretende generar un mejor desempeño en la prestación de los servicios en pleno ejercicio de una nueva gestión.

De esta forma, se pueden identificar problemas en relación con las actividades no rentables por parte de empresas no estatales; fijación de precios por monopolios; inversiones improductivas; sistema jurídico no confiable; políticas monetarias que no satisface a la población, incapacidad para promover condiciones de vida y producción que alienten el desarrollo. (Zimmerman, 2010)⁹¹

En este punto es que la gestión de las relaciones, tal como la propone las normas ISO 9000:2015, se vuelve vital para evitar las restricciones de apoyo.

⁹¹ Zimmerman, Arthur (2000): *Gestión del Cambio organizacional. Caminos y herramientas*. Quito: Ediciones ABYA-YALA.

Seguimiento

Es ampliamente sabido que, como plantean las normas ISO 9000:2015, “Las decisiones basadas en el análisis y la evaluación de datos e información tienen mayor probabilidad de producir los resultados deseados.”

Lo antedicho sirve para ambas etapas, la de seguimiento y la de evaluación. De la misma forma, se reconoce que la toma de decisiones ocurre por la existencia de la incertidumbre (en algún grado), ya que, de no existir, no habrían decisiones para tomar. Ahora, la toma de decisiones basada en evidencia permite, mediante un análisis objetivo, minimizar los riesgos de la toma de decisiones sobre una base racional. De esta forma, se logrará mayor eficacia, eficiencia, se obtendrán bases críticas que permitan la mejora y se mejorarán los parámetros generales de seguimiento y evaluación.

El seguimiento es, para el PNUD (2009), “el proceso continuo por el que las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos”.

De esta definición, podemos indicar que es una actividad que se hace permanentemente, con una alta frecuencia y regular, del que participan personas o grupos⁹² que se ven afectados – o se perciben afectados - para informarse sobre la *performance* del equipo para alcanzar las metas y objetivos acordados, es decir, el grado de consecución de estos (los resultados).

Es importante planificar también al seguimiento, definiendo las cuestiones que han de ser monitoreadas, indicando las actividades y métodos necesarios para llevar a cabo el seguimiento (procesos), asignación de responsables para estas actividades, la

⁹² Se trata de representantes de todos o algunos de las partes interesadas. No siempre es posible ni conveniente contar con todas las voces, pero si es necesario que se acerquen posiciones mediante algunas personas de un universo cualitativo semejante. No es conveniente que participen todos cuando su concurrencia podría generar daño entre los participantes de la reunión, es decir, un empeoramiento de las relaciones o distanciamientos por posiciones antagónicas tomadas por postura de oposición.

oportunidad en que se generará el control y los recursos necesarios (y dónde están asignados). (PNUD, 2009)

Un seguimiento minucioso permite recabar los datos que se necesitan, lo que es fundamental para poder realizar la evaluación. Sin embargo, el seguimiento *per se*, no es suficiente para llevar adelante la evaluación. (PNUD, 2009)

El Dr. Omar Quiroga (2017)⁹³ expuso en su trabajo de tesis doctoral la importancia del seguimiento continuo de los objetivos y proyectos de las políticas públicas en el ámbito de las ciudades inteligentes. El trabajo destacó la importancia del monitoreo de distintas variables (y la evaluación que se verá más adelante en el presente trabajo) para mejorar la calidad de vida de las personas, cuestión que es central al momento de desarrollar políticas públicas.

Evaluación

En cuanto a la evaluación de los programas y políticas públicas, es decir, su eficacia y resultados, podemos decir que es una actividad, por más, compleja. Esto se debe a la combinación de componentes tangibles e intangibles, algunos divisibles y otros, no. La medición de dichos parámetros con el fin de evaluarlos se convierte en un desafío.

Etkin (2000) remarca la diferencia existente entre la evaluación de proyectos del ámbito privado y del ámbito público, en cuanto que existe una diferencia en la naturaleza de los intereses en juego. La evaluación de la eficacia y los controles sobre los programas de gobierno (a diferencia de los negocios privados), no puede reducirse a medir la magnitud de ciertas variables, sino que se pone énfasis en la calidad de vida y en la búsqueda del equilibrio⁹⁴ de las mismas.

⁹³ Recuperado el 07/11/2019 de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1290_QuirogaO.pdf

⁹⁴ He utilizado el término “equilibrio” para evitar caer en el debate de la “igualdad” y la “justicia” dado que, como demostró Sowell (1987), estos conceptos pueden entenderse en el marco de la igualdad de resultados o de oportunidades y, de manera similar, se vería afectado el término “justicia”. El uso del término “equilibrio” lleva a mantener una dinámica social en donde se minimice la sensación de abuso o victimización por parte de quienes más aportan recursos al erario público como por parte de quienes reciben más servicios sociales de parte del Estado.

El autor explica que, en el plano del ámbito público y el social (el tercer sector), es necesario medir los resultados alcanzados en términos más profundos de las variables simples tales como la cantidad de prestaciones realizadas, etc. sino que es importante involucrarse en la calidad de las prestaciones y el análisis de los impactos, así como también se debe evaluar la legitimidad de los mecanismos institucionales, entendiendo esto en términos del análisis del valor público.

Es necesario comprender que una evaluación es una valoración rigurosa e independiente de las actividades (sin importar si fueron finalizadas o están en curso) para establecer la medida en la que estas están alcanzando los objetivos establecidos y cómo contribuyen a la toma de decisiones.

La evaluación, al igual que el seguimiento, puede aplicarse a diversas cosas, tales como actividades, proyectos, estrategias, políticas, temas, organizaciones, entre otros. Las principales diferencias están en que las evaluaciones son más rigurosas, implican un análisis más amplio y son realizadas por agentes independientes, lo que permite mayor imparcialidad para la valoración y una devolución a gerentes y al personal de la administración pública que resulte más enriquecedora. (PNUD, 2009)

La evaluación utiliza los datos generados durante el seguimiento, pero, además va a apoyarse en información producida específicamente para esa instancia. (PNUD, 2009)

Es importante, ahora, explicar que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, había creado el programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Este Programa impulsa y analiza el nivel de avance e institucionalización de las prácticas, la asistencia técnica por medio de recursos no reembolsables a los países que lo solicitan con el fin de optimizar la capacidad institucional en la implementación de la GpR con un seguimiento del plan según resultados que se esperan alcanzar. (BID, 2011)⁹⁵

⁹⁵ Recuperado el 10/04/2019 de https://indesvirtual.iadb.org/pluginfile.php/63112/mod_resource/content/2/Manual_SEP_-_Sistema_de_evaluacion_PRODEV_de_la_gestion_por_resultados_a_nivel_subnacional.pdf?forcedownload=1

Este es, según García López (2009) el método por excelencia para evaluar la Gestión por Resultados aplicada por gobiernos nacionales y subnacionales y reconocer el estado de la implementación de los pilares propuestos.

El Sistema de evaluación PRODEV está compuesto por cinco pilares del ciclo de gestión de políticas públicas, a saber: planificación, presupuesto, gestión financiera pública, gestión de programas y proyectos y, seguimiento y evaluación. (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015)

La siguiente ilustración muestra los pilares del ciclo de gestión sobre el que se suporta el PRODEV:

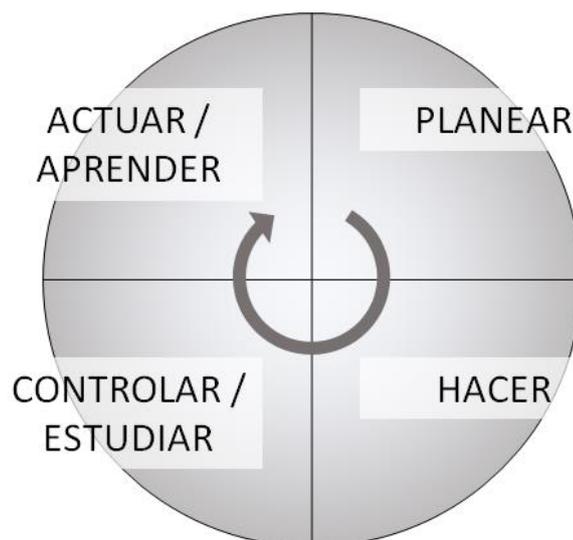
Ilustración 2: Pilares del ciclo de gestión



Fuente: Kaufmann, Sanginés y García Moreno (2015)

Estos pilares y su relación recuerdan al círculo propuesto por Deming y su círculo de aprendizaje y mejora continua, donde proponía cuatro estadios: planificar, hacer, estudiar / controlar y actuar en consecuencia. Tal como se indica en Aized (2012), la etapa de “actuar” implica acciones de reflexión y aprendizaje a partir de las instancias previas. Esto se puede ver en el siguiente diagrama:

Diagrama 9: Círculo de Deming / aprendizaje y mejora continua



Fuente: Elaboración propia a partir de Aized (2012)

Arias (2019) refuerza la apreciación del aprendizaje como consecuencia de una instancia de valuación al decir que hay que “dejar de asociar la evaluación al control y empezar a fomentar la mirada que asocia la evaluación al aprendizaje”.

Cuestiones asociadas al seguimiento y evaluación

En ambas modalidades de control de los proyectos / programas, encontramos que se utilizan indicadores para medir la eficiencia o efectividad, según corresponda. El concepto de éxito o desempeño de los proyectos y programas va a presentar distintas formas de expresión – cualitativa o cuantitativa. Vamos a encontrar que, según Etkin (2000) existen:

“a) indicadores de resultados o magnitud de los servicios brindados, b) indicadores de las condiciones de producción de esos resultados, c) indicadores ambientales o de contexto, como la relación con el desempleo, d) indicadores del nivel de satisfacción conseguido en la gente, la calidad y oportunidad.”

Como puede apreciarse, existen distintos tipos de indicadores, algunos de fácil confección, cómo los primeros listados, dado que solo se trata de hacer un conteo y, otros resultan más complejos de recolectar ya que se requiere diseñar instrumentos de recolección de datos para poder mensurar variables cualitativas.

Por otro lado, es posible mostrar la diferencia existente entre las actividades de seguimiento y de evaluación. La siguiente tabla muestra sucintamente las diferencias entre ambos tipos de control.

Tabla 1: Diferencias entre seguimiento y evaluación

	Seguimiento	Evaluación
¿Cuándo se hace?	Continuamente a lo largo del ciclo de vida del proyecto / programa	Ocasionalmente, antes de la implementación, a medio término al final o más allá del período de extensión del proyecto / programa
¿Qué se mide?	Eficiencia: uso de elementos de entrada, actividades, elementos de salida, supuestos	Efectividad: impacto a largo plazo y sustentabilidad, logro del propósito y meta y cambio no planificado
¿Quién está involucrado?	Personal de la agencia	En la mayoría de los casos, realizado por gente de fuera de la agencia
Fuentes de información	Documentos internos p.e. informes mensuales o cuatrimestrales, trabajo y registros de viaje, minutos de reuniones	Documentos internos y externos, p.e. reportes de consultores, reportes anuales, estadísticas nacionales
¿Quién usa los resultados?	Gerente y personal del Proyecto / programa	Gerentes, personal, agencia financiadora (p.e. CDC), beneficiarios, otras agencias
¿Cómo se usan los resultados?	Para hacer cambios menores	Para hacer cambios mayores, cambio en la política, estrategia y trabajo futuro.

Fuente: traducción propia a partir de DOH, 2011

Pasos siguientes

Una vez realizados los pasos previamente descriptos y por más que no esté explícito como otra etapa del proceso de la gestión por resultados, es importante destacar que con los elementos de salida que producen el seguimiento y la evaluación y, tomando la planificación original como referencia, los tomadores de decisiones de los programas / proyectos, así como otras partes interesadas, deben aprender y obtener retroalimentación. En caso de que sea necesario, deberán tomar esa información para tomar decisiones para producir cambios o modificaciones al programa, tomando decisiones a partir de la evidencia recogida. (PNUD, 2009)

En este momento, podría ser necesario, tal como se explicó en el párrafo anterior, introducir mejoras dentro del proyecto. Así, la norma ISO 9000:2015 indica que la mejora va a permitir que “la organización mantenga los niveles actuales de desempeño, reaccione a los cambios en sus condiciones internas y externas y cree nuevas oportunidades”. Esto, se entiende en un contexto de competitividad como el que plantea la GpR. La norma indica, además, que las organizaciones exitosas poseen un enfoque hacia la mejora continua y lista una serie de beneficios clave potenciales⁹⁶.

Plan de modernización 2016 – 2019 (decreto 434/16)

A partir de la gestión de gobierno iniciada en diciembre del año 2015⁹⁷, se ha propuesto desde el Poder Ejecutivo un proceso de restructuración de la Administración Pública Nacional (APN) cuya condición prioritaria es el establecimiento de planes estratégicos de largo plazo. Por consiguiente, se han establecido los objetivos de gobierno y al menos cien iniciativas prioritarias que se encuentran vinculadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

De este modo, los enunciados realizados por el gobierno llevaron a tratar aspectos tan sustanciales como estabilidad macroeconómica; acuerdo productivo nacional; desarrollo de infraestructura; desarrollo humano sustentable; combate al narcotráfico y aumentar la seguridad; fortalecimiento institucional; modernización del estado e inserción inteligente al mundo.

El Plan de Modernización del Estado se presentó como impulsor de la resignificación de un valor público, que permitiría evolucionar como Nación hacia un futuro en comunión con la eficiencia y transparencia administrativa, la prosperidad socioeconómica y el desarrollo sustentable. Esto implicó el establecimiento de un plan que propendía hacia la estabilidad de políticas públicas centradas en el ciudadano y fundamentada sobre el compromiso y honestidad de todos los componentes de la

⁹⁶ Los beneficios indicados tienen que ver con un dominio del proceso para garantizar la satisfacción del cliente, mejor gestión de acciones preventivas y correctivas, mejor capacidad para la gestión del riesgo y oportunidades, mejor uso del aprendizaje, mejora en los procesos de captación de valor por innovación.

⁹⁷ Y que duró hasta el 10 de diciembre de 2019

administración pública, convirtiéndose así, en un instrumento en el que se “... definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado en el principal garante del bien común” (Decreto 434/2016)

Contenido y definiciones

El Decreto 434/2016 encamina un proyecto con la orientación hacia un futuro con promesas de mejora para la calidad de vida en Argentina. El Decreto forma parte del Plan de Modernización del Estado, el cual ha sido aprobado el día primero de marzo del año 2016 en la ciudad de Buenos Aires.⁹⁸

El Decreto que sustenta este cambio en la gestión, determina los siguientes apartados:

“Que una de las premisas del Gobierno Nacional es lograr la utilización de los recursos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la producción de resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados.

Que, el Decreto N°13 de fecha 10 de diciembre de 2015, modificó parcialmente la Ley de Ministerios N°22.250 (texto ordenado por Decreto N°438/92, y sus modificatorias) creando, entre otros, al MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, a efectos de impulsar las formas de gestión que requiere un Estado moderno, el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos que permitan asistir a los gobiernos provinciales y municipales que lo requieran, así como al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Que la mejora de las capacidades del Estado representa una condición necesaria para el desarrollo económico, productivo y social del país, reconociendo como principio rector del quehacer del Estado, que el Sector Público Nacional esté al servicio del ciudadano, en un marco de confianza mutua.

⁹⁸ Este Decreto posee antecedentes de otros como el N°103 de fecha 25 de enero de 2001 y N°13 de fecha 10 de diciembre de 2015.

Que, si bien en la actualidad existen esfuerzos e iniciativas puntuales tendientes a mejorar la gestión pública en términos de calidad y eficiencia, resulta necesario coordinar las mismas bajo un marco integral, a efectos de generar la necesaria articulación con el conjunto de medidas adicionales que se propician, y de esa manera aprovechar la sinergia resultante de esfuerzos conjuntos. En tal sentido, el presente Decreto incorpora políticas y programas vigentes y agrega nuevos instrumentos que complementan las acciones emprendidas.

Que la matriz del Plan de Modernización del Estado se sustenta en ejes de trabajo para alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado, permitiendo así afianzar la confianza en la relación con la ciudadanía, la protección de sus derechos, proveyendo bienes y servicios de calidad y promoviendo eficazmente la iniciativa de las personas sin generar tramitaciones innecesarias.

Que el Decreto N° 103/01, por el cual se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional, no contempla los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el impacto de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto, por lo que se requiere una visión superadora que incluya los nuevos elementos tecnológicos disponibles.

Que asimismo el Plan de Modernización del Estado tiene como objetivo colaborar con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las cuales podrán adherir al referido plan en sus respectivas jurisdicciones.

Que la presente medida se dicta en virtud de lo dispuesto por el artículo 99, inciso 1 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL”.⁹⁹

⁹⁹ Decreto 434/2016. MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. Plan de Modernización del Estado. Aprobación. Bs. As., 01/03/2016. Consultado: 09/04/2019. Desde: <https://servicios.infoleg.gob.ar>

La aplicación del Plan de Modernización del Estado concentra la atención en los ámbitos de gestión de la administración central, los organismos descentralizados y las entidades autárquicas, así como, también las empresas y sociedades del Estado.

Tal como se explicara previamente, la Gestión por Resultados consiste en el modelo o plan de gestión a ser utilizado en materia de optimización y apunta a que las organizaciones públicas adquieran un corte empresarial en cuanto a la eficiencia, la toma de decisiones, la competitividad, y la flexibilidad, considerando como guía para lo previamente descrito, las posibilidades de alcanzar los resultados planificados.

De este modo, la GpR realiza un diagnóstico, análisis y seguimiento según los estándares de proyectos gubernamentales para evitar así la excesiva gestión burocrática, rutinaria e ineficiente que acompaña a una gestión de gobierno. De esta forma puede enfocarse en la consecución de resultados y la satisfacción de los clientes – ciudadanos en lugar de satisfacer los requerimientos de la burocracia.

Según el autor Makón (2000) en su obra titulada *“El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional”*, indica que:

El aparato burocrático público está agotado debido a una planificación estratégica ritual e ineficaz y a rutinas operativas morosas y de baja calidad. Esta debilidad del contexto institucional está acompañada por un rol poco preponderante del presupuesto como herramienta de gestión de los organismos; (...) Como consecuencia, la formulación presupuestaria no toma en cuenta los objetivos estratégicos de la organización ni incluye la reflexión sobre los recursos necesarios para llevar adelante las políticas que la Alta Dirección propone. (Makón, 2000)

Según este estudio, la estructura del Estado se encuentra debilitada, disminuida y atrofiada por largos períodos de: complejas rutinas burocráticas e ineficientes, y; acciones presupuestarias reducidas que, en la mayoría de los casos, el método preponderante se orientada exclusivamente a garantizar el equilibrio macroeconómico del sector público.

Por otra parte, según el estudio efectuado por García Moreno *et al* (2016) para el BID, cuyo objetivo era conocer cómo se estaban desarrollando los sistemas de gestión

pública en América Latina y el Caribe, determinó que los países en vías de desarrollo presentan la intención de optimizar la eficiencia en la actuación de las administraciones públicas.

De acuerdo con el Plan Nacional de Modernización del Estado por Decreto 434/2016, se compone de cinco ejes para la necesaria transformación de la Gestión Pública para Resultados, GpR de este modo conocer la eficiencia o avances de implementación de los modelos que mejor se ajustan.

Entre los proyectos actuales que se gestionan desde la Secretaría de Gobierno de Modernización correspondientes al período 2016-2019 se encuentran los siguientes (Jefatura de Gabinete de Ministros, s/f)¹⁰⁰:

Gobierno Abierto:

Promovemos la participación ciudadana para que sumes tus ideas a la gestión y ponemos los datos de gobierno a tu disposición para impulsar la co-creación de soluciones

1.PLAN DE APERTURA Y GESTIÓN DE DATOS PÚBLICOS: Desarrollamos e implementamos las políticas, plataformas, servicios y estándares requeridos para la gestión de los datos públicos como un activo cívico.

2.CONSULTA PÚBLICA: Activamos el diálogo entre el Estado y vos para generar en conjunto políticas públicas que respondan a las demandas actuales de nuestro país.

3.PLAN DE ACCIÓN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO: Implementamos acciones bianuales de gobierno abierto en el sector público consensuadas con la sociedad civil.

4.SISTEMA ELECTRÓNICO DE COMPRAS (Compr.Ar.): Desarrollamos e implementamos un sistema electrónico de compras en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional.

¹⁰⁰ Recuperado el 15/05/2019 de <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano>

5.SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS (Contrat.Ar.): Desarrollamos e implementamos un sistema electrónico de Contratación de Obra Pública en la Administración Pública Nacional.

Nuevo Empleo Público:

Priorizamos la formación de los Empleados públicos para que estén capacitados, se sientan reconocidos por su trabajo y estén orientados a dar un mejor servicio al ciudadano. Se basa en la Innovación y eficiencia. Se subdivide en:

1.CAPACITACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS: Capacitamos a los agentes de la administración pública para que brinden servicios de calidad (este proyecto solo comprende las capacitaciones brindadas por el Instituto Nacional de la Administración Pública).

2.CONCURSOS DE ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA Y CARGOS SIMPLES: Implementamos convocatorias a concursos públicos, abiertos y transparentes para concursar cargos de la administración pública nacional.

Gobierno Digital:

Fortalecemos la infraestructura tecnológica y de redes, avanzando hacia una administración sin papeles y facilitando tu interacción con el Estado a través del desarrollo de aplicaciones web y móviles. Se subdivide en:

1.DESARROLLO DE PAGINAS WEB PARA LOS MUNICIPIOS: Desarrollamos una plataforma mediante la cual puedas tomar conocimiento y relacionarte con el municipio.

2.PORTAL MUNICIPAL DE EMPLEO: Desarrollamos una solución multiplataforma que permite a municipios, gobiernos provinciales, dependencias nacionales y otros, publicar y realizar búsquedas de personal para sus dependencias.

3.TELESALUD: Desarrollamos una red de interconsultas a distancia, en todos los niveles de complejidad, que permite consultar, diagnosticar e interactuar entre los profesionales de la salud.

4.MI ARGENTINA: Generamos una ventanilla única digital con tu perfil de ciudadano para que hagas el seguimiento de tus trámites, obtengas turnos y recibas notificaciones, todo en un mismo lugar.

5.IDENTIDAD DIGITAL: Diseñamos e implementamos un modelo de identidad digital portable del ciudadano y su autenticación remota con validación biométrica.

6.TRAMITES A DISTANCIA (TAD): Desarrollamos e implementamos una plataforma para hacer todos los trámites con el Estado de manera digital y a distancia.

7.IMPLEMENTACIÓN DE REGISTROS CIVIL EN CONSULADOS ARGENTINOS (RCE): Implementamos sistemas específicos y transversales en las Representaciones Consulares, en el marco del Decreto 168/2018.

8.IMPLEMENTACIÓN DE RCE EN LOS REGISTROS CIVIL DE LA PROV. DE BUENOS AIRES: Implementamos sistemas específicos y transversales de Gestión Documental Electrónica (GDE): Registro Civil Electrónico (RCE), Expediente Electrónico (EE) y Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO) en las delegaciones del Registro Civil de la Provincia de Buenos Aires.

9.GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA: Implementamos los expedientes electrónicos y la firma digital. Facilitamos el rediseño de los trámites internos desburocratizando al Estado.

Inclusión Digital:

Buscamos que cada argentino tenga la oportunidad de acceder a la tecnología y usarla para su desarrollo personal.

1.PUNTO DIGITAL: Ofrecemos espacios públicos de inclusión digital, donde podés conectarte a internet, capacitarte y tener acceso a las nuevas tecnologías.

2.PLAN NACIONAL DE INCLUSIÓN DIGITAL: Capacitamos en herramientas digitales para que todos los ciudadanos puedan acceder a los beneficios de las tecnologías de información y comunicaciones (TICs).

Conectividad:

Trabajamos para que todos los argentinos tengan acceso a internet y para que las oportunidades que den las nuevas tecnologías lleguen a cada rincón del país. Se subdivide en:

1. PLAN FEDERAL DE FIBRA ÓPTICA: Desarrollamos una Red Federal de Fibra Óptica, para conectar 1.300 nuevas localidades de todo el país.

2. WIFI PÚBLICO Y GRATUITO: Instalamos antenas para brindarte Wifi gratuito en espacios y dependencias públicas de todo el país.

(Jefatura de Gabinete de Ministros, s/f)¹⁰¹

Estos son los proyectos y planes que estuvieron en funcionamiento durante el período de estudio y que estaban articulados entre sí.

Aspecto filosófico

La aplicación de la GpR en la administración pública responde a una crisis que se origina en problemas en el presupuesto, altos niveles de endeudamiento y la presencia de inflación que reforzaron la falta de resultados de gestión y, por consiguiente, la ausencia de creación de valor público.

Se destaca que la noción de resultado se encuentra asociada al cambio social producido por la acción del Estado que se espera alcanzar desde la implementación estratégica de un plan de gestión.

A lo largo del Plan de Modernización del Estado¹⁰² puede apreciarse que existen cierto trasfondo filosófico que propende a la mitigación de los problemas indicados precedentemente, buscando, sobre todo, la consecución de resultados y la creación de valor público.

¹⁰¹ Recuperado el 15/05/2019 de <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano>

¹⁰² Apoyado en el estado del arte de la GpR.

En este sentido, se pueden identificar los principios de la calidad propuestos por la norma ISO 9000: 2015. Es decir que se encara, directa o indirectamente los principios definidos por la norma expuestos en la siguiente tabla:

Tabla 2: Principios de la calidad y el Plan de Modernización del Estado

Principio de la Calidad	Aplicación en el Plan de Modernización del Estado
Enfoque al cliente	Poniendo al ciudadano – individual o colectivamente hablando – en el centro de la gestión, convirtiéndose en el sujeto a satisfacer mediante la provisión de valor público.
Liderazgo	Como articulador entre las necesidades públicas y la implementación de los satisfactores (políticas, proyectos y programas), gestionando personal de la administración pública y alineando las necesidades, recursos y resultados.
Compromiso de las personas	La posibilidad de entregar valor pública aumenta con personas competentes, empoderadas y comprometidas. Esto incluye al personal de la administración pública, pero también a otras partes interesadas que participen de los proyectos.
Enfoque en procesos	Al enfocarse en los procesos y siguiendo los resultados se producen mejoras y permite alcanzar los resultados planificados, entendiendo la interdependencia existente entre los diversos procesos y su complejidad.
Mejora	La aplicación de mejoras tras las actividades de seguimiento y evaluación permite mantener el éxito de las políticas, programas y proyectos.
Toma de decisiones basada en la evidencia	Para hacer cambios mayores, cambio en la política, estrategia y trabajo futuro.
Gestión de las relaciones	El desarrollo de las relaciones con las partes interesadas es fundamental para alcanzar el éxito, en tanto que la participación de distintas partes va a permitir una mejor planificación de políticas, programas y proyectos públicos, así como generar adhesión y compromiso para su ejecución y seguimiento.

Fuente: elaboración propia

Respecto al enfoque al cliente, la Comisión Europea (2017) indica que la actividad de los funcionarios públicos debe estar guiada por el beneficio para el ciudadano dado que la administración pública trabaja para el público y, que las buenas decisiones se toman al considerar esto. Así, con ese principio rector, las decisiones tomadas llevan a mejorar la confianza del ciudadano con el Estado.

La transparencia es otra de las cuestiones que resalta como eje rector. Retomando la necesidad planteada por Stiglitz (2002), la implementación de gobierno abierto va a

resultar en un aumento de confianza en el Estado – y gobierno -, permitiendo mayor comprensión de las medidas tomadas y adhesión a las mismas.

Finalmente, pero no menos importante, están las cuestiones vinculadas con la inclusión, esto es, la generación de igualdad de oportunidades para toda la población, con la utilización de mecanismos de igualdad de resultados para algunos casos. Esto responde, no solamente a las cuestiones de la GpR y el Plan de Modernización del Estado, sino que también responde a necesidades sociales de nuestro país (identificado esto, se busca la generación de valor público) y está alineado con los Objetivos de Desarrollo Sustentable propuestos por la Organización de las Naciones Unidas (Sustainable Development Goals Fund, s/f)¹⁰³.

¹⁰³ Recuperado el 10/03/2020 de <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>

METODOLOGÍA

Para la realización del presente trabajo de tesis de doctorado se ha optado por una investigación de tipo exploratoria. Se estará usando, en este sentido, enfoque cualitativo dado que se recolectaron y analizaron datos que no implican mediciones. El presente es un estudio holístico, de esta forma se estará apreciando el fenómeno en su totalidad, contemplando una configuración amplia para la comprensión del fenómeno bajo estudio. En ese sentido, se explicita que la metodología seleccionada fue de carácter cualitativa.

La elección de la investigación de tipo exploratoria se debe a la ausencia de relevamientos existentes sobre el tema específico de esta tesis, es decir, las particularidades de la aplicación de la gestión por resultados en la administración pública nacional en el período 2016-2019.

En cuanto al diseño de la investigación, se trata de un diseño no experimental en cuanto que se observan los fenómenos en su contexto natural sin que existiera una modificación o manipulación deliberada de diversas variables para su estudio. Debido a que se recopila información para un período específico de tiempo, podemos indicar que estamos hablando de una investigación transversal. Finalmente, el estudio resulta ser retrospectivo debido a que se analiza la gestión por resultados en la administración pública nacional en un lapso de tiempo pasado que, tal como ya se definió, corresponde al espacio temporal abarcado por los años 2016 a 2019.

Se destaca que, con el fin de tener más precisión con los resultados de la presente investigación, se optó por la utilización de una triangulación metodológica. Se entiende que al tomar tres técnicas de recolección de datos y al contrastar los hallazgos obtenidos con cada una de las técnicas, se estará minimizado el riesgo de sesgos producidos por la técnica seleccionada y, así, se logra una mayor consistencia en la investigación al poder confirmar los resultados y realizar validaciones cruzadas, procurando mayor confiabilidad a la investigación y logrando conclusiones más precisas (Cañis, 1997).

Las técnicas de recolección de datos utilizadas serán abordadas más adelante en este apartado.

Las muestras seleccionadas son dirigida y no probabilística, por lo cual no se podrán generalizar los hallazgos de esta investigación. La técnica de recolección está dada por

la aplicación de un *focus group* compuesto por docentes universitarios con experiencia en cuestiones vinculadas al *management* para obtener una primera aproximación a las preguntas a los expertos. La segunda técnica de recolección utilizada fue la de entrevistas en profundidad a profesionales que se desempeñan o desempeñaron profesionalmente en la Administración Pública y que cuentan con un alto grado de *expertise*. Los contactos de estas personas son parte de una base de datos propia. En esta fase, las unidades de respuesta fueron, respectivamente, docentes universitarios y profesionales con alta pericia en la administración pública. La tercera técnica de recolección de datos utilizada fue el análisis de un caso a partir de información obtenida de fuentes secundarias, siendo la unidad de análisis una repartición pública que aplicó la gestión por resultados. Se seleccionó la aplicación de la gestión por resultados en el Ministerio de Modernización por haber sido una de las reparticiones paradigmáticas en la implementación de la gestión por resultados en el período bajo estudio, habiendo logrado su plena aplicación. Se utilizó para la redacción del caso el método narrativo.

Para la realización del *focus group* se utilizó una guía de pautas para arrojar los temas a ser discutidos por los docentes universitarios. Esta guía de pautas puede encontrarse en el ANEXO I. El *focus group* fue realizado en la primera semana del mes de marzo de 2020 en forma presencial en un encuentro organizado por quien suscribe, en un ámbito relajado y sabiendo los asistentes que se trataba de parte de un trabajo de investigación para la tesis de doctorado que se está leyendo. La duración de la reunión fue de unos 80 minutos aproximadamente y la charla fue grabada para proceder a su desgrabación posteriormente para ser analizada. Los participantes del *focus group* pueden encontrarse en el ANEXO II.

En cuanto a las entrevistas en profundidad, se utilizó otra guía de pautas que se terminó de definir con la información recolectada mediante el *focus group*, puede consultarse la misma en el ANEXO III. Estas entrevistas fueron semiestructuradas, a fin de poder obtener la mayor cantidad de información posible respecto a las cuestiones bajo estudio. Las entrevistas en profundidad realizadas a expertos que trabajan o trabajaron en la administración pública fueron realizadas por plataformas de video conferencia a lo largo de 2020. Las plataformas utilizadas fueron dos: Zoom y Google Meets. Esto fue así dado que las medidas tomadas por el gobierno nacional para intentar limitar las consecuencias de la pandemia de SARS-CoV 2 (más conocida como COVID-19)

impidió que las entrevistas sean llevadas a cabo de manera presencial. Afortunadamente se llegó a realizar el *focus group* previo a la imposición de las restricciones de circulación. Las entrevistas tuvieron una duración media de 40 minutos con cada entrevistado. El listado de expertos puede ser consultado en el ANEXO IV.

Respecto al desarrollo del caso, este nos ha permitido aprender de la realidad empírica y sustentar de la forma más apropiada las recomendaciones y conclusiones de este trabajo de investigación. Es importante destacar que tal como indicaron Yin (1994) y Creswell (2005), el caso ha sido caracterizado como significativo, original y de interés para el presente estudio; no posee expresión probabilística; está correctamente contextualizado para su comprensión, dado que es estudiado en modo holístico; responde al problema planteado y se enfoca desde distintas perspectivas, aclarando que se trata de un caso único, es decir, un caso específico bajo estudio (Neiman y Quaranta, 2006). También, es necesario aclarar que se lo compara con algunos de los aspectos teóricos desarrollados en el presente trabajo.

La recolección de datos ha implicado tres tareas clave: construcción del instrumento de recolección, aplicación de este y análisis de los datos obtenidos.

De esta forma, se podrá obtener, mediante un enfoque holístico, una evaluación abarcativa del fenómeno bajo estudio y llegar a conclusiones a partir de los hallazgos realizados (Cortés Cortés e Iglesias León, 2004).

El *focus group* tuvo como objetivos: 1) procurar conocimientos respecto a la implementación de la gestión por resultados en el estado, 2) conocer beneficios y dificultades de su implementación, 3) aproximar instancias diferenciadoras de la aplicación de la gestión por resultados en el estado respecto a la implementación en el ámbito privado.

Las entrevistas han tenido los siguientes objetivos: 1) comprender la definición utilizada en la práctica de la gestión por resultado y su aplicación en el estado, 2) obtener elementos técnicos y teóricos que permitieran ampliar la comprensión de la implementación de la gestión por resultados en la administración pública nacional dentro del Plan Nacional de Modernización, 3) comprender la forma de implementación y los fenómenos que limitan la aplicación de la gestión por resultados en la administración pública, 4) indagar respecto la profundidad de la implementación de la

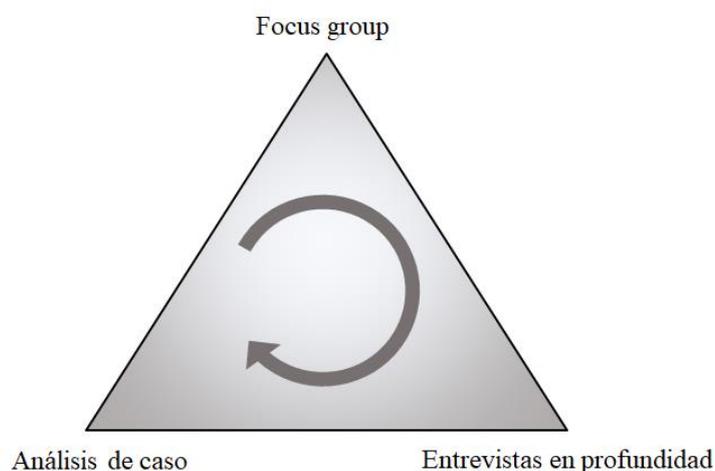
gestión por resultados en el estado y los resultados obtenidos, así como detectar las oportunidades de mejora en el proceso de implementación.

Finalmente, el desarrollo del caso tuvo como objetivos: 1) reconocer las características de la implementación de la gestión por resultados en la administración pública nacional (en el caso puntual del organismo del caso, dado que se caracteriza por el particularismo), 2) describir particularidades a partir de la información obtenida, incluyendo la relación teórico – empírica, así como nuevas relaciones entre variables y conceptos.

La investigación cualitativa es inductiva, esto es que busca comprender y profundizar los fenómenos bajo estudio, explorándolos desde el punto de vista de quienes participan, en un ambiente natural y relacionado con un contexto determinado, considerando sus experiencias, opiniones y significados. (Sampieri, 2010)

A continuación, puede observarse el diagrama que representa las técnicas de recolección de datos utilizadas para poder realizar la triangulación metodológica.

Diagrama 10: Triangulación metodológica – técnicas utilizadas



Fuente: Elaboración propia

El presente trabajo de investigación fue realizado en el ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

A continuación, se listarán los objetivos específicos de la investigación, así como las técnicas y los casos analizados y una tabla que sintetiza la metodología empleada.

Cuadro 1: Objetivos específicos

Objetivos específicos
1. Analizar la implementación de la Gestión por Resultados en el marco del Plan Nacional de Modernización de Argentina del período 2016-2019.
2. Comprender la evolución histórica del Estado y las nociones sobre administración pública que llevaron a la gestión por resultados.
3. Comparar la metodología desde el punto de vista del marco de referencia del proyecto de Modernización.
4. Conocer los resultados de la implementación efectuada y determinar la posible optimización de estos.

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 2: Técnicas utilizadas durante la investigación

Técnica utilizada	Cantidad de casos
<i>Focus Group</i>	1 grupo de 6 participantes
Entrevistas a informantes clave	3
Análisis de caso	1

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3: Resumen de metodología de investigación

Tipo de investigación	Exploratorio
-----------------------	--------------

Metodología	Cualitativa
Diseño de investigación	No experimental, transversal
Unidad de análisis	Organismos de la administración pública nacional
Muestra	Intencional, dirigida y no probabilística
Unidad de respuesta	Docentes universitarios y especialistas consultados
Técnicas de recolección de datos / instrumentos utilizados	Guía de pautas para <i>focus group</i> y para entrevistas en profundidad.

Fuente: Elaboración propia

No habiendo otro tema para abordar, proseguiremos con el siguiente apartado que expone los hallazgos de la investigación.

HALLAZGOS / DESARROLLO

En el presente apartado se detallarán los principales hallazgos realizados durante el proceso de relevamiento de campo de la presente investigación, es decir, el *focus group*, con el que se generó un primer acercamiento a las cuestiones aquí desarrolladas desde un punto empírico; las entrevistas en profundidad, con las que se desarrollaron más conceptos a partir de entrevistas semiestructuradas a expertos en temas de administración pública y que formaron en alguna medida o estuvieron relacionados con el plan de modernización del estado del período 2016 – 2019, y; finalmente, el desarrollo de un caso enfocado de forma holística que permite una concepción global de la situación.

Sin más para agregar, se procede al desarrollo de los hallazgos de la investigación.

Focus group

Tal como se expusiera en el apartado anterior, la primera técnica de recolección de datos utilizada fue un *focus group*.

Este grupo de enfoque fue llevado adelante en la primera semana de marzo de 2020, específicamente, el 3 de marzo de 2020 a las 19:00 hs. El horario fue seleccionado dado que se trataba de un día laboral. Afortunadamente se pudo realizar previo a la cuarentena impuesta en el país a causa de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2.

Se invitó a 8 personas, pero solo pudieron asistir 6 de ellas. En el ANEXO II puede verse el listado de participantes en el *focus group*.

Los participantes fueron invitados con conocimiento de que se trataba de parte del trabajo de campo de la presente tesis de doctorado. Sin embargo, solo se los puso al tanto de la temática en general y no sobre los temas particulares, de forma tal que no se condicionen las respuestas.

Los participantes fueron invitados por conveniencia, siendo ellos personas conocidas que cumplían con ciertas características en común: todos mayores de 35 años y menores de 55, con experiencia en gestión, docentes universitarios.

La selección de este tipo de participantes se debió a que su aporte en la investigación exploratoria sería de gran utilidad en cuanto que poseen cierto manejo teórico - y en

algunos casos, práctico - del tema a analizar y que, por su condición de docentes, podrían conceptualizar ciertas cuestiones en forma directa. El rango etario fue dispuesto para garantizar cierta experiencia profesional.

Para generar un ámbito más ameno, se optó por servir un refrigerio durante la reunión, de forma tal que no haya distracciones por necesidades de alimentos o bebidas, evitando así, distracciones.

La reunión fue realizada en el domicilio particular de quien suscribe.

Los invitados se conocían “de vista” por compartir los mismos espacios del ámbito académico, pero algunos habían confraternizado en algunas charlas en espacios laborales o informales.

Solo para tomar conocimiento de los perfiles, se menciona que cuatro de los seis asistentes eran hombres y 2 eran mujeres. Se aclara que al no pretender proyectar los hallazgos arrojados durante el *focus group* a un universo, el dato precedente es solamente a título informativo.

La reunión duró 80 minutos y fue grabada, con consentimiento de los participantes y con conocimiento de que la charla formaría parte del presente trabajo de investigación¹⁰⁴.

Para guiar la charla, se utilizó la guía de pautas que está expuesta en el ANEXO I al final del presente trabajo. Estas consignas se utilizaron como disparadores de la charla, permitiendo que los participantes se *explayaran*, también, sobre alguna cuestión particular que quisieran comentar, pero la guía se utilizó concienzudamente para evitar desvíos significativos en la charla y que no se pierda el hilo conductor de la misma, de forma tal, que mantenga una coherencia y consistencia.

Al comenzar con el *focus group*, se solicitó a los participantes que se presentaran y que comentaran su experiencia profesional para establecer un marco de referencia para el diálogo. De esta forma, los participantes que no se conocían, pudieran hacerlo para continuar con la conversación.

¹⁰⁴ Los asistentes ya contaban con esta información al momento de ser invitados.

La experiencia profesional de los asistentes es variada, pero todos cuentan con experiencia en la administración pública, ya sea en forma directa o indirecta. Sin contar la actividad en el ámbito privado, los asistentes cuentan con experiencia en la administración pública nacional, administración pública provincial, administración pública municipal, empresas públicas, gestión en universidades públicas, trabajos de investigación y / o de intervención en organismos públicos y sus dependencias.

Todos los asistentes tienen varios años de experiencia, incluyendo casos de 15 años en la misma organización pública.

Cuando se consultó respecto a la aplicación de la gestión por resultados en la administración pública, los participantes indicaron que la misma es factible y que no habría mayor inconveniente para su implementación.

Indicaron, también, que existen ciertas particularidades en la administración pública que deberían tenerse en cuenta para la implementación de la gestión por resultados en el Estado. Esto, indicaron, es debido a que la naturaleza del Estado hace que su aplicación pueda resultar más difícil o trabajosa o, al menos, que las metodologías para la implementación de la gestión por resultados requiera de una adaptación especial que contemple las características particulares de las organizaciones estatales.

En algunos casos, indicaron que en los organismos en los que trabajan - o trabajaron - se podría implementar la gestión por resultados sin inconvenientes y en plazos similares a los que se utilizan en el sector privado, destacando que esto se debe a la dinámica propia de la organización donde se daba el ejercicio profesional.

Los participantes plantearon distinto grado de conocimiento respecto a la aplicación de la gestión por resultados dentro del ámbito de la administración estatal.

En algunos casos plantearon, directamente, que no conocían casos - organismos - en los cuales se haya implementado la metodología bajo estudio. En otros, indicaron que estaban en conocimiento de implementaciones de la gestión por resultados en el Estado, pero por no haber participado de la implementación, no podrían comentar los pormenores del proceso de implementación ni si el mismo tuvo éxito total, parcial o nulo.

Uno de los participantes mencionó que en el organismo en el cual desempeñaba funciones en el período bajo estudio se implementó la gestión por resultados, pero que no fue anunciado de esa forma, sino que se indicó que era parte del Plan de Modernización del Estado. El participante comentó que su participación en el proyecto se limitó a colaborar con el relevamiento de los procesos y servicios que se ejecutaban en el organismo para que se proceda a la digitalización de los mismos mediante el sistema de Gestión Documental del Estado (GDE).

Al consultar sobre los objetivos, metas, indicadores y resultados, insistió en que eso no fue parte del trabajo que tuvo que realizar él, que eran cuestiones que eran transparentes para los que estaban trabajando en este proyecto, pero que entendía que existía una lógica de armado de estas cuestiones en otro nivel, al cual no lo participaron.

Naturalmente, al consultar por la factibilidad de la implementación de la gestión por resultados en el Estado, surgieron temas vinculados a si existe algún problema para que se pueda implementar el modelo de gestión y diversos obstáculos vinculados a la posible implementación de la metodología en la administración pública.

En este sentido, se mencionaron varios aspectos problemáticos. Algunos de ellos presentaban una cara, también, como obstáculo para la implementación de la gestión por resultados en el ámbito público.

En primer lugar, se mencionó - con un acuerdo generalizado – que existe una dificultad para la implementación de la gestión por resultados, en cuanto que existe particularidades que han de ser atendidas por los implementadores. Al desarrollar estos conceptos o ante repreguntas, surgió que algunas de estas cuestiones eran más obstáculos para la implementación y no tanto un problema que surja como un desprendimiento del modelo en cuestión en el Estado.

Las cuestiones problemáticas tienen que ver con, básicamente, que la implementación de la gestión por resultados en el sector público debe realizarse observando la metodología de implementación, de forma tal que se satisfagan las particularidades organizacionales y culturales del Estado.

La lógica administrativa dentro del sector privado otorga una ventaja respecto al sector público para la implementación de la gestión por resultados, dado que los conceptos utilizados por el modelo les resultan familiares y son parte de la lógica del negocio. En

el Estado se sigue una naturaleza que no está vinculada con la eficiencia o la obtención de recursos bajo un concepto de lógica comercial, por lo cual, no se considera al ciudadano como un cliente al que hay que satisfacer.

Otro aspecto es que la cultura organizacional del Estado (hablando en términos generales, por más que cada organismo y dependencia tenga su propia cultura) está enfocada en cumplir con los procedimientos, con los horarios de oficina y con el presupuesto.

La aplicación de un modelo que lleve una lógica tan diferente a la de la cultura organizacional imperante, llevará, necesariamente, a problemas de consistencia y coherencia, por lo que terminaría dañándose a la organización y al modelo.

En definitiva, el cambio de la lógica del Estado implica romper con la mentalidad administrativa burocrática para cambiar a una enfocada en la obtención de resultados sin perjudicar la gestión actual de la administración pública y sin enredarse en conflictos con los individuos que componen a las organizaciones del Estado- ya sea mediante conflictos individuales, por la obtención de resultados, como grupales a nivel sindical.

Cuando se abrió el debate a los beneficios que podría llegar a traer la gestión por resultados a la función estatal. Las respuestas fueron unánimes a favor de la gran cantidad de beneficios implicaría su aplicación.

En este sentido, encontramos que, se destaca la utilidad que genera la utilización de objetivos de gestión, entendiendo que los mismos pueden estar vinculados a cuestiones operativas habituales como a proyectos puntuales.

Uno de los asistentes indicó que trabajar por objetivos permitía alcanzarlos, frase que fue suscripta por lo demás participantes. Esto, aclararon, es que, al tener objetivos claramente expuestos, cada trabajador va a estar empoderado y, en consecuencia, motivado, llevándolo a obtener resultados satisfactorios en las medidas planteadas.

Otra de las cosas destacadas fue la identificación del beneficiario como actor central de los servicios de la administración pública. Posteriormente utilizaron otras denominaciones tales como cliente externo, ciudadano o población como término colectivo. Es importante reconocer que la denominación beneficiaria fue un poco discutida, dado que algunos lo entendieron como enfocado en personas que reciben

alguna prestación social y no como alguien que recibe un servicio de cualquier tipo, como era la intención de quien lo utilizó. Sin embargo, se pusieron de acuerdo en que el término era pertinente y que podría usarse extensivamente dado que toda la población es beneficiaria de los servicios que provee el Estado, al menos, algunos.

El poner al beneficiario como eje de la actividad pública genera un cambio de la forma de pensar de los empleados públicos que va a ser difícil de lograr. Cambia la lógica de sus trabajos de satisfacer a un jefe, a un conjunto de normas y al presupuesto, para tener que brindar servicios al público.

Los cambios culturales llevan mucho tiempo, pero cuando se logran, quedan.

Otra de las cosas que resaltaron como posibles beneficios – y está asociada, también, a un cambio cultural – es la generación de responsabilidad por parte de la administración pública. Esto es que el establecimiento de políticas alineadas a objetivos (generales y específicos) y metas que, a su vez, están asociadas a indicadores de gestión y responsables. Esto, nuevamente, va a llevar al cumplimiento satisfactorio de las medidas de éxito, así como de toda la cadena de medios a fines.

Entre los principales obstáculos, destacaron, como se mencionó previamente, la cuestión cultural con su preocupación por cumplir reglas, en lugar de promover un ambiente para que la gente encuentre solución a los problemas que pudieran tener.

También se hizo referencia al marco normativo y reglamentario, que fue definido como antiguo, restrictivo y férreo. En este punto una de las participantes aclaró que existía un marco normativo que fue el que creó al Plan de Modernización del Estado, pero que no sabía que sería de él con la nueva gestión de gobierno.

Además, destacaron que en el Estado hay gente que lleva trabajando muchos años en una misma oficina y que eso lleva a una falta de flexibilidad a los cambios, además de otros intereses creados por los cuales mucha gente no querría que se evalúe su desempeño. Esto, según indicó una de las participantes, dejaría expuesto que no hay una carga equitativa del trabajo y llevaría a tomar medidas al respecto.

El tamaño del Estado y las organizaciones que lo componen fue señalado como un obstáculo más. Esto es debido a la complejidad de los procesos que desarrolla la administración pública, por lo que analizarlos, optimizarlos, definir metas, objetivos e

indicadores, sería una actividad agotadora y compleja, donde los distintos actores del ámbito público también estarían en una puja de poder.

Finalmente, se arrojó a la mesa otra situación obstaculizadora de los procesos de cambio - sobre todo culturales. Los cambios abruptos de gestión llevan a la inconsistencia de los procesos de cambio y, por ende, a su abandono. No se trata, solamente, de cambios de los gobiernos, sino que también hay cambios de autoridades dentro de los organismos. El resto de la mesa acordó con esto y se reconoció como el problema más difícil de solucionar.

Otro de los participantes acotó que la forma en la que los procesos de cambio continuaran era si el cuerpo de la administración pública entendía que eran necesarios y no un capricho de la gestión de turno. Explicó que la incomodidad que sienten los trabajadores estatales al desarrollar sus tareas podría ser suficientemente movilizador para encarar estos proyectos.

En este punto hubo descenso, dado que otro de los participantes indicó que no existe un sistema de incentivos para encarar estos proyectos y que la existencia de los mismos es central para lograr adhesión y compromiso.

El siguiente tópico debatido fue el del valor agregado que pudiera aportar la aplicación del modelo de gestión por resultados en el Estado.

En distintas palabras, los participantes indicaron que la gestión por resultados podría alinear las necesidades de la población con los intereses del Estado y sus políticas públicas. Esto es reconociendo las verdaderas necesidades de los ciudadanos y procurando satisfacerlas. Esto lleva asociado el término de eficacia y el de eficiencia al entenderlo en forma sistémica.

A su vez, el mantener indicadores, no como datos, sino como herramientas para la gestión y que estos estén atados a objetivos, va a llevar a que, con ayuda de metodologías específicas, se puedan detectar oportunidades de mejora. Es decir, brindar más y mejores servicios de la forma menos costosa posible (y entendiendo como costos asociados, no solo lo monetario o material, sino que también está en juego una parte más importante aún, la cultural).

Además, dijeron que la gestión por resultados agregaba valor mediante a la flexibilidad. Esto, explicaron durante la charla, se debe a que no se atan a pautas presupuestarias, que suele ser generadas por presupuestos incrementales y hasta por más de un año de anticipación, sino que la respuesta que puede dar el Estado corresponde a las cuestiones reales en un momento dado y que, de alguna forma, afectan a la población.

En cuanto a las cuestiones diferenciales en la implementación de la gestión por resultados en las organizaciones del ámbito público respecto a las organizaciones privadas, manifestaron que el Estado es muy complejo, que la cantidad de organismos, áreas y personas que trabajan en él es muy grande, así como también es enorme la cantidad de servicios que son prestados por el Estado. Esta complejidad es única y no hay comparación con las organizaciones privadas.

En segunda instancia, la falta de experiencia en el trabajo con objetivos y resultados hará más difícil el relevamiento e implementación del modelo. Las organizaciones privadas se manejan dentro de esa retórica, por lo cual conocen lo que se espera de ellos. En el ámbito público, eso no pasa.

Las leyes laborales son distintas en el ámbito público y el privado. Lo mismo ocurre con los sistemas de incentivos. En el estado hay una ausencia de sistemas de incentivos para la implementación de nuevos proyectos (incluyendo un cambio en la forma de trabajo). Esto hace que los cambios que quieran implementarse sean más dificultosos. En el ámbito privado, además de sistemas de reconocimientos e incentivos, existe también una cuestión básica: si alguien no es funcional a la organización, esta prescinde de esa persona.

Finalmente, existe otros juegos de poder dentro de las organizaciones públicas con un mayor alcance que en las organizaciones del ámbito privado. Esto es, los juegos políticos (no necesariamente partidarios) son más viscerales dentro de la administración pública. Facciones, grupos y sindicatos; oficinas, diferencias con otras dependencias o ministerios; lineamientos políticos o intereses económicos, e; incluso, relaciones familiares, son el contexto en el cual se trabaja en la administración pública, por lo que el diálogo, el consenso y los acuerdos son fundamentales.

Esto lleva a que se concluya que los cambios son posibles si se cuenta con el apoyo suficiente. Este respaldo se puede conseguir por acuerdos políticos entre los grupos y,

para la gran mayoría de la gente, la capacitación permanente que vaya presentando conceptos e introduciendo cambios en forma paulatina para evitar sustos y resistencia al cambio.

A continuación, se podrá apreciar un cuadro con los principales hallazgos del *focus group*:

Tabla 3: principales hallazgos del *focus group*

Tema	Hallazgos
Gestión por resultados en el Estado	<p>Es posible implementarla.</p> <p>Se sabe que hay organismos que la han implementado o estaban en proceso de implementarla.</p> <p>No han participado de ningún proceso de implementación de gestión por resultados en aspectos relevantes.</p>
Problemas en la implementación	<p>Existe dificultad para su implementación.</p> <p>No puede copiarse el modelo directamente desde el sector privado al sector público, sino que debe estudiarse y adaptarse.</p> <p>Debe hacerse un cambio cultural para poder implementarlo debido a la lógica de control burocrático del Estado.</p>
Beneficios de la gestión por resultados en el Estado	<p>Trabajar por objetivos permite alcanzarlos.</p> <p>Se trabajaría en función del beneficiario.</p> <p>Se establecen plazos, responsables, objetivos, mediciones y evaluaciones.</p>
Obstáculos que pueden presentarse	<p>Cultura organizacional. Preocupación por cumplir reglas.</p> <p>No se trabaja por objetivos.</p> <p>Marco normativo y reglamentario restrictivo.</p>

	<p>Falta de flexibilidad de algunas personas. Resistencia al cambio.</p> <p>Complejidad por el tamaño de las organizaciones.</p> <p>Cambios de gestión abruptos atentan contra la implementación de la gestión por resultados.</p>
<p>Valor de la implementación de la gestión por resultados en el Estado</p>	<p>La gestión por resultados en el Estado permitirá mejorar la eficiencia, alinear objetivos, atender las verdaderas necesidades de los beneficiarios de las políticas públicas.</p> <p>Oportunidades de mejorar.</p> <p>Mayor flexibilidad.</p>
<p>Diferencias de la implementación de la gestión por resultados entre sector público y privado</p>	<p>La cantidad de gente, grupos y dependencias que quedan abarcados por la administración pública.</p> <p>Falta de experiencia para el trabajo con objetivos y resultados.</p> <p>Falta de incentivos para participar y comprometerse con la gestión por resultados.</p> <p>Existen intereses políticos más profundos en la administración pública que en el sector privado que deben considerarse.</p> <p>Requiere mayor coordinación entre sectores.</p>

Fuente: elaboración propia

Al finalizar el grupo de enfoque, se agradeció a los participantes y se les informó que se pondrá el presente trabajo de investigación a su disposición para ser consultado.

Sin más, se procede a la exposición de la segunda técnica de recolección de datos.

Entrevistas en profundidad

En el caso de las entrevistas en profundidad con expertos, se tomó a tres casos, como se explicó en el capítulo metodológico, por la posibilidad de contactarme con ellos y

obtener respuestas a los interrogantes y cuestiones que se desarrollan en el presente acápite.

En este sentido, se contó con la participación de tres especialistas que fueron entrevistados mediante plataformas de videollamadas durante la cuarentena impuesta a causa de la pandemia del coronavirus SARS-CoV2 a lo largo de 2020.

Los tres entrevistados, además de los conocimientos teóricos, han sido parte de los programas del Estado para la modernización de este.

Así, los participantes respondieron una serie de preguntas abiertas – con repreguntas cuando fue necesario – que figuran en la guía de pautas expuesta en el ANEXO III.

La respuesta a la primera pregunta de la guía de pautas, vinculada a sus funciones desarrolladas en el Estado en el período estudiado, está junto a sus nombres en el ANEXO IV.

Cuando se pidió que definieran la gestión por resultados, las respuestas fueron similares, pero uno inició la explicación indicando que se trata de un sistema integral de gestión, otro lo hizo diciendo que es una estrategia de gestión y, el tercero, un modelo de gestión. El resto de la definición es equiparable y queda compilada como se expone a continuación:

- La gestión por resultados es un sistema integral de gestión, una estrategia de gestión o un modelo de gestión que plantea la relación entre la planificación de acciones y la concreción de objetivos mediante el seguimiento y evaluación de sus actividades y resultados. La planificación incluye una definición temporal y de alcance para la ejecución y el control atendiendo a las nuevas circunstancias para comprender el desempeño y, de ser necesario, ajustar sus actividades.

Todos los entrevistados utilizaron términos similares.

En cuanto a la cuestión de la pertinencia de la gestión por resultados para el Estado, la respuesta fue unánime: si, se puede implementar en el Estado.

Uno de los entrevistados realizó una exposición respecto a la historia de la gestión por resultados, indicando que se comenzó a aplicar en la administración pública en la década de 1970, cuando el paradigma neoliberal de gestión entendió que el Estado de

bienestar era ineficiente y puso sobre la marcha mecanismos para resolver esas disfunciones. Indicó que así surgió el enfoque de la Nueva Gerencia Pública - o *New Public Management* -, en búsqueda de reorientar la Administración Pública y romper con la visión procedimental dura, lo que conocemos como paradigma weberiano, para enfocarse en los resultados de la producción de bienes y servicios.

Otro de los entrevistados dijo que era procedente por una cuestión de responsabilidad del Estado con las personas que lo componen, que la orientación a los resultados es importante en cuanto que el Estado existe para servir a las personas que viven organizadas en sus comunidades. La falencia del Estado en garantizar la provisión de estos servicios pondría en jaque su legitimidad, entendiendo a la misma, como la razón de ser.

En cuanto a las particularidades que identifican en la aplicación de la gestión por resultados en el Estado, tras unos segundos de silencio - en los tres entrevistados, cada uno en su propia entrevista -, se abordaron distintos enfoques para responder.

En primer término, indicaron que es importante señalar que siendo el Estado el más potente vehículo para transformar la realidad, la implementación de esta herramienta tiene un importantísimo efecto potencial sobre la ciudadanía en el corto, mediano y largo plazo.

En segundo término, agregaron, que mientras más grande es la organización, más actores intervienen, más intereses hay en juego y, en consecuencia, más complejo resulta alinear esfuerzos. Se necesita para su implementación de una firme decisión política anclada en el convencimiento de las bondades que traen aparejados el orden, la previsión, el seguimiento de la gestión y el análisis de la ejecución y sus efectos.

También es cierto que cuando la autoridad se ejerce en el marco de una estructura organizacional piramidal se aceitan los engranajes de la implementación. En cualquier caso, considerando los efectos que puede llegar a alcanzar, sin dudas vale la pena intentarlo.

Otro aspecto que destaca uno de los entrevistados es que cumplir con ciertos pasos o guiarse por un enfoque de los recursos, actividades y productos, como indica la gestión por resultados, no garantiza que se obtengan los beneficios de esta. Sino que es necesario que los procesos planteados por la gestión por resultados sean llevados

adelante con la idea de la generación de valor público que genere un cambio social, es decir, una mejora en la calidad de vida de las personas.

Finalmente, un último concepto fue arrojado por otro de los entrevistados, quien además de indicar varios de los conceptos previos, dijo que, a diferencia del sector público, el Estado tiene que generar un cambio de cultura muy grande para que la implementación sea exitosa. Esto es, que los agentes y funcionarios de la administración pública se entiendan a sí mismos como servidores públicos y que sus actividades deben tener razón de ser. Que las evaluaciones de desempeño no son malas, sino que son posibilidades de mejora. Agregó algo muy duro también respecto a la idiosincrasia de algunas personas con empleo público al decir que un Estado que entiende que su función social es contratar gente que no agregue valor al funcionamiento de la administración pública, no solo no es eficiente, sino que genera la misma pérdida para la comunidad que lo sustenta.

Al indagar sobre la resistencia al cambio por parte de los funcionarios públicos a la implementación de la gestión por resultado, los tres entrevistados respondieron afirmativamente e indicaron que es natural la existencia de cierto grado de resistencia al cambio.

Además, hicieron algunas aclaraciones adicionales que se compatibilizan a continuación.

Por un lado, uno de los entrevistados manifestó que no hay grandes problemas de resistencia al cambio por parte de los funcionarios en cuanto a lo vinculado a los procesos de planificación, pero que, al momento del análisis de los resultados, esto se convierte en un inconveniente.

Explicó que hay un problema muy grande en la administración pública (no solo en los funcionarios) al momento de rendir cuentas y que todos, se encuentran reticentes a brindar información a los evaluadores.

Agregó que la gestión por resultados establece un esquema de incentivos que premia o sanciona a la alta gerencia de la administración pública sobre la base de los resultados obtenidos, así que esto implica una mayor responsabilidad de los funcionarios con los resultados que arroje su gestión.

Por otro lado, otro de los entrevistados hizo dos diferencias en casos en los que se agrava la resistencia de los funcionarios. Primero, cuando el funcionario no está familiarizado con la metodología ni acostumbrado a que su superior jerárquico conozca los detalles de los propósitos que se persiguen y las formas en las que se los intenta alcanzar, sino que resulta más parecido a una caja negra. EL segundo caso es cuando no se otorga siquiera la posibilidad de construir la confianza que demanda el vínculo entre quiénes guían la planificación, quienes ejecutan el plan, quienes transmiten las noticias sobre esa ejecución, sus vicisitudes y sus efectos y quienes realizan la evaluación. El entrevistado aclaró que, en general, algunos de estos roles los lleva a cabo un mismo actor e indicó que suele ocurrir cuando existe, lisa y claramente, desconfianza respecto a cómo se utilizará la información suministrada.

El tercer entrevistado dijo que hay resistencia al implementar la gestión por resultados por parte de algunos funcionarios que no quieren exponerse por la baja productividad o, peor aún, por la falta de pertinencia de la dependencia que administran para la generación de valor público.

La resistencia a la implementación de la gestión por resultados por parte de los empleados públicos, nuevamente la respuesta fue afirmativa y sin dudarlo.

Al explicar la respuesta, uno de los entrevistados dijo que la inercia que existe en la administración pública hace que los cambios encuentren siempre algún tipo de resistencia. Mientras más generalizado y profundo es el cambio, más resistencia encontrará.

Para evitar esto, entiende que es necesario realizar capacitación en el personal para que los motivos de los cambios queden en evidencia y se depongan las barreras levantadas para generar resistencia. Esto es, capacitaciones técnicas y capacitaciones más *soft*.

Otro de los entrevistados dijo que la forma de evitar las fuerzas de oposición al cambio es la llana y honesta comunicación de los propósitos, las causas y consecuencias de estos cambios.

Finalmente, la otra fuente indicó que ocurre un caso similar a lo que ocurre con los funcionarios. Destaca, empero, el esfuerzo realizado por los funcionarios para trabajar sobre la capacitación a partir del fortalecimiento institucional, pero también, en el

desarrollo de una metodología que permita evaluar los desempeños y poder identificar las debilidades en el trabajo de sus subalternos.

Al consultar sobre la existencia de limitaciones de la gestión por resultados en la administración pública, indicaron que desde un punto de vista de si existe algo que la gestión por resultados no deba encarar en la administración pública, la respuesta es no, que la gestión por resultados se puede implementar plenamente, pero reconocen que existe otro factor, el vinculado a las personas. Es decir, en la práctica se encuentran limitaciones vinculadas a la forma de liderazgo, la resistencia al cambio, la resistencia a abrir información a terceros y cuestiones vinculadas al poder y los intereses de la burocracia.

En cuanto a la forma en la que se implementó la gestión por resultados en el ámbito de la gestión pública en el período 2016-2019, las explicaciones fueron muy extensas, pero los principales aspectos se sintetizarán a continuación:

En primer lugar, hay que decir que el Plan de Modernización del Estado, puesto en marcha en el año 2016, institucionalizó la gestión por resultados porque uno de sus objetivos fue poner la administración pública al servicio de la ciudadanía a través de la construcción de organizaciones públicas orientadas a la obtención de resultados. Además, el tercer eje del plan se centraba concretamente en la gestión por resultados y los compromisos públicos.

La Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto del Ministerio de Modernización elaboró una guía práctica con los lineamientos generales para la implementación y seguimiento de la gestión por resultados. El hincapié estuvo puesto en la importancia de la planificación y la evaluación, así como en la capacitación de la burocracia pública, tanto en la importancia de adopción del modelo como en la formación metodológica que implica, porque para que el sistema sea sólido a nivel central se requiere ser cimentado a nivel ministerial.

Si bien el Ministerio de Modernización diseñó procesos y herramientas metodológicas para lograr un sistema integrado de gestión por resultados y tableros de gestión a nivel central y ministerial para la toma de decisiones basadas en evidencia, la heterogeneidad estatal produjo que cada dependencia lo implementara de acuerdo con sus propios recursos.

Además, en algunos casos se optó por hacer obligatorias, mediante publicación en el boletín oficial, de algunas cuestiones vinculadas a la digitalización de servicios a fin de poner en jaque a las áreas que no hubieran comenzado la implementación de dichos servicios que resultarían en inputs para los indicadores de gestión.

Para la construcción del modelo a aplicarse en Argentina, se tomó como base la cadena de valor público para, en función de los diagnósticos efectuados y las iniciativas prioritarias del gobierno nacional, encolumnar los insumos y la actividad hacia la consecución de las más relevantes metas.

Para ello el Ministerio de Modernización elaboró una guía práctica que se basaba en cuatro etapas: la planificación estratégica, el seguimiento de gestión, el monitoreo y evaluación de resultados y la rendición de cuentas. Se buscó crear un proceso iterativo, participativo y flexible y la formación de un registro de información transversal a toda la Administración Pública Nacional que se pudiera gestionar a través del tablero de gestión.

El siguiente diagrama muestra el modelo elaborado por el Ministerio de Modernización.

Diagrama 11: Modelo elaborado por el Ministerio de Modernización



Fuente: elaboración propia

Al consultar por los organismos o ámbitos en los que se ha implementado la gestión por resultados en la gestión pública nacional, los entrevistados informaron que se implementó principalmente en los ministerios. Los balances de gestión indican que se hizo en 36 organismos de la Administración Pública Nacional, entre ministerios y otros organismos de gobierno y que en el tablero de gestión se cargaron 1860 proyectos.

En general, la planificación de los organismos descentralizados y desconcentrados integraba el plan del ministerio del que dependían, aunque, en algunos casos, se los tomó para llevar adelante un proceso de planificación aparte.

Explicaron también que, en un primer momento, se instruyó - y asistió durante el proceso- a cada ministerio (y organismo descentralizado o desconcentrado que se tomó para trabajar por separado también en esta cuestión) y se indicó desde Jefatura de Gabinete y Modernización que estructurara su planificación en torno a: Lineamientos (generalmente vinculados a impactos), Objetivos (generalmente vinculados a resultados), Proyectos (generalmente vinculados a productos) y Actividades.

Diagrama 12: Estructura de planificación



Fuente: elaboración propia

En torno a esto se fueron reconfigurando todas las aperturas programáticas presupuestarias, de modo que desde entonces fueron reflejando las estrategias de las áreas.

Es importante destacar que se promovió que cada ministerio elaborara su propio plan integral de gestión a través de un proceso de reflexión al interior de las dependencias.

Una vez analizados todos los árboles estratégicos sectoriales, la administración central trazó 8 objetivos de gobierno de los cuales se desprendieron un total de 100 iniciativas prioritarias.

Con ambos instrumentos, se llevó a cabo un trabajo, ministerio por ministerio, tendiente a priorizar sus objetivos y proyectos y vincular cada uno de los que resultaron los más importantes con una de las 100 iniciativas prioritarias. Esta información fue cruzada con los objetivos para el desarrollo sustentable de la ONU.

Al consultar respecto a la existencia de alguna estrategia para los proyectos de implementación de la gestión por resultados en la administración pública enfocando en el desarrollo socioeconómico nacional, los entrevistados respondieron que sí, que en el período bajo estudio existía una estrategia.

Explicaron que, durante la gestión de gobierno, el presidente Macri hacía hincapié en poner en marcha un nuevo proceso de generación de políticas sociales que dejase atrás las prácticas burocráticas. Explican que esto es, básicamente, una referencia a la elaboración de políticas desde el marco de la gestión por resultados. Tanto en el orden socioeconómico, como en todos los órdenes de su gestión.

Agregan también, que el desarrollo socioeconómico del gobierno de Cambiemos estuvo ligado a la estabilización de las variables económicas, por lo que se hizo hincapié en lo que se definió como normalización de la economía.

Uno de los entrevistados planteó que sería muy triste si no se continuara haciendo esto. Los resultados obtenidos por la implementación de los modelos de gestión por resultados en la administración pública, las respuestas estuvieron centradas en los esfuerzos de la gestión y los logros en la dinámica generada por la gestión por resultados, pero en cambio, no pueden decir que resultados se obtuvieron por no haber un reporte que aglutine esa información.

En cuanto si hubo diferencia entre los resultados esperados por la implementación de la gestión por resultados y el resultado obtenido, solo uno de los entrevistados pudo responder e indicó que hubo diferencias entre los valores esperados para indicadores al momento de planificar en contraste lo obtenido al ejecutar. Las causas varían según el caso y fueron múltiples. Algunas relacionados con las lógicas falencias al ser sometidos a un primer riguroso ejercicio de planificación, otras a cuestiones vinculadas con la ejecución y otras relacionadas con variables no controlables por el administrador (ej. crisis financiera internacional).

Los entrevistados indicaron que, por la lógica de la gestión por resultados, se pueden mejorar muchas cosas en forma continua. Así, la implementación de modelos de gestión por resultados debe ser un proceso sostenido en el tiempo y debe configurarse en términos de política estructural, es decir, de política de Estado. Si se lo aborda como política de un solo gobierno es muy difícil generar impactos durables, ya que en un solo período de gobierno no se puede cambiar la cultura institucional, porque esto lleva muchos años y muchas gestiones gubernamentales.

Uno de los entrevistados explicó que la gestión por resultados fue una política con fecha de finalización, ya que el gobierno de Alberto Fernández criticó el énfasis en los resultados y definió cambiarlo por el énfasis en los procesos. Así se desemboca en la siempre vigente imagen que delineó Oszlak, que la burocracia estatal termina siendo una viuda administrativa de sucesivos gobiernos y que acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos.

Cuando se les solicitó algún comentario adicional, uno de los entrevistados planteó su orgullo de haber podido implementar la gestión por resultados en el Estado, entendiendo que esto era el puntapié inicial para cambios sustanciales en la administración pública.

Otro de los entrevistados manifestó que no hay disponibles informes integrales de gestión como producto de este modelo, pero se lamentó que no se hayan extendido estas prácticas al nuevo gobierno en cuanto que la cultura organizacional no se puede cambiar en tan poco tiempo. Indicó que hubo varios logros parciales, pero pese a que en el modelo subyace la idea de transparencia, la resistencia a ser evaluados explicaría la falta de información.

Caso de estudio

Como último vértice de la triangulación metodológica, se desarrollará en este apartado el caso de estudio del Ministerio de Modernización.

El Ministerio de Modernización fue creado mediante el decreto 13/2015. En 2016, el decreto 434/2016 instauro el Plan de Modernización del Estado, otorgándole al Ministerio de Modernización potestades de planificación, ejecución, normalización, asistencia y comunicación de diversos aspectos vinculados a la implementación del Plan de Modernización del Estado. La coordinación de este plan quedó en manos de la

Jefatura de Gabinete de Ministros quien, además, supervisará su implementación, pero los responsables de la implementación eran cada uno de los ministerios.

En este punto surge un análisis pertinente a partir de inconvenientes que surgieron en el momento. El Ministerio de Modernización y la Jefatura de Gabinete de Ministros tenían la misma jerarquía institucional que el resto de los ministerios de la administración pública nacional. Esto generó un inconveniente en el proceso de articulación entre el Ministerio de Modernización, que era el ejecutor de lo definido por la Jefatura de Gabinete de Ministros, y el resto de los ministerios.

Básicamente, desde un punto de vista de la estructura de la administración pública, esto generó que en la práctica, funcionarios y personal regular del Ministerio de Modernización tenían reuniones en las cuales marcaban agenda a funcionarios de jerarquía superior en otros ministerios y, en algunos casos, esto generó roces innecesarios, demostraciones de poder (quizás autoridad) y retraso (o detracción) de los proyectos de implementación de la gestión por resultados.

Durante el avance de los trabajos, y siguiendo con la metodología de la gestión por resultados, se intentó definir los planes para los ministerios. Este proceso se pudo llevar adelante con cierta dificultad. En primera instancia debido a la falta de respuesta. Se entiende que esta falta de respuesta se debe a la falta de experiencia y a intereses personales que pueden explicarse desde la dinámica de poder que presentaron varios autores expuestos en este trabajo de tesis.

Posteriormente se comenzó a recibir una serie de planes de disímil calidad, algunos certeros y realistas, mientras que otros eran simplemente documentos que buscaban satisfacer el requerimiento formal.

Para lograr que estuvieran todos los planes correctamente presentados, se tuvo que implementar una serie de medidas de coordinación y seguimiento, así como capacitaciones sobre técnicas de planificación y las metodologías recomendadas. Estas rondas de capacitación sirvieron para generar nuevas competencias de planificación.

No obstante, también se pudo apreciar una gran disparidad entre los ministerios. Algunos adoptaron y confiaron en la propuesta de la gestión por resultados, mientras que otros tenían su propio modelo, tableros e informes y solo compartían resultados. Esto llevo, también a diferencias en la calidad de los productos que se estaban

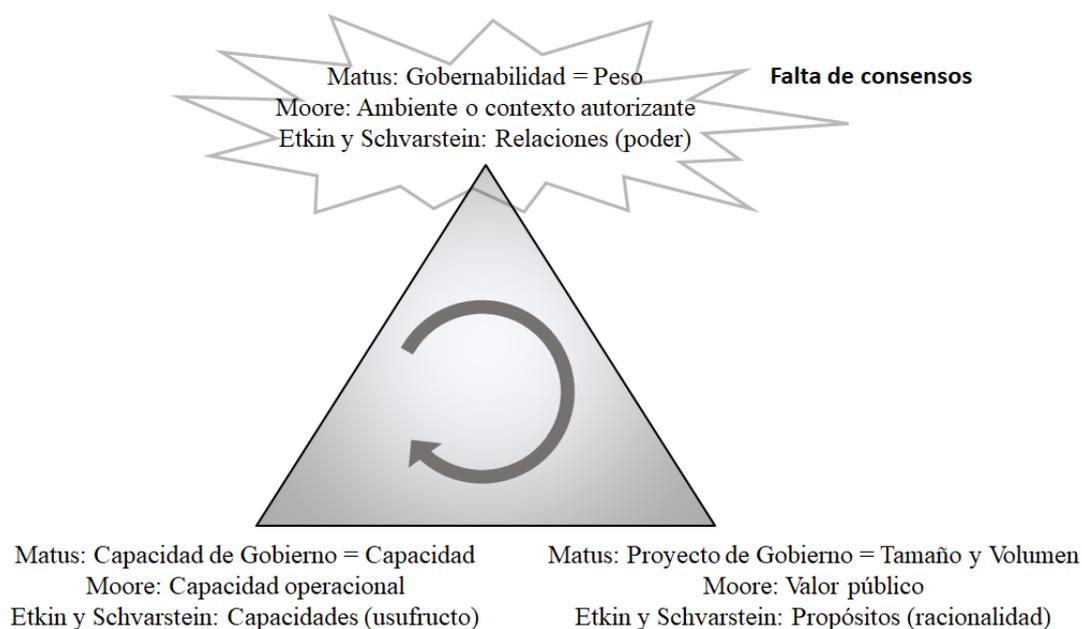
desarrollando y, nuevamente, las capacitaciones ayudaron a acercar las expectativas con los productos obtenidos.

Al momento de encarar los proyectos desde el Ministerio de Modernización, se pretendió la implementación de un sistema digital de gestión pública denominado sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE).

En su concepción inicial, la implementación de la gestión por resultados en la administración pública nacional estaría apoyado en la digitalización de la información producida por el Estado. Es decir, se digitalizarían todos los procesos, así como la información histórica para agilizar la gestión pública.

En el siguiente diagrama puede apreciarse la falla en el ámbito de las relaciones y los consensos. Esto fue una de las principales causas de las dificultades en la implementación de la gestión por resultados en el Estado.

Diagrama 13: modelos combinados (Matus, Moore, Etkin y Schvarstein) y la principal causa de dificultades en la implementación de la GpR en el Estado



Fuente: elaboración propia

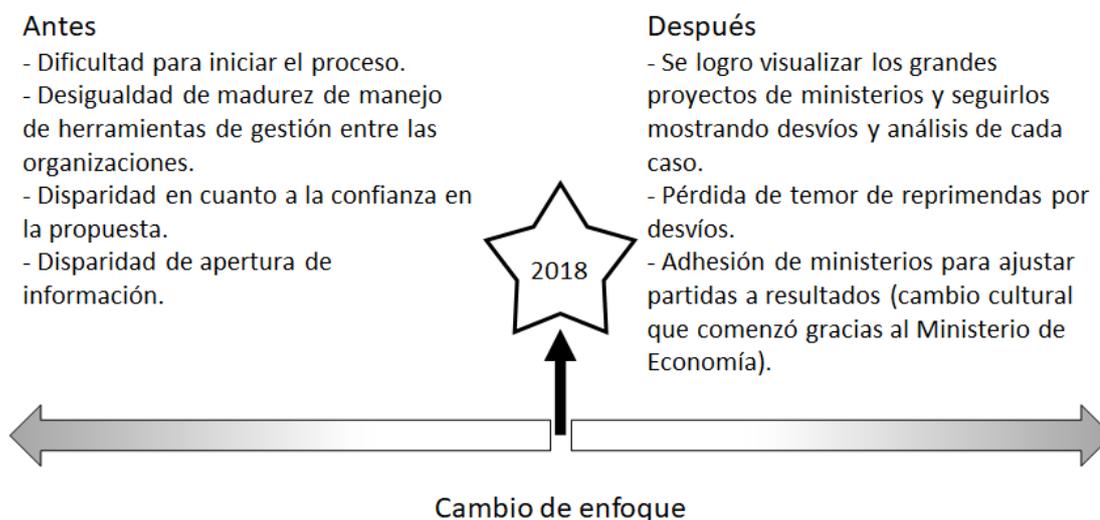
En este marco, surge otro obstáculo, dada la complejidad del Estado, incluyendo – y sobre todo – el factor humano.

Los primeros avances y reportes comenzaron a notarse a partir del año 2018, dos años después del inicio (formal) del Plan de Modernización del Estado, sin embargo, el punto de quiebre en el avance del proyecto se dio al cambiar la lógica en la implementación al pasar de una lógica legalista (justificando el accionar y los requerimientos a partir de documentos legales) a una lógica de consensos (es decir, de gestión de las relaciones, el poder y los conflictos).

En este sentido, se logró un gran avance para acelerar la implementación con la adhesión del Ministerio de Economía en el proyecto con el rol de ajustar las partidas presupuestarias a resultados. Esto facilitó la alineación y el seguimiento, por lo cual encausó el proyecto, dándole un nuevo impulso y ritmo de trabajo.

Se puede apreciar en el diagrama expuesto a continuación el punto de quiebre que implicó el año 2018 con la gestión de las relaciones para poder continuar con la implementación de la gestión por resultados en la administración pública.

Diagrama 14: Punto de quiebre en la implementación de la GpR



Fuente: elaboración propia

Con la implementación del GDE se pretendía, como ya se expuso, obtener información pormenorizada de los estados de situación y los avances de los proyectos de los distintos ministerios y reparticiones públicas. Asimismo, se pretendía que el sistema suministrara información respecto a la ejecución presupuestaria y otra información clave. Esto iba a ser insumo para la confección de un tablero de comando de presidencia. Esto no se

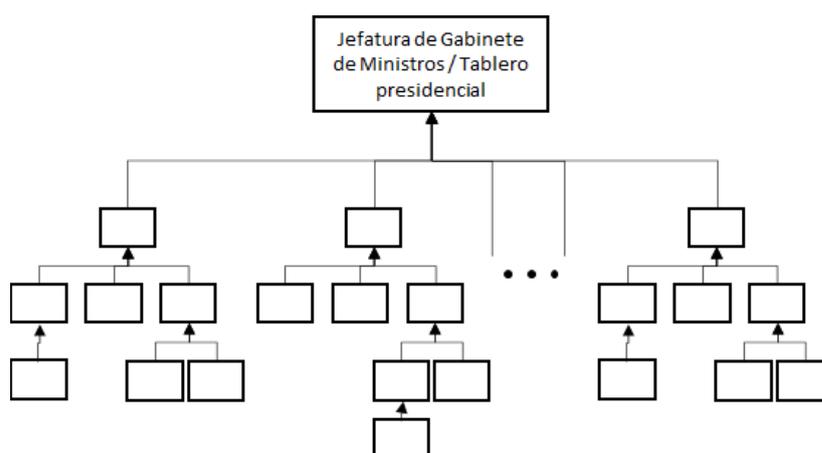
logró culminar debido a la disparidad de recursos tecnológicos existente y, principalmente, por la demora ocasionada en los acuerdos de implementación.

La realización de tableros de comando integrales, incluyendo el tablero presidencial, que permitieran la visualización y monitoreo de toda la administración pública nacional, quedó en un bajo nivel de evolución que sirvió para mostrar información de ministerios y organismos a partir de la carga manual de los datos. Esto es, que la Jefatura de Gabinete de Ministros pudo hacer seguimiento de tableros a nivel ministerial desde el año 2019, con una pantalla de visualización, pero sin automatización completa de la información.

Es importante indicar que algunos funcionarios de alto rango dentro de los ministerios mostraron recelo de abrir la información de sus áreas de competencia por temor a las reprimendas que pudieran ocurrir en ocasión de tener indicadores en rojo. Esto demuestra que, en la etapa de seguimiento y evaluación, quedar expuestos ante superiores y pares resultó ser un motivo de vergüenza. Esto se debe a la falta de comprensión real del uso de la gestión por resultados.

En el siguiente diagrama se puede ver la intención de automatización de la carga de información a partir de los programas y proyectos a los indicadores operativos y su sucesión de tableros e información hasta construir el tablero presidencial que, finalmente, pudo utilizarse en el marco de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Diagrama 15: Construcción del tablero presidencial



Fuente: elaboración propia

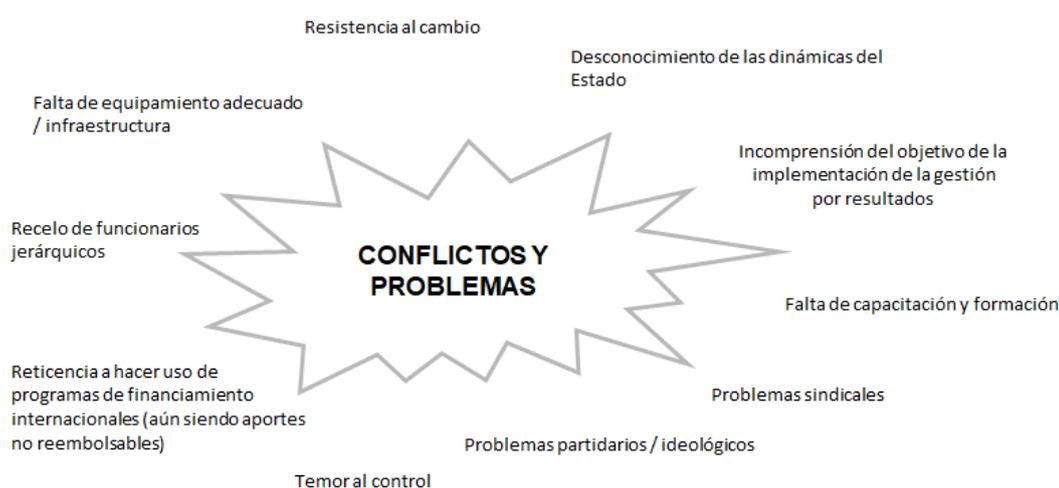
Desde el inicio de la implementación con el decreto 434/2016, hasta el cierre de la gestión presidencial de Macri en diciembre de 2019, se logró la implementación de la gestión por resultados en la administración pública.

Otro componente importante en las dificultades presentadas tiene una base ideológica / filosófica que algunos funcionarios aplicaron como guía de su gestión. Hubo un rechazo a utilizar financiamiento de programa internacionales que ya estaba otorgado a nuestro país por no generar perjuicios a las cuentas públicas, sin comprender que el retraso en proyectos como el de la implementación de la gestión por resultados implicaba un perjuicio superior y que, además, los financiamientos otorgados y no utilizados llevan consigo una penalidad al Estado.

Se presentó una brecha importante entre la planificación inicial que establecía la automatización de la carga de información en tiempo real para los tableros de comando ministeriales y el presidencial, sin embargo, esto no ocurrió completamente dado que algunos de los datos para los tableros de comando se cargaban manualmente. De todas formas, permitió la toma de decisiones basada en evidencia.

En el siguiente diagrama se pueden apreciar los principales conflictos y problemas enfrentados.

Diagrama 16: Principales conflictos y problemas enfrentados

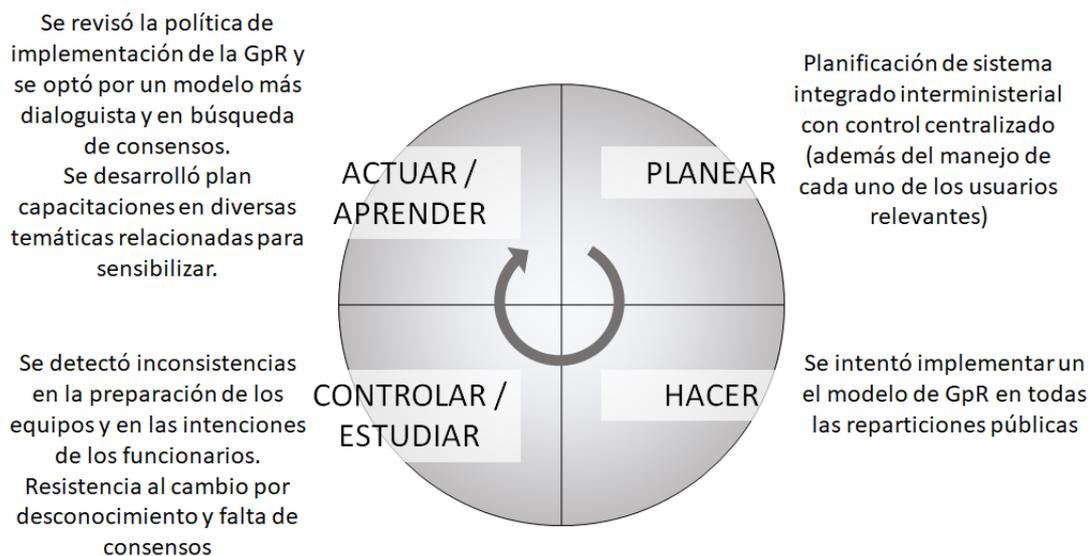


Fuente: elaboración propia

El Ministerio de Modernización, junto a la Jefatura de Gabinete de Ministros, tuvo que utilizar herramientas de diagnóstico y monitoreo para evaluar su desempeño. A partir

de esto es que, siguiendo un modelo simple como es el círculo de Deming, pudo reencausar el proyecto de la gestión por resultados en el Estado y culminarlo satisfactoriamente. En el siguiente diagrama se puede apreciar las reflexiones realizadas al respecto.

Diagrama 17: Círculo de Deming aplicado a la situación



Fuente: elaboración propia

Es importante destacar que, sin la utilización reflexiva de los principios de calidad, no se podría haber realizado gran parte de la implementación.

La siguiente tabla expone los principios de calidad y la aplicación al caso de la implementación del Plan de Modernización del Estado.

Tabla 4: Principios de calidad aplicados al análisis del caso

Principio de la Calidad	Aplicación en el Plan de Modernización del Estado
Enfoque al cliente	Funcionarios de alto nivel: no tenían acceso a la información, temor de reprimendas. Resto de la administración pública: recarga de trabajo, falta de claridad en los objetivos, desmotivación,

	sentimiento de amenaza por recorte de personal en el Estado. Ciudadanía: costo sin beneficios directos ni indirectos.
Liderazgo	Cambio de estrategia de implementación. Diálogo y consensos.
Compromiso de las personas	Capacitaciones en diversas cuestiones para generar adhesión. Consenso y diálogo.
Enfoque en procesos	Comprensión de dónde fallaba el proceso de implementación de la GpR. Identificación de causas raíz. Rediseño de los procesos.
Mejora	Implementación de mejoras (ver resto de los puntos) a partir del análisis, seguimiento y evaluación del proyecto de implementación de GpR.
Toma de decisiones basada en la evidencia	La información sobre demoras en el grado de avance (entre otros indicadores como el grado de avance en cada repartición) fue evaluada para comprender lo que ocurría y tomar decisiones en consecuencia.
Gestión de las relaciones	Consenso y diálogo

Fuente: elaboración propia

Sin más para agregar, se da por culminado el marco investigativo y se procede con las conclusiones.

CONCLUSIONES / REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se han desarrollado conceptos, posturas y formas de pensar respecto a los fenómenos vinculados al Estado bajo estudio. Se evitó, de forma deliberada, hacer referencias políticas o tomar posturas respecto a cosas cuestionables para evitar que este trabajo perdiera rigor científico.

Es, en esta instancia, que se volcarán las conclusiones que se sacaron tras la investigación, así como que también se plantearán algunas reflexiones apropiadas para finalizar este trabajo.

Cada uno de los capítulos buscó el desarrollo de los temas hasta que estuvieran razonablemente cubiertos, entendiendo la limitación de procesamiento de información que puede tener una persona ante la prolífera producción bibliográfica que ha surgido en los últimos cincuenta años.

En este punto, se repasarán las cuestiones que han originado el trabajo, es decir, las preguntas iniciales, objetivos e hipótesis.

Una vez más se resalta que la investigación desarrollada en este trabajo ha sido de tipo exploratoria, por lo cual no se pretende generalizar los datos al universo, sobre todo al considerar que las muestras fueron no probabilísticas, intencionales y dirigidas.

También se aclara la limitación propia de la tipología, donde las hipótesis solo podrán comprobarse ante la imposibilidad de refutarlas con la información recopilada durante el trabajo de campo. Esto no descarta que, con una investigación posterior, con nueva bibliografía y otras metodologías de investigación, las hipótesis no puedan ser descartadas.

En este trabajo se han despejado algunos interrogantes que lo originaron. En primera instancia, se despejó la duda respecto a la manera en la cual se implementó la gestión por resultados en la administración pública nacional, se expuso la información recolectada que permitió contestar esta cuestión.

En este punto, las entrevistas realizadas, tanto como el caso de estudio permitieron conocer, a ciencia cierta, las vicisitudes correspondientes a la implementación de la gestión por resultados en el período bajo estudio.

Las preguntas subsiguientes, buscaban dilucidar respecto a los modelos y métodos aplicados de la gestión por resultados en la administración pública en el ámbito nacional, así como las estrategias implicadas para la utilización de estos modelos para el desarrollo socioeconómico y los resultados que surgen como consecuencia de su aplicación.

Estos planteos fueron despejados todos, tomando el último punto con parcialidad, dado que solo se obtuvo una respuesta de carácter de opinión desde un punto cualitativo más que cuantitativo por parte de uno de los informantes clave entrevistados.

Respuestas a estas preguntas se cristalizaron, también, en formas de satisfacer los objetivos de la investigación, que los repasaremos uno a uno.

El objetivo general buscaba comprender, describir y analizar la implementación de la gestión por resultados en la administración pública nacional en el período 2016 – 2019. Este objetivo quedó satisfecho gracias a la descripción realizada mediante la bibliografía y el relevamiento de campo.

El proceso de implementación de la gestión por resultados a nivel nacional se basó en un modelo desarrollado por el Ministerio de Modernización que, a su vez, se basó en los conocimientos habitualmente reconocidos y divulgados respecto a la temática, encontrando algunas variaciones ínfimas en lo relativo a ordenamiento de los pasos para incluir una etapa de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos en un intento de aumentar el reconocimiento de la responsabilidad de los mismos por sus gestiones, si se quiere, con un corte de aprendizaje con visos punitivos donde, también, podrían encontrar un reconocimiento, también, por medio de los sistemas de incentivos dispuestos para el *management* superior de la administración pública nacional.

Ahondando en el primer objetivo específico, podemos indicar que la implementación de la gestión por resultados en el período indicado fue exitosa pese a haber encontrado oposiciones de diversos tipos que pusieron, en cierto punto, en riesgo su implementación.

Las imposibilidades técnicas, los intereses de diversos grupos dentro de la administración pública y en sectores políticos externos (que conforma, junto a otros jugadores, a los *stakeholders* o partes interesadas), problemas de homogeneización de los conocimientos de parte de los agentes y funcionarios que debían llevar a cabo la

implementación, el desconocimiento de las dinámicas de la administración pública, la incompreensión de los objetivos de la implementación, fueron algunos de los obstáculos que hubo que sortear.

Finalmente, fue gracias al correcto manejo del diálogo y el consenso que se logró vencer a uno de los grandes obstáculos presentados. Esto es, en la dimensión del poder. Hemos visto y analizado a diversos autores que resaltan cuestiones similares en cuanto a los factores determinantes para el diseño de las políticas públicas. Se entiende que estas conceptualizaciones presentaban algunas variaciones conceptuales, pero el sentido era el mismo, siento estas exposiciones compatibles entre sí para analizar el fenómeno o, más fácil aún, son alternativas para su estudio.

Se satisfizo, también, al segundo objetivo específico cuando se trataron, desde el punto de vista teórico, los aspectos vinculados a la conceptualización del Estado a lo largo de la historia, revisando también distintas teorías y paradigmas respecto a la administración pública. Esto permitió tener una idea de la transformación conceptual y simbólica del Estado, desde sus orígenes hasta los tiempos modernos, para comprender la construcción de los paradigmas más recientes, tal como es la nueva gestión pública o *new public management*, sobre cuyas ideas se sustentan las nociones de la administración por resultados.

Se entiende que la administración por resultados surge como una respuesta a la fastuosa dimensión que adquirió el estado con posterioridad a la década de 1930 y que, generalmente, llevó a estados atrofiados por la burocracia que solo buscaba dar cumplimiento a sus propias reglas y normas, olvidándose de lo más esencial que es otorgar cobertura a la sociedad que genera al Estado.

En estos tiempos, se puede hacer referencia a los múltiples hechos de inseguridad existentes en el país, así como las manifestaciones públicas multitudinarias con interrupción de las vías transitables (popularmente conocidos como piquetes), las usurpaciones, el vandalismo en diversos puntos de nuestro país, los robos y daños a la propiedad, la falta de pericia de las instituciones de seguridad o, incluso, actos delictivos en manos de los mismos agentes. Esto lleva a cuestionar algunos elementos básicos de la vida moderna como la misma existencia del Estado que, cómo vimos, es quien tiene la potestad del ejercicio de la fuerza pública en forma monopólica, pero para

que esto ocurra, los individuos renuncian a su estado natural y ceden esa potestad, se escinden de la posibilidad de ejercer la fuerza para poder pertenecer a una sociedad y al Estado que la ordena. Si el Estado no cumple con sus obligaciones básicas y mínimas, es válido preguntar: ¿para qué quiero Estado?

En esas situaciones, extremas solo a fines didácticos, el Estado se convierte solo en un costo para el individuo. Costo desde el punto de vista pecuniario y desde el punto de vista de las libertades que pierde, que resigna, para poder formar parte de él.

Así es que el manejo de conceptos como valor público, cadena de valor público, gestión por resultados, el beneficiario (individuo - ciudadano - cliente) como centro de la actividad del Estado que se convierte en un garante y en un instrumentador de políticas públicas para satisfacer las necesidades de la población, se vuelven imprescindibles.

Esto es parte del trasfondo que está en juego y que se plantea en el Plan de Modernización del Estado. Un Estado funcional para la sociedad o un Estado que condiciona su desarrollo.

Al momento de comparar la metodología de la gestión por resultados con el marco de referencia provisto por el Plan de Modernización (tercer objetivo específico), podemos agregar a lo expuesto en el párrafo anterior que la metodología resulta adecuada y que ve una coherencia entre los ejes propuestos y la ejecución del proyecto de gestión por resultados en cuanto que el plan busca fortalecer capacidades del Estado y, a la vez, hacerlo más alcanzable por el ciudadano.

Los ejes de digitalizar la gestión pública incorporando tecnologías, procurar la gestión integral de recursos humanos, establecer compromisos políticos e implementar la gestión por resultados, procurar un gobierno abierto y la innovación pública y, finalmente, la estrategia de país digital, van completamente de la mano, siendo cuestiones consistentes con las necesidades de la administración pública y de la sociedad.

En cuanto a los resultados que se obtuvieron, correspondiendo al cuarto objetivo específico, podemos decir que el conocimiento que se obtuvo fue que se logró implementar, no automáticamente como se pretendía, pero sí con complementos de carga manual de información y datos. También se logró establecer una metodología funcional, aunque mejorable, para el diseño de políticas, proyectos y programas de

acuerdo con las necesidades de la ciudadanía y teniendo en cuenta la provisión de recurso para eso.

De la misma forma, se inició un cambio cultural que, desafortunadamente, no se pudo evaluar durante la presente investigación como continuó luego de la gestión del gobierno encabezado por Mauricio Macri, durante la presidencia de Alberto Fernández, por haber quedado fuera del periodo de estudio del fenómeno. Esto da pie a la posibilidad de que se abran nuevas líneas de investigación en este sentido.

Finalmente, al hablar de las hipótesis, podemos decir que todas han quedado corroboradas.

La aplicación de un modelo de gestión por resultados es la forma más eficiente para optimizar la gestión de una nación y un gobierno. Esto quedó en manifiesto porque desde la teoría hasta la *praxis*, las estrategias de gestión por resultados fueron diseñadas con ese fin.

Por otro lado, la posibilidad de flexibilizar la dinámica del Estado para poder satisfacer necesidades sociales emergentes es de vital valor para una sociedad que vive cada día con cambios más acelerados.

Claramente, la primera hipótesis específica que se refería a la complejidad de la implementación de la gestión por resultados y la necesidad de apoyarse en instrumentos de gestión que faciliten la toma de decisiones, también quedó claramente comprobada. Esto se da tanto por la utilización de herramientas de gestión de la calidad, herramientas estadísticas de gestión, herramientas informáticas de gestión tales como el GDE, entre otros.

En este sentido, las capacitaciones para el personal y funcionarios de la administración pública se tornan vitales, en cuanto que se hace necesario el manejo de dichas herramientas a distintos niveles del Estado, tanto para la toma de decisiones, como para compatibilizar criterios, léxico y generar adhesión a las decisiones tomadas.

Finalmente, la última hipótesis específica que afirma que los modelos de gestión por resultados propician metodologías de gestión basada en evidencia comparable, también quedó comprobada. Gran parte de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Modernización y el apoyo obtenido por otros organismos tales como el Ministerio de

Economía, fueron en el sentido de la homogeneización de criterios con fines comparativos.

Solo si se pueden comparar resultados bajo los mismos parámetros es que se puede aprender de dicha comparación y producir mejoras en la gestión. Eso es enriquecedor en múltiples niveles y en diversos espacios.

La mejoría de los procesos para lograr mejores resultados redunda en mejores servicios para el ciudadano, en mayor eficiencia para la consecución de estos y en menor necesidad de recaudación o reasignación de las partidas para otros proyectos que puedan capturar el valor público detectado.

Dicho todo esto, no queda más que destacar el gran valor que tiene la gestión por resultados en si misma para la gestión pública, dado que, como se indicó precedentemente, la importancia radica en la existencia de un Estado funcional a sus habitantes, a sus ciudadanos, que son, a la vez, el génesis y el motivo de su existencia.

Si no comprendemos la importancia del Estado y, puntualmente, de un Estado que garantice las circunstancias que posibiliten que sus habitantes puedan vivir en bienestar, toda otra discusión será en vano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abal Medina, J. M. y Barroetaveña, M. (2000), “El Estado” en Pinto, J. (comp) Introducción a la Ciencia Política, Eudeba, Buenos Aires.

Aguilar, M.; Pereyra, L. y Miguel, F. (2017). Clima, cultura y cambio organizacional. Recuperado de <http://www.gestiopolis.com/recursos/documentos/mcultcamborg.htm>

Aized, T. (ed.) (2012). Total Quality Management and six sigma. Novi Sad: InTech Prepress.

Alessandro, M. y Astarita, M. (2010), ¿El New Public Management mejora la calidad del Estado? Un análisis cuantitativo. Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 3/2010.

Arias E. (2019). Estrategia de Gestión basada en Resultados en Argentina 2016-2019 [desgravación]. En Seminario Internacional sobre Gestión para Resultados en el Desarrollo: Mejora en el monitoreo y la evaluación en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Buenos Aires: Hotel Libertador.

Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2845-XXVI. La administración pública y el desarrollo. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/333/23/IMG/NR033323.pdf?OpenElement>

ASENSIO, M.A. (2020). En la tempestad: viejos y nuevos paradigmas y conceptos en administración pública. En Pando, D. (comp.). La administración pública en tiempos disruptivos. - 1era edición. (pp. 35-38). Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.

Ávalos Tenorio, G. (2010) Actualidad del concepto de Estado de Hegel. Argumentos (México, D.F.), 23(64), 9-33. Recuperado el 16/10/2019 de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952010000300001&lng=es&tlng=es.

Bañón i Martínez, R. (1993). La modernización de la Administración Pública española. Balance y perspectivas. Política y Sociedad. Universidad Complutense de Madrid. 13, 9-20. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/POSO9393220009A/30389/31550>

BARZELAY, M. y CORTÁZAR, J.C. (2004). Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social. Washington, DC. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado de

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-para-la-elaboraci%C3%B3n-de-estudios-de-caso-sobre-buenas-pr%C3%A1cticas-en-gerencia-social.pdf>

BEARDMORE, W. i.. El arte de la investigación científica. Recuperado de <http://www.librosmaravillosos.com/elartedelainvestigacioncientifica/index.html>

BID (2011). SEP SISTEMA DE EVALUACIÓN PRODEV BID GOBIERNOS SUBNACIONALES. Recuperado el 10/04/2019 de https://indesvirtual.iadb.org/pluginfile.php/63112/mod_resource/content/2/Manual_SEP_-_Sistema_de_evaluacion_PRODEV_de_la_gestion_por_resultados_a_nivel_subnacional.pdf?forcedownload=1

Bolívar Espinoza, G. y Cuéllar Saavedra, O. (2008). Rousseau sociólogo: para una teoría del funcionamiento del Estado. Polis, revista latinoamericana Nro 19.

Brunet, F. Economía política de la administración pública. Cuadernos de Economía 8, no. 10 (enero 1, 1987): 71–91. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/issue/view/259>

CARRÉ DE MALBERG, R. (1948) Teoría general del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.

Center for Policy, Planning & Evaluation, District of Columbia Departamento of Health (2011). Step by step guida for building a results framework. Recuperado de <https://doh.wa.gov/sites/default/files/legacy/Documents/1000//PMC-Final%20Results%20Framework%20Guide.docx>

CEPAL (2014). Planificación y prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Mattar, J. y Perrotti, D.E. Editores

Chiavenato, I. (2007). Introducción a la teoría general de la administración. Séptima edición. México: McGraw-Hill

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Recuperado el 10/03/2020 de <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

Comisión Europea (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo de Interoperabilidad - Estrategia de aplicación. COM(2017) 134 FINAL. Annex 2. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF

Comisión Europea (2017). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Marco Europeo de Interoperabilidad - Estrategia de aplicación. COM(2017) 134 FINAL. Recuperado de https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2c2f2554-0faf-11e7-8a35-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF

Comisión Europea (2017). Quality of public administration. A toolbox for practitioners. Theme 5: Service delivery and digitalization. Recuperado de <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18561&langId=en>

Constitución Nacional. 3 de enero de 1995 (Argentina). Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Cortés Cortés, M. E. e Iglesias León, M. (2004). Generalidades sobre Metodología de la Investigación. México: Universidad Autónoma del Carmen.

Cortés, R. y Marshall, A. (1994), Modelo de crecimiento, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo –Argentina, 1890-1990 en Reestructuración y regulación del mercado de trabajo en América Latina. Instituto internacional de Estudios Laborales, OIT, Ginebra. Serie de investigaciones N° 98, 1994.

Creswell, J. W. (2005). Educational research: Planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research (2a. ed.). Upper Saddle River: Prentice-Hall

Da Viá, A.; Arenas, F y Fernández, A. (2015) Marketing Público y Marketing Universitario. La orientación de las universidades hacia la satisfacción de demandas de

conocimiento de la sociedad. FCPyS. UNCuyo. Cuadernos de cátedra. 1, 43-63. Recuperado el 22/07/2019 de https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/2807/003-davia-cuadernos-de-catedra-2015.pdf

Decreto 103/2001

Decreto 13/2015

Decreto 434/2016

Díaz, C. (1998), El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción, en Venesia, J.C., (coord.), Políticas Públicas y desarrollo local, FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional Rosario, Rosario.

Diels, H. (1912). Die fragmente der vorsokratiker - Griechisch und Deutsch. 3era edición. Berlín: Wedmannsche Buchhandlung

Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión (2020). Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/septiembre_guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

Dupré, B. (2011). 50 cosas que hay que saber sobre filosofía. Buenos Aires: Ariel.

Escobar San Martín, R. (2015). Platón y la conformación del Estado I. Algunos elementos para pensar la ciudad y su legislación. *Hermenéutica intercultral revista de filosofía*. 24, 59-82.

Etkin, J. R. y Schvarstein, L. (1994). Identidad de las organizaciones: invariancia y cambio. Buenos Aires: Paidós.

Etkin, J. (2000). Política, gobierno y Gerencia de las organizaciones. Acurdos, dualidades y divergencias. Buenos Aires: Prentice Hall

Etkin, J. (2011). Gestión de la responsabilidad y el capital social para el desarrollo sustentable. *FACES*, 17(36-37), 145-155.

Etkin, J.R. (2017). Poder político y gobernabilidad en organizaciones complejas : las dualidades y tensiones en el análisis, estructura y estrategias de poder. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1274_EtkinJ.pdf

European Commission's Inter-service group on Public Administration Quality and Innovation (2017). The quality of public administration "toolbox". Principles and values of good governance. Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission's Inter-service group on Public Administration Quality and Innovation (2017). The quality of public administration "toolbox". Theme 1: Policy-making, implementation and innovation. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Farmer, D. J. (1995) *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*, 143.

Ficarra, J. A. (dir.) (2008). *Marketing: fundamentos básicos de la mercadotecnia*. Buenos Aires: Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Franco, R. (2013). *La invención del ILPES*. Santiago de Chile: CEPAL

García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. 2da edición. BID

Gordillo, A. (2013) *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 8. Teoría general del derecho administrativo. 1era edición. Buenos Aires: FDA.

Hermosa Andújar, A. (Julio - Diciembre 2013). La actualidad del pensamiento político de Maquiavelo. *Revista Co-herencia*. 10 (19), 13-36. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cohe/v10n19/v10n19a01.pdf>

Hernández Sampieri, R. Fernández Collado C. y Baptista Lucio P. (2010) *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.

International Organization for Standardization (2015). *ISO 9000:2015. Sistema de Gestión de la Calidad - Fundamentos y vocabulario*. Génova: ISO

Isuani, A. (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 129, Buenos Aires.

Jefatura de Gabinete de Ministros (s/f). *Plan Nacional de Modernización*. Recuperado el 15/05/2019 de <https://www.argentina.gob.ar/tablero-ciudadano>

- Kaufmann, J.; Sanginés, M. y García Moreno, M. (2015). Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Nueva York: BID
- Kelly, G., Mulgan, G. y Muers, S. (2002). "Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform", Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit, United Kingdom
- Kotler, P. y Lee, N. (2007). Marketing en el sector público. Madrid: Pearson Education
- Lapalma, A. (2001), "El escenario de intervención comunitaria", en Revista de Psicología de Universidad de Chile, Vol. X., N° 2, Dpto. de Psicología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Ley Aprobatoria del Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (G.O. N° 2.718 del 30 de diciembre de 1980).
- Makón, M. P. V CONGRESO DEL CLAD2-9 (2000) El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional
- Marín Egoscozábal, A. y Lafuente Ibáñez, C. (2008). Metodologías de la investigación en las ciencias sociales: Fases, fuentes y selección de técnicas. Revista Escuela de Administración de Negocios, (64),5-18. ISSN: 0120-8160. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20612981002>
- Martinez Carazo, P. C. (2006, Julio). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. Pensamiento & Gestión, 20, 165-193.
- Montesquieu (2007). Del espíritu de las leyes. Buenos Aires: Losada.
- More, M. (1995). Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Mass. Harvard University Press.
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006), "Los estudios de caso en la investigación sociológica". En: de Gialdino, Vasilachis (comp.), Estrategias de investigación cualitativa, Buenos Aires, Gedisa.
- Nieto, A. (1996). El desgobierno de lo público. Barcelona: Ariel.

- Nuñez, C. (2014). Enfoque profesional para la comunicación y marketing político en Argentina en el periodo 2000-2014. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.) Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1240_NunezC.pdf
- Osbrone, D. y Gaebler, T. (1994). La reinversión del gobierno. La influencia del espíritu empresarial. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Oszlak, O. (2008), "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio", en Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires
- Oszlak, O. (comp.) (1997): Estado y Sociedad: Las Nuevas Reglas del Juego, Volumen 1, Colección CEA-CBC, Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976), Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Documento CEDES-CLACSO, N° 4 Bs. As.
- Pagani, M. L. (2010). Introducción a las organizaciones públicas: marco conceptual y dimensiones de análisis. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata. Recuperado de <https://www.aacademica.org/000-027/324>
- PANDO, D. (comp.). (2020). La administración pública en tiempos disruptivos. - 1era edición. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública.
- PETIT, F. (1984). Psicología de las organizaciones: introducción a sus fundamentos teóricos y metodológicos. Barcelona: Herder.
- PFEFFER, J. (1993). El poder en las organizaciones. Madrid: Mc Graw Hill.
- Pippin, R.B. (2004). ¿Lo mío y lo tuyo? El estado Kantiano. Anuario Filosófico. 37, 595 - 630. Recuperado el 20/11/2019 de <https://dadun.unav.edu/handle/10171/4574>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Nueva York: PNUD

Quiroga, O. (2017). Ciudades inteligentes: una modelización de políticas de desarrollo a la luz de los principales casos de éxito. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.). Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/econ/collection/tesis/document/1501-1290_QuirogaO

QUIVY, R. y VAN CARNPENHOUDT, L. (2005). Manual de investigación en ciencias sociales. México: Limusa

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23a ed.). Recuperado el 10/02/2021 de <https://dle.rae.es/paradigma>

Reddin, B. (1994). La organización orientada al resultado. Barcelona: Paidós

Rendón Ríos (s/f). Leyes Newton. Recuperado de <https://www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/prepa4/n11/r5.html>

Sazo Muñoz, D. (ed) (2013). La revolución de Maquiavelo. El príncipe 500 años después. Santiago: CAIP - UAI - RIL editores

Sotelo Maciel, A. J. (2014). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. Recuperado el 10/06/2019 de <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

Sowell, T. (1987). A conflict of visions. Nueva York: William Morrow and Company, Inc.

STIGLITZ, J.E. (2002). El malestar en la globalización. Buenos Aires: Taurus.

Sustainable Development Goals Fund (s/f). De los ODM a los ODS. Recuperado de <https://www.sdgfund.org/es/de-los-odm-los-ods>

Teleprensa, 22/01/2019, Continúa el camino hacia la administración electrónica. Recuperado de <https://www.teleprensa.com/articulo/sociedad/continua-el-camino-hacia-la-administracion-electronica/20190122185524220806.html>

TREFOGLI WONG, G. A. (2013). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público: estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el servicio civil peruano (2008-2012). Tesis Facultad de Gestión y Alta Dirección.

Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, Perú. Recuperado de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/\\$FILE/TREFOGLI_WONG_GUILLERMO_GESTION_DESARROLLO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1D321471CCBA179505257C0E0050ED3D/$FILE/TREFOGLI_WONG_GUILLERMO_GESTION_DESARROLLO.pdf)

United Nations Development Group (2011). Results-based management handbook. Harmonizing RBM concepts and approaches for improved development results of country level.

Uranga, E. T. (2016). Reforma y modernización del estado. Trabajo final de investigación de la carrera de especialización en administración financiera del sector público. FCE-UBA. Recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1415_UrangaET.pdf

Vivanti, C. (2013). Maquiavelo. Los tiempos de la política, trad. M. T. Navarro Salazar, Buenos Aires: Paidós.

Weber, M. (1991) El político y el científico. Madrid: Alianza Editorial

Yin, R. K. (1994). Case Study Research: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage Publications.

ANEXOS

ANEXO I: Guía de pautas para el *focus group*.

Experiencia profesional (si está asociada al estado o no, dónde etc).

Consultar sobre la aplicación de modelos de gestión por resultados a la administración pública. ¿Es aplicable? ¿Conocen alguna experiencia de implementación? ¿Cuál?

¿Considera que puede haber problemas en la implementación de la gestión por resultados en el Estado?

¿En qué considera que puede ser beneficiosa la gestión por resultados en el Estado?

¿Qué obstáculos pueden encontrarse durante la implementación de modelos de gestión por resultados en el estado?

¿Qué valor agregado cree que puede implicar la implementación de modelos de gestión por resultados en el Estado?

¿Consideran que es diferente la implementación respecto al sector privado? ¿Qué diferencias existen?

ANEXO II: Participantes del *focus group*.

Mercedes Propatto

Andrés Pérez Ruffa

Mariano Bonelli

Graciela Cuello

Lucas Hribik

Lucas Rago

ANEXO III: Guía de pautas para las entrevistas en profundidad.

Funciones desarrolladas en la administración pública y la carrera de grado, si aplica.

¿Qué es la gestión por resultados?

¿Se puede aplicar la gestión por resultados en el Estado?

¿Qué particularidades tiene la aplicación de la gestión por resultados en el Estado?

¿Hay resistencia por parte de funcionarios a la implementación de la gestión por resultados?

¿Hay resistencia por parte de los empleados públicos?

¿Entiende que hay alguna limitación de la gestión por resultados en la administración pública?

¿Cómo se implementó la gestión por resultados en el ámbito de la gestión pública en el período 2016-2019?

¿Qué modelos de gestión por resultados se han utilizado?

¿En qué organismos o en qué ámbitos se ha implementado en la gestión pública nacional?

En el plan Nacional de Modernización en Argentina, ¿hubo una planificación centralizada respecto a qué modelos utilizar en cada ámbito / organismo? ¿O se dejó la decisión a cada organismo?

¿Existe una estrategia de los proyectos de implementación de la gestión por resultados en la administración pública enfocando en el desarrollo socioeconómico nacional?

¿Qué resultado tuvo la implementación de los modelos de gestión por resultados en la administración pública?

¿Hubo diferencia entre los resultados esperados por la implementación de la gestión por resultados y el resultado obtenido? ¿Cuáles?

Si hubo diferencias, ¿a qué se debieron?

¿Qué se podría haber mejorado en la implementación de modelos de gestión por resultados en el estado?

ANEXO IV: expertos que respondieron las entrevistas en profundidad.

Francisco Kotrba (ex Director Nacional de Gestión por Resultados - Jefatura de Gabinete de Ministros)

Maximiliano Campos Ríos (ex Director de Investigación y Publicaciones del INAP - Secretaría de Empleo Público - Ministerio de Modernización)

Guillermo Valentino (Director de Evaluación Presupuestaria de la Oficina Nacional de Presupuesto - Ministerio de Economía de la Nación)