

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Sistematización del Proyecto Beca Puntana al Mérito
“Bandera Argentina” 2013-2015

AUTOR: ROMINA ANDREA CARBONELL

TUTOR: CHRISTIAN DARIO ARIAS

OCTUBRE 2019

Resumen

El presente estudio analiza el funcionamiento de los procesos administrativos del Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

El proyecto entre los años 2013-2015 benefició a más de 1300 alumnos, para lo cual se requirieron controles y cruces de información para cumplir con la normativa vigente y el pago del beneficio. Es por ello, que este trabajo comprenderá el análisis documental y procedimental del Proyecto, con el fin de diagnosticar la situación en la que se encuentra, y determinar cuáles son los parámetros o requisitos necesarios para estandarizar y automatizar los procedimientos y de esta manera proponer el desarrollo de un sistema de gestión y control administrativo que los mejore, con el objetivo de agudizar los controles y dotar de mayor eficiencia y transparencia a la gestión.

Palabras clave: beca – educación – gestión - políticas públicas

Índice

Introducción

Capítulo 1: El problema de estudio

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General

1.1.2 Objetivos Específicos

1.2 Hipótesis

Capítulo 2: Marco teórico

2.1 Políticas Públicas

2.2 Administración basada en resultados y Gestión por Objetivos

2.3 Reingeniería de Procesos, Workflow y Control Interno

2.4 Transparencia en la Gestion Publica

2.5 Despapelización y Digitalización de información

2.6 Aprendizaje organizacional

2.7 Formación del personal.

2.8 El control público y la Accountability Horizontal

Capítulo 3: Consideraciones metodológicas

3.1 Tipo de estudio

3.2 Unidad de estudio y unidad de análisis

3.3 Instrumentos de recolección de la información

3.4 Estrategias de análisis de la información

Capítulo 4: Análisis e interpretación de resultados.

4.1 Diagnóstico de estado de situación del proyecto

4.1.1 Principales Características

4.1.2 Los procesos de la gestión en las políticas publicas

4.1.3 Análisis de las entrevistas y fuentes secundarias

Capítulo 5: Propuesta, conclusiones y recomendaciones

5.1 Propuesta y articulación con los contenidos de la especialización

5.2 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

5.3 Acciones previstas para la evaluación de la intervención

5.4 Conclusiones y recomendaciones

Bibliografía

Anexo

Introducción

Los actores sociales participan en la construcción de políticas públicas con el poder político de acuerdo a diversas formas de participación, y son los actores interesados los que instalan el tema en la agenda. En este caso en particular, el Gobernador de la Provincia de San Luis, en el año 2013, mantuvo desayunos con los abanderados de todas las escuelas secundarias públicas y privadas de la provincia. Así fue que, escuchando las necesidades e inquietudes de los alumnos, propuso la iniciativa de la beca, que luego se convirtió en ley.

Toda política pública comienza para ser formulada con un diagnóstico de la realidad. De esta forma, se observa que uno de los factores determinantes para su formulación, fue el análisis de la terminalidad educativa, ya que una gran parte de los educandos de la provincia manifestó en las entrevistas con el gobernador, que debido a sus recursos económicos, no les era posible continuar con sus estudios superiores, o que no podían estudiar lo que realmente deseaban por la misma razón.

Asimismo, es una inversión por parte de la Provincia, ya que, una vez finalizados los estudios, los jóvenes deben devolver por igual tiempo que estuvieron beneficiados su trabajo a la provincia en cualquiera de sus formas (docencia, ejercicio de la profesión, investigación y demás), sin distinción en el sector estatal o privado. Es decir, además de ingresar a la agenda por accionar de los interesados, es un tema de importante relevancia social, que intenta resolver una cuestión que concita el interés de todos los ciudadanos, ya que la provincia contará con más profesionales

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Analizando esta política en particular, bajo el esquema de Garnier (2000) se encuentran claramente determinados dos elementos en el objetivo del programa:

Un *Fin* que consiste en el premiar el esfuerzo de los alumnos destacados de todos los establecimientos públicos y privados de la provincia, incluyendo todas las orientaciones y modalidades y un *propósito*, el de acompañar la formación superior, aspirando a que los estudiantes, puedan devolver, una vez profesionales, la inversión que la provincia de San Luis en su conjunto haya realizado en ellos.

Habitualmente la formulación de las políticas públicas se encuentra en el ámbito centralizado de un ministerio y sus secretarías de estado, por lo cual es importante situarse

en la estructura organizacional que le da origen. La organización en cuestión tiene como función coordinar el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales (Garnier, 2000).

Las instituciones de gobierno reconocen, procesan y operan sobre las cuestiones incluidas en sus agendas, a través de un modelo central, constituido por su propia estructura organizativa. Analizando los modelos de coordinación interinstitucional de formulación, en este caso, se trataría de un *modelo concentrado*, es decir, un solo ente público es el que tiene las facultades de fijación de la política. El Art. 17 de la Ley de creación del Proyecto, establece que la Autoridad de Aplicación quedará establecida en el Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis. La división entre control concentrado y difuso se da en el caso de las políticas públicas, reconociéndose como concentrado cuando es un solo órgano jurisdiccional el que puede realizar el control, en cambio, es difuso cuando en su control intervienen diferentes actores. Esta clasificación trae aparejada una diferencia en cuanto a los efectos que va a tener la decisión jurisdiccional: en el control concentrado la decisión va a tener efectos *erga omnes*, que significa que se aplica a todos los sujetos, mientras que en el control difuso los efectos van a ser *inter partes*, es decir, que solo se aplica a aquellas personas que concurrieron a su celebración. (De Lisio, 2016).

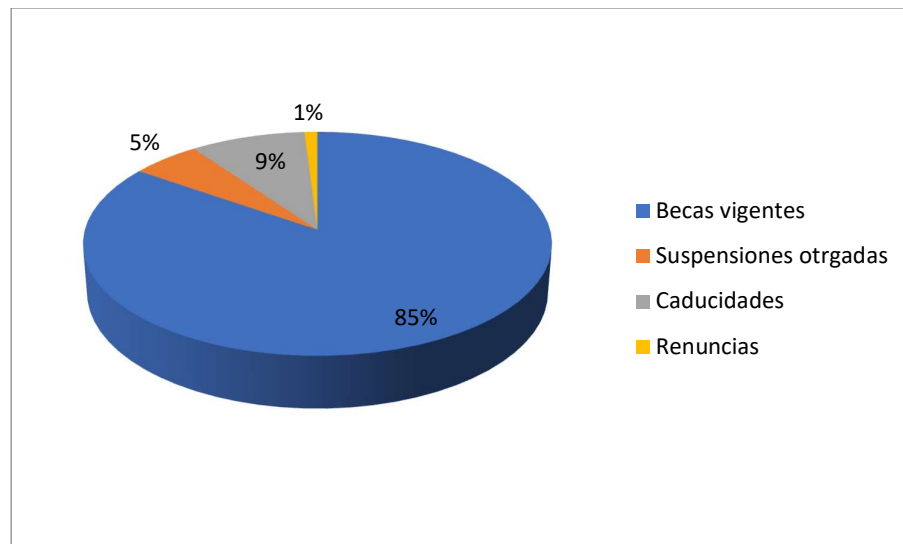
Implementación: Según Aguilar Villanueva (1996), es necesario otorgar autonomía a la burocracia con el fin de generar las condiciones necesarias para brindar un servicio de calidad. Por ello, se considera que en esta política, se adoptó según Ramírez (2011) el *modelo Bottom Up*, el cual sugiere que el estudio de la implementación es más provechoso si se empieza por observar lo que sucede en los niveles bajos de la cadena o sistema de implementación, dando autonomía al personal involucrado en ella, como Proyecto Beca Puntana al Mérito Bandera Argentina y Vínculo con Universidades.

Se ha mencionado, siguiendo a Colombo (s/f) que toda política pública define un proceso que tiene diferentes momentos, planificación, ejecución o implementación y evaluación, entendida esta como “la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, también es la primera”.

El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Según los datos obtenidos para el Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” la evolución a la que fue sometida dicha política, es la conocida como evaluación concomitante o de progreso basada en “la información disponible sobre procesos, actividades y el cronograma de ejecución previsto” cuya función sería producir los ajustes necesarios para que la política pública analizada sea a la vez eficaz y eficiente (Ibídem, 2011)

En lo que respecta a la política analizada, los datos con los que se puede realizar una evaluación intermedia son los siguientes:

Figura 1: *Evaluación intermedia de resultados del PBPMBA*



Fuente: Elaboración propia basado en datos aportados por el PBPMBA a diciembre 2015.

A partir de estos datos, se puede determinar que en términos de eficacia, la política hasta el momento, ha sido positiva, ya que el nivel de deserción, ya sea por voluntad del propio beneficiario, o por no cumplir con los requisitos exigidos por el programa, han sido relativamente bajos.

En términos de eficiencia, el proyecto presenta un inconveniente a nivel administrativo, ya que el proyecto no cuenta en la actualidad con un sistema informático, y la carga y procesamiento de datos se realiza en forma manual. En el caso puntual de la Provincia de San Luis, el proceso de modernización comenzó en el año 1998, como parte de un plan estratégico a 20 años, denominado San Luis Digital, el mismo tiene como objetivo incluir a la provincia en la Sociedad de la Información y fomenta la Economía del Conocimiento, a través del desarrollo digital, con el objetivo de lograr la prosperidad a los sanluisenses.

El Gobierno de la Provincia de San Luis, en la búsqueda de honrar la cultura del esfuerzo y estimular la formación universitaria o superior, creó en el año 2013 bajo la ley N° II-0860-2013, la Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”, que busca premiar la dedicación de los alumnos con desempeño académico destacado y destinada a los tres mejores promedios del último nivel secundario de todos los establecimientos educativos de gestión estatal y privada de todas las orientaciones y modalidades de la provincia, para despertar el interés de los alumnos por la superación, considerando la responsabilidad académica como principal criterio.

La oferta de esta política pública, se basa en el compromiso de devolución en servicios a la provincia.

En efecto, desde su diseño, se parte de la idea de que es una inversión por parte del Estado Provincial, estimular a los jóvenes para que puedan sufragar los gastos de los estudios universitarios o superiores, con la promesa de ejercer sus servicios profesionales en la provincia de San Luis por el mismo tiempo de duración con la que obtuvieron la beca, formalizando ante escribano público el compromiso ético de ejercer sus servicios profesionales en cualquiera de sus formas (docencia, ejercicio de la profesión, investigación y demás), sin distinción en el sector estatal o privado. Para el caso de que el profesional continúe con estudios de posgrado o especialización fuera de la provincia, el cumplimiento del compromiso se difiere hasta la finalización de los referidos estudios.

Una vez cumplido dicho plazo, el profesional quedará liberado de tal obligación (Leyes, s/f).

Dado que es obligación del estado acompañar las políticas públicas con acciones que permitan visualizar los procesos y su funcionamiento, brindando mayor transparencia en la gestión y optimizando el uso de los recursos públicos, la modernización de los procedimientos administrativos coadyuva a la transparencia, permitiendo una evaluación permanente de la gestión.

Por lo expuesto anteriormente, se propone realizar un diagnóstico del estado administrativo y sus procedimientos de la Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” sugiriendo el desarrollo a partir de este diagnóstico de un software informático, que permita sistematizar procesos y resultados.

Capítulo 1: El problema de estudio

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su artículo 26, establece que:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

En el mismo sentido, la Ley de Educación Nacional manifiesta que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado, siendo responsable de las acciones educativas y brindando las oportunidades necesarias para desarrollar y fortalecer la formación integral de las personas a lo largo de toda la vida y promover en cada educando la capacidad de definir su proyecto de vida.

La gestión provincial de gobierno que dio origen al Proyecto adoptó a la educación como política transversal. Poggi señala que:

La educación fue una política transversal a todo gobierno. Fue la política que más tiempo demandó a la gestión. No estuvo encapsulada en el ministerio de origen. Durante los cuatro años, se desarrollaron casi medio centenar de programas educativos que fueron impulsados entre todas las carteras ministeriales y el ministerio de Educación. (Poggi, 2017, pp.15-16)

Por todo lo mencionado, es que surge el proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”. En el año 2013, el primer año de vigencia del Proyecto, 377 jóvenes accedieron a este beneficio, en año 2014 fueron 449 y la última promoción fue de 479 alumnos, totalizando, durante sus primeros tres años de vigencia, más de 1300 beneficios otorgados, según datos obtenidos del Informe de Gestión 2015 del Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis.

La Beca, que según se informa fue aumentando sus beneficiarios a lo largo de los tres años estudiados, tuvo su principal déficit en la implementación, ya que, si bien se correspondió con un presupuesto de 712.000 \$ en su primer año, el monto que fue gastado íntegramente en transferencias (pago a los beneficiarios) según se consigna en el Presupuesto de los años correspondientes (Gobierno de la provincia de San Luis, 2013) y no en un sistema o soporte informático.

El proceso de informatización de la Provincia de San Luis, con el fin de lograr transparencia, mayor eficiencia y eficacia en los procesos de la administración pública, comenzó en 2013 a través de la compañía Unitech, especializada en e implementar sistema de gestión de la calidad basado en la Norma ISO 9001 2008. Al momento su principal objetivo fue implementar un gobierno sin papeles, para acercar a los ciudadanos a trámites como Historia Clínica Digital, Portal Puntano y la Firma Digital. En forma posterior y paulatina se estimó seguir con el proceso de informatización de los Ministerios y los poderes judicial y legislativo. Por esa razón, durante el período estudiado de su aplicación, el Programa solo fue monitoreado a través de planillas de cálculo y registro manuales en planillas creadas para ello (S/a, 2013).

Jaime (2013) refiere como prioritario en la implementación, la disponibilidad de recursos. Dado que es inherente a toda política la movilización de poder, recursos y capacidades que permitan garantizar la implementación. Respecto al tema, alega:

La no disponibilidad de estos elementos puede poner de manifiesto deficiencias del proceso de formulación, al no plantearse con rigurosidad cuáles son las condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito de la implementación. (p. 111)

La implementación de una política pública aún en el plano de los recursos materiales, condiciona la evaluación. Respecto a ello, Jaime (2013) enfatiza algunas condiciones para una adecuada institucionalización de la evaluación, entre las que destaca el soporte en información adecuada y confiable (Ibídem, 2013).

Sánchez (2013) plantea que la nueva manera de trabajar en la gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos,

planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y por otro, favorezcan la participación ciudadana.

En los procedimientos llevados a cabo hasta el momento para el control y evaluación de esta política, el responsable del proyecto debe presentar informes con distinta periodicidad. Los informes que se elaboran a tales fines son los siguientes:

- Informe de gestión semanal, en cumplimiento al Memorándum N° 2-SGLyT-2014,
- Nota Circular N° 3-SGLyT-2008 a ser elevado al Ministro de Educación;
- Informe Anual para presentar en la Asamblea Legislativa a ser enviado a la Vice gobernación de la Provincia;
- Informe mensual a elevarse junto con el expediente de pago de becas a la Contaduría General de la Provincia y a Tesorería General de la Provincia.

Es por lo expuesto anteriormente, que surgen las siguientes dos preguntas generales de investigación:

¿Cuál es el estado actual de los procesos administrativos manuales y procedimientos con los que cuenta el proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”?

¿Cómo desarrollar un sistema informatizado de control y gestión para el mejor funcionamiento del Proyecto?

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General

Describir a partir de la realización de un diagnóstico, el estado actual de los procesos administrativos manuales y procedimientos con los que cuenta el proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” para su funcionamiento y desarrollar sobre la base de dicho diagnóstico una propuesta de sistema informatizado de control y gestión para el mejor funcionamiento del mismo.

1.2.1 Objetivos Específicos

Describir la situación actual de los procesos administrativos del Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”.

Analizar aspectos potenciadores y obstaculizadores de dicho proyecto analizando los procedimientos con los que se realiza en la actualidad desde la perspectiva de las personas involucradas en su implementación.

Identificar requisitos y parámetros con los que debería contar el sistema de control y gestión para su buen funcionamiento.

Proponer el desarrollo de un sistema de control y gestión informatizado que pudiera ser implementado para el Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”.

1.2 Hipótesis

La política pública analizada es efectiva y positiva, posee procedimientos administrativos adecuados donde los obstáculos más importantes se deben a la necesidad de informatizar el sistema.

Capítulo 2: Marco teórico

2.1 Políticas Públicas

Según la definición de Aguilar Villanueva (1995) se llama política al arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses. Una política es un comportamiento propositivo, intencional y planeado, el que se implementa con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido, a la vez que un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

Tamayo Sáenz (1997) define a las políticas públicas en tanto el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que pone en acto un gobierno con el fin de dar respuesta a las necesidades de los habitantes en un lugar y un momento dado.

De acuerdo con la política pública adoptada por un gobierno, se elabora una agenda pública compuesta por temas prioritarios, conforme al diagnóstico previo de necesidades y problemas a resolver.

Conforme a lo expuesto, en la implementación de políticas públicas se pueden diferenciar distintas etapas: (Delgado Godoy, 2009, Halliburton, 2006)

Formulación y adopción: una idea sea adoptada como política pública si se ajusta con las circunstancias económicas del momento, intereses políticos dominantes y es factible en términos administrativos.

Según Zeller, (2007) cuando se habla de Estrategias de decisión, pueden diferenciarse tres corrientes:

- Racionalismo: basa la decisión en un conjunto de técnicas y métodos que le ayuden al decisor a encontrar la mejor alternativa. Son decisiones puramente racionales, fundamentales.
- Incrementalismo: es un modelo de negociación permanente, con decisiones innovadoras, paso a paso.
- Enfoque estratégico o exploración combinada, según Etzioni (1996) pretende elaborar, mediante la estrategia la síntesis racionalmente satisfactoria y políticamente viable mediante la negociación. Combina las estrategias de los dos enfoques anteriores, atiende a los grandes objetivos y también contempla los incrementos.

Objetivo y Fin: toda política pública tiene un momento político conformado por dos factores: fin (entorno de la política pública en que se inserta el impacto) y propósito (impacto en la población debido al programa) (Aguilar Villanueva, 1996)

Implementación: La implementación supone planificación y movilización de un conjunto de recursos para una efectiva puesta en práctica de la política pública. En este proceso, *hay decisión*, y requiere del desarrollo de capacidades gerenciales.

Berman (1980) señala que existen tres modelos de implementación:

- Implementación Programada (Top-down): Berman (1980), entiende que este modelo solo es posible bajo requisitos universales o condiciones que se repiten de igual manera. Es un modelo burocrático que se desarrolla de arriba hacia abajo y donde prevalece la jerarquía. Cuando estas condiciones no se presentan, es necesario recurrir a un tipo de implementación adaptativa.
- Implementación adaptativa (Bottom up): Para Berman (1980) este modelo requiere de un nuevo tipo de funcionario que no se parece en nada a aquel burócrata tradicional que se rige por reglas. Ello no significa que la implementación adaptativa suponga una ausencia de programación sino que, por el contrario supone un programa que otorga cierta autonomía al funcionario para adaptarlo a los diversos casos y contextos de implementación. Se trata de actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local.
- Policy Networks: Börzel (1997) analiza que la diversificación de la agenda pública y la creciente influencia de los intereses privados en la definición de políticas, dieron origen a la creación de una nueva estructura política en la que el poder deja de estar centralizado para dispersarse en una multiplicidad de actores vinculados entre sí a través de un conjunto de relaciones relativamente estables, de naturaleza no jerárquica e independiente, que vinculan a esta variedad de actores los que comparten intereses comunes en referencia a cierta política pública, y que intercambian recursos para perseguir esos intereses compartidos, admitiendo que la cooperación es la mejor manera de alcanzar las metas comunes.

Según Kenis y Schneider, (1991) las redes de política se constituyen así en una nueva de gobernanza caracterizada por el predominio de relaciones horizontales, descentralizadas e informales, lo que pone de manifiesto que el proceso de formulación e implementación de políticas no se encuentra completamente estructurado por arreglos institucionales formales.

Jaime (2013) señala “los factores (o condiciones) más relevantes que pueden aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de la política pública” (p.110) los que podrían resumirse en los siguientes:

1. Razonabilidad de la política. Si las hipótesis causales que la política supone está basada en conocimientos precarios o poco probados, o si no es relevante para el tipo de problema que supone tratar, la implementación no podrá resolver el problema en cuestión.
2. Legitimidad de la política. Consenso o apoyo que ha concitado la política pública.
3. Calidad del diseño de la política. Objetivos precisos que oriente las acciones de implementación.
4. Disponibilidad de recursos: Condiciones económicas y organizacionales necesarias para el éxito en la implementación.
5. Liderazgo del proceso. Necesidad de coordinar y articular el comportamiento de los actores intervinientes.
6. Articulación entre el proceso, el nivel de autoridad y los ejecutores de las acciones. La implementación será exitosa en contextos de tareas poco complejos.
7. Capacidades estratégicas: capacidad de anticipar comportamientos y consecuencias, diseñar y promover cursos de acción en contextos de conflictos.
8. Capacidades organizacionales. Comprende los atributos de las organizaciones, entre las que se destacan la comprensión del mandato de la política, disponibilidad de recursos gerenciales, motivación de los integrantes, etc. (Jaime, 2013)

Evaluación: La evaluación es una actividad que procura abrir juicios con respecto a productos, resultados e impactos de las políticas públicas. Tiene por objeto mejorar la gestión de los problemas públicos, formular políticas más eficientes y más eficaces y mejorar la toma de decisiones.

La evaluación es posible si existe la suficiente precisión y claridad en los objetivos perseguidos y si se cuenta con diagnósticos rigurosos de sus problemas y sus causas.

Existen dos tipos de evaluación:

1. El impacto de la política: medición de los logros frente a la población o problema objeto de la misma. Mide el logro alcanzado, la eficacia de la política.
2. Control de gestión: evaluación de los medios utilizados para obtener la política. Mide la eficiencia de la política.

La evaluación debe hacerse periódicamente en el transcurso de la ejecución de la política, a los efectos de poder corregir desvíos y el principal interesado que se encuentra

liderando el proceso de implementación. Hacer solo una evaluación final, quita toda posibilidad de corrección de los desvíos para poder alcanzar las metas con eficiencia y eficacia. (Winchester, 2011)

De conformidad con las diferentes etapas desarrolladas en los apartados precedentes, se advierte que la implementación de una política pública constituye un conjunto de actividades con un orden lógico y secuencial conforme a los objetivos propuestos. Razón por la cual, la efectividad de una política pública dependerá en gran medida del cumplimiento de este conjunto de actividades.

2.2 Administración basada en resultados y Gestión por Objetivos

El reconocimiento de la misión de la Administración Pública, de prestación de servicios, implica una nueva concepción de la gestión estatal que a su vez, conlleva cambios sustanciales tanto en su estructura organizativa, como en su cultura interna, esto es, en las relaciones que se establecen entre empleados, y entre estos y el público, y en la forma que se entiende la actividad administrativa.

Halliburton (2006), afirma:

Esta nueva cultura debe poner énfasis en los procesos, en los resultados, y en los servicios a los ciudadanos, más que en las tareas, las rutinas y las estructuras. Esto supone que el eje de la transformación de las instituciones públicas está dado por el concepto de responsabilidad y el consiguiente rendimiento de cuentas. (p.17)

Las organizaciones y dependencias del estado deben procesualmente ir pasando de una gestión basada en el cumplimiento sólo de las normas previstas para el funcionamiento a una gestión orientada a trabajar para los resultados, es decir, no perder de vista en los procesos de puesta en marcha el cumplimiento de objetivos evaluables y medibles en algunos aspectos. El trabajo orientado a los resultados constituye un gran aporte a la misión de la organización en tanto posibilitan mediante su evaluación una adecuada y cada vez, mayor, respuesta a las demandas de la sociedad.

Cabe destacar, que este cambio de la gestión por normas (en el que el funcionamiento interno de la administración se funda en el seguimiento de un procedimiento administrativo de raíz jurídica que asegure su exacto cumplimiento) a una gestión por resultados, no implica instaurar una administración que no esté sujeta a ellas, sino que todo el proceso, incluidas las normas que lo regulan, puedan ser revisadas y por ello mejoradas (Halliburton, 1999). En efecto, según este autor, el nuevo concepto de administración de políticas públicas la concibe dejando de centrar su atención en los

procedimientos normativos para circunscribir su objetivo en el suministro de un bien o servicio, es decir, se orienta hacia el resultado final de su actividad. Como consecuencia es posible medir y evaluar adecuadamente el bien y/o servicio producido, así como el impacto en la ciudadanía y su satisfacción por el bien o servicio recibido

Se trata, en los casos que sea necesario, de reformular y simplificar el sistema normativo, con el objeto de:

- 1- Facilitar el sistema de toma de decisiones para lograr una adecuada implementación de las políticas públicas.
- 2- Canalizar las demandas de la sociedad para brindar los servicios requeridos, con calidad y entera satisfacción de la ciudadanía. Otro cambio, se relaciona con la manera de concebir el proceso interno de trabajo de cada unidad: se conceptualiza la actividad administrativa como un proceso, un flujo que tiene como objetivo central la creación de bienes y servicios destinados a dar respuesta a las demandas y expectativas de los ciudadanos y a generar cambios en el entorno inmediato o en la sociedad en general.

De esta manera, toda organización es concebida como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno) a través de dos subsistemas: Un subsistema interno, que utiliza determinados insumos y mediante procesos los convierte en productos (bienes y servicios) destinados a satisfacer las demandas de los ciudadanos y un subsistema externo, más amplio pero que comprende al anterior, que se propone, a través de los productos que entrega a los ciudadanos, producir cambios en el entorno y /o lograr determinados impactos en la sociedad.

El primer subsistema se focaliza en los recursos y en los procesos y se debe centrar principalmente en lograr que se desarrollen actividades y se obtengan los productos con una adecuada utilización de los recursos y una eficaz gestión de los procesos. La preocupación central entonces en este subsistema debe centrarse en producir con economía, eficiencia y eficacia en la gestión de los procesos.

El subsistema externo, que se nutre de los productos generados por el sistema interno, y está destinado a generar determinados efectos directos en los ciudadanos que reciben los servicios e indirectos en el entorno (en la comunidad, en la economía, en las empresas, en el sistema ecológico, etc.) se focaliza en alcanzar los objetivos establecidos por la organización.

Halliburton (2006) afirma:

La preocupación principal entonces, es producir con eficacia, asegurando el cumplimiento de los objetivos fijados (cantidad/cobertura y calidad de los productos) y efectividad, alcanzando los resultados esperados por las dos dimensiones que involucra este concepto: la satisfacción de los ciudadanos por los productos recibidos y el impacto a lograr en el entorno o en la sociedad. (pp. 36-37)

Pensar una política pública como respuesta a necesidades implica entonces la necesidad de contar con organismos públicos dotados de una administración eficiente, recursos humanos capacitados y una adecuada asignación de competencias, todo ello con el objetivo central de lograr que las políticas públicas puedan atender satisfactoriamente las necesidades de los ciudadanos y prestar servicios de calidad. Es por ello que se requiere de orientar las políticas públicas al ciudadano, evaluando los resultados, jerarquizando e involucrando a los Recursos Humanos e incorporando nuevas tecnologías para eficientizar la prestación un servicio entendiendo a los beneficiarios como individuos con necesidades y expectativas a satisfacer

2.3 Reingeniería de Procesos, Workflow y Control Interno

Se denomina rediseño o reingeniería de procesos a un conjunto de tareas técnicas, de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de las organizaciones públicas, cuya función es a partir de un diagnóstico del estado actual proponer las medidas para procesar los requerimientos de los procesos internos y los productos finales (Halliburton, 2006).

La reingeniería ha ampliado su desarrollo con la cibernética. Hammer y Champy (como se citó en Rodríguez Prieto y Álvarez Pérez, 2002) afirman que “las tecnologías de la información son un instrumento esencial que permite a las organizaciones acometer la reingeniería de sus procesos de negocio” (p. 83).

Michael Hammer y James Champy (1994) miembros de la escuela de la Administración Sistémica, desarrollan en su libro *Reingeniería*, una nueva forma de comportamiento administrativo en cuya esencia se encuentra el pensamiento discontinuo proponiendo mejoras radicales basándose en la reinención de los procesos organizacionales orientados a la satisfacción del beneficiario. Su propuesta concreta radica en la conceptualización de un nuevo paradigma de cómo organizar y conducir los procesos creando nuevos principios y procedimientos operacionales. En el mismo sentido,

Halliburton (2006) en su Manual para Reingeniería de Procesos afirma con ellos que la reingeniería de procesos guarda estrecha relación con las técnicas de *Workflow Management (WFM)*. Esta expresión tiene su origen en la teoría de la comunicación y coordinación, y en las primeras investigaciones sobre automatización de oficinas.

Rodríguez Prieto y Álvarez Pérez (2002) coinciden en que: “La filosofía de estas aportaciones radica en considerar a los sistemas informáticos como un instrumento para facilitar la coordinación entre los individuos, más que una simple herramienta para procesar datos” (p.89). Esta consiste en una herramienta útil para gestionar un trabajo en curso, iniciando las actividades, señalando los plazos de realización, tratando las excepciones e informatizando el trabajo administrativo siempre que sea posible. De esta forma, se solucionan problemas comunes de muchas organizaciones, como la incapacidad de cumplir plazos establecidos y la pérdida de tiempo por la búsqueda de información. En este orden de ideas, el WFM normaliza el proceso de trabajo y ayuda a los trabajadores para seguir los procedimientos, asegurando que dispondrán de la información adecuada para realizar una determinada actividad y programar su desarrollo.

Las técnicas de WFM son muy atractivas para organismos públicos en el procesamiento de expedientes a gran escala y en repetición de procedimientos. Asimismo, los gestores públicos tienen que satisfacer con recursos limitados, las expectativas crecientes de los ciudadanos. De esta manera, las herramientas de WFM permiten:

- resolver los problemas de coordinación característicos de algunas burocracias públicas, obligando a seguir un procedimiento estandarizado que reduce la necesidad de otros mecanismos de coordinación.
- aumentar la eficiencia, eliminando etapas innecesarias o duplicadas, reduciendo tiempos muertos y agrupando etapas.
- incrementar la rapidez en el servicio, con la consecuente disminución de los tiempos de ejecución.
- reducir la variabilidad de los productos al disciplinar la secuencia y ritmo de trabajo de los distintos agentes que participan en el proceso, homogeneizando el servicio prestado y favoreciendo un trato imparcial al ciudadano.
- delimitar las responsabilidades de cada puesto.

En resumen, la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia que permitan la

elección de los usuarios y promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Al mismo tiempo, son necesarios sistemas de control para la transparencia de los procesos, planes y resultados, para perfeccionar el sistema de elección y favorecer la participación ciudadana (Sánchez, 2007).

2.4 Transparencia de la información pública

Transparentar la gestión pública representa necesariamente una nueva reforma de organización en instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar. Para cada entidad debe implicar al menos una gestión de archivos, pero también puede exigir la reorganización de sus estructuras y procedimientos a fin de que la función de gestión de la información sea efectivamente cumplida (Vergara, 2008).

La rapidez de respuesta es un elemento clave en la transparencia. La existencia de un órgano administrativo facilita esta rapidez en lo que hace al ejercicio del derecho de apelación (Grau, 2006).

A modo de ejemplo, se advierte que la existencia de documentación bien orientada, de archivos debidamente clasificados, de una historia institucional bien respaldada, a pesar de su edificación engorrosa y eminentemente técnica, es toda una condición democrática, pues un gobierno carente de archivos, difícilmente podrá rendir cuentas a su sociedad en el presente y en el futuro (Vergara, 2008).

Farabollini (2003), afirma que es necesario utilizar las ventajas del flujo de información digital dado que reducen costos, mejoran los procesos y la calidad de los servicios; permitiendo al Gobierno la interacción electrónica con los ciudadanos, sus proveedores logrando procesos más transparentes como medio de evitar la corrupción. En síntesis, la transparencia de la información pública potenciada por la inmediatez de la digitalización es de fundamental importancia para mantener una fluida comunicación con todos los actores involucrados en las políticas públicas, evitando la corrupción.

2.5 Despapelización y Digitalización de información

La digitalización consiste en la grabación o registración electrónica de los caracteres de un documento en medios magnéticos u ópticos. Una vez digitalizados, los “documentos electrónicos” pueden ser publicados y utilizados desde múltiples computadoras, ofreciendo para distintas organizaciones, una manera sencilla y efectiva de administrar y publicar electrónicamente la información. (Farabollini, 2003).

Al respecto, la Subsecretaría de la Función Pública (1999), sintetiza las ventajas del documento electrónico, como sigue:

- Reducción del costo de las operaciones diarias.
- Acceso más fácil, rápido y a distancia a los documentos.
- Posibilita consultas simultáneas.
- Brinda superior facilidad de lectura, comparando con microfilm.
- Elimina el manipuleo excesivo de los documentos.
- Mejora la seguridad de la información.
- Permite retener un historial de los cambios de un documento.
- Facilita la centralización de la información.
- Elimina la necesidad de disponer de cuartos-archivo.
- Se reduce el deterioro de los documentos originales.
- Elimina la posibilidad de pérdida de archivos.
- Las carpetas electrónicas pueden incluir archivos de fotos, voces, etc.
- Se puede integrar a aplicaciones existentes.
- Facilita la implementación de “Workflow” (Farabollini, 2003, p.9)

En conjunto, podemos señalar que el documento público electrónico constituye un avance en el mejoramiento del resguardo de la información.

2.6 Aprendizaje organizacional

Es de fundamental importancia, para la implementación de una política pública eficaz, que la cultura organizacional esté abierta al aprendizaje; instaurar equipos dispuestos a la mejora continua, abrir la organización a nuevas ideas.

El desarrollo de un sistema que automatice los procesos conlleva el aprendizaje del personal que forma parte del área, respecto a ello, Krieger, (et al. 2015) afirma:

La capacidad de los miembros del equipo de suspender las creencias y las presunciones básicas e integrarse en un genuino pensamiento crítico frente a los resultados obtenidos. Requiere una apertura mental grupal a la incorporación de una nueva información y conocimiento. Aflorar la creatividad colectiva a la búsqueda de soluciones. El formal rechazo y superación de las reglas y criterios decisionales preestablecidos le ayudará a encontrar nuevas vías, a buscar alternativas a ser más creativos y eficientes. Las organizaciones que aprenden, a través de sus equipos, en consecuencia,

se ajustan a sistemas normativos y criterios decisionales a nuevas realidades.
(p.30)

De esta manera, Figueroa (2002) concluye:

La modificación de la lógica dominante de la organización está conectada con el espacio de distinciones de la misma. Un cambio en la lógica dominante implica necesariamente la incorporación de una nueva distinción, sin embargo, no siempre esta incorporación se traduce en un cambio en la lógica dominante de la organización. En este sentido, se observa la necesidad de desaprender ciertos aprendizajes antes de incorporar otros nuevos, dado que un cambio en la lógica dominante supone el abandono de la antigua visión del mundo y de la propia organización. (p. 146)

Para poder producir un cambio hay que reconocer que el statu quo es el resultado de fuerzas que empujan en direcciones opuestas. Para modificarlo será necesario desarrollar estrategias para mover el punto de equilibrio.

Todo proceso de cambio consta de tres etapas: *descongelar* la antigua situación, *comprender* y *planificar* acciones correctivas y *moverla* a un nuevo nivel de conducta, y *volver a congelar* la conducta en el nuevo nivel. (Krieger 2005).

Todo cambio implica dejar algo para ganar algo. Es un proceso donde se debe desplazar el equilibrio actual, moviéndolo al estado querido y recuperando el equilibrio en la condición buscada, con lo que se logrará entre otras cosas mejorar la calidad de la toma de decisiones por medio de un aprendizaje sistemático a partir de la experiencia, motivando la iniciativa y la creatividad, desarrollando las habilidades de los actores y favoreciendo el esfuerzo intelectual.

Este proceso conlleva una ardua tarea de deconstrucción, con los inherentes miedos que todo cambio produce (miedo a la pérdida y miedo al ataque según la interpretación de Pichón Riviere, 1994) por lo que debe ser transitado en un ambiente positivo y contenedor.

2.7 Formación del personal.

La Carrera de Especialización en Gestión Pública fue modificada por Resolución N° 4427 del 19 de diciembre de 2017 por el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Asignaturas tales como "Teorías de la administración pública", "Régimen de gestión del empleo público" y "Gestión de las personas en las organizaciones" fueron incorporadas obedeciendo a los cambios en el rol

del Estado que trajo aparejada la necesaria transformación de las administraciones gubernamentales y sus capacidades de gestión, a fin de posibilitar el sostenimiento operativo del papel que ha de desempeñar en la sociedad, destacando el impacto y la eficacia en la implementación de políticas públicas frente a una sociedad que plantea crecientes desafíos a través de conocimientos que potencien la eficiencia, eficacia, gobernabilidad y transparencia de la gestión pública y la acción gubernamental.

Aguilar Villanueva (1992) entiende que, en todas las organizaciones públicas la automatización de procesos administrativos mediante la aplicación de técnicas, métodos y herramientas de hardware y software pretende coadyuvar en el uso eficiente uso de los recursos para alcanzar ventajas competitivas que hagan mejorar su funcionamiento y que aumenten su eficiencia, creando así organizaciones más efectivas que participen en un mundo globalizado. Sin embargo, para ello es necesario contar con herramientas que automaticen la generación y validación de la información para la toma de decisiones. En tal sentido, la perspectiva fundamental de la automatización está enfocada en que el administrativo conozca el proceso de automatización, que la política pública y los actores involucrados requieren la que puede con el auxilio de herramientas informáticas facilitar la sistematización de los procesos administrativos; permitiéndole a las organizaciones que tengan como base la creatividad e innovación, y adaptarse a las nuevas tendencias de la administración, generando sistemas estables, confiables, eficientes y de fácil manejo para maximizar la eficiencia y la eficacia en el desarrollo de las tareas administrativas.

Krieger (2015) considera que la administración es la disciplina integrada por varias actividades y operaciones que buscan estructurar y utilizar recursos de forma estratégica para administrar correctamente y así obtener los objetivos planteados, para ello, al momento de automatizar los procesos administrativos el personal que integra el equipo de trabajo, debe involucrarse en el cambio de paradigma, a través de una constante formación.

La formación continua debe abrirse lugar mediante el establecimiento sustentable de la planificación de las actividades en vinculación con las políticas de desarrollo de los recursos humanos, así como con las políticas prioritarias y planes estratégicos de las organizaciones públicas. En ese marco debe contribuir a que las personas mantengan sus competencias, conserven la capacidad de aprendizaje y solucionen problemas concretos, y cuando existen proyectos en cambio, se les facilite la adquisición de las nuevas competencias necesarias (Krieger, et al. 2015).

Por otra parte, Halliburton (2006), cuando hace referencia a las ventajas de aplicación del rediseño de procesos en la administración pública, especifica que “...se

requiere de personal adecuadamente capacitado en metodologías de innovación de gestión y motivado para la tarea de evaluar el flujo de las actividades institucionales y su correspondencia con las exigencias del medio y con los objetivos institucionales”. (p.32)

Pagani (s/f) propone un diseño de actividades de capacitación situadas en las organizaciones públicas, mediante el desarrollo de estrategias y herramientas específicas y considerando un perfil docente adecuado en este sentido, un proceso de capacitación que valore y jerarquice los espacios de formación en el Estado, construyendo conocimientos y habilidades situados en y para las organizaciones públicas y contextualizadas a las demandas que requiere la sociedad.

Asimismo, la capacitación laboral en las organizaciones públicas cobra sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrolla. En palabras de Pain (1996) interesa conocer el por qué y el para qué de la actividad educativa que se quiere realizar. Es en diálogo con quien solicita la capacitación lo que permite explicitar la situación, definir qué es lo que se quiere cambiar, hacia dónde se quiere cambiar y cómo va a observarse ese cambio.

La capacitación surge entonces como respuesta a: un proyecto de cambio organizacional, a la actualización de competencias laborales, a la resolución de un problema, a la evolución de las profesiones y oficios por lo que debe ser planificada y explicitar los resultados esperados

Para Le Boterf (2006) el objetivo final de un sistema de formación profesional es producir “competencias”, que las define como una combinación de conocimientos, capacidades y comportamientos que se pueden utilizar e implementar directamente en un contexto profesional. Según este autor, las competencias están siempre en función del contexto profesional en que se ejerce. Se trata de situaciones de trabajo y no de situaciones pedagógicas. Las competencias expresan siempre una capacidad por hacer, indica lo que se debe poner en práctica.

2.8 El control público y la Accountability Horizontal

El control es una función del Estado con fundamento democrático, ya que la sociedad entrega al Estado una parte de los recursos para que los administre y los utilice en la obtención de bienes y servicios que satisfagan los intereses comunes (Ivanega, 2003).

En ese sentido, O'Donnell (1998) define Accountability Horizontal como:

La existencia de agencias estatales que controlan el cumplimiento de las leyes, que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y

capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación a actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio, ser calificadas como ilícitos, para que los gobernantes persiguen los intereses públicos (p.15).

Ahora bien, la Accountability administrativa es la que regula la discrecionalidad de los funcionarios y establece la distinción entre las atribuciones fijadas por las normas y la capacidad particular de actuar y decidir, mediante instituciones públicas que aseguren el cumplimiento de las competencias y atribuciones de quienes toman las decisiones (Krieger et al. 2013, p.371).

Ante la necesidad de determinar ante quienes se debe rendir cuentas, O'Donnell especifica que en el caso de la accountability horizontal serían “agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales “(O'Donnell, 1998: 112-26).

Estas agencias pueden ser de dos tipos: de balance y asignadas (O'Donnell, 2004).

Las primeras están integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se caracterizan por ser reactivas, intermitentes, actúan cuando las trasgresiones se han producido y sus acciones tienen por lo general altos costos políticos. Las designadas comprenden a tribunales de cuentas (auditorías o contralorías), fiscalías, defensorías del pueblo y similares y se caracterizan por ser proactivas, permanentes en su labor de control, basadas en criterios técnicos y profesionales y por gozar de autonomía.

Capítulo 3: Consideraciones Metodológicas

3.1 Tipo de estudio

Con la finalidad de concretar el objetivo de este trabajo orientado a la realización de un diagnóstico y una propuesta de mejora al programa “Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” se propone realizar un estudio de caso, el cual se basa en una indagación detallada, sistemática y en profundidad del caso objeto de interés. Según Fassio (2015) implica el estudio en profundidad de las características de un fenómeno determinado para facilitar su comprensión. Estos casos se caracterizan por registrar los hechos tal y como han sucedido, describir situaciones, brindar conocimiento acerca del fenómeno estudiado, comprobar o contrastar ciertos efectos, relaciones o hipótesis dentro de contextos diversos.

Por su parte Sampieri (2010) definió que el estudio de caso como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (p. 164).

El caso por estudiar será intrínseco, ya que por la problemática que se analiza, no se busca la relación con otros casos que no están contempladas en la investigación.

El tipo de estudio será descriptivo y estará enmarcado en una lógica cualitativa, ya que se pretende recoger información sobre los conceptos o las variables a las que se refiere, y no las relaciones entre ellas (Sampieri, 2010). Según Fassio (2015), estos estudios miden variables en forma independiente, y el objeto es dar cuenta de situaciones o fenómenos.

La naturaleza de los objetivos de esta investigación se orientó a un abordaje cualitativo. Para Guber (2010) la investigación cualitativa implica hacer foco en indagar acerca de las condiciones, las calidades y los modos, formular preguntas referidas al cómo y es en este aspecto que se destaca que el presente problema de investigación busca describir para a partir de allí generar una propuesta de mejora.

Generalmente en este tipo de investigación se hace una triangulación de información, la cual, siguiendo con la misma autora, se convierte en una estrategia que permitirá dar cuenta de las diversas dimensiones de análisis del objeto en estudio.

Es una constante en el desarrollo de los estudios cualitativos, reflexionar acerca de si se está en el camino correcto respecto a la información que se va generando, de los agentes que participan, de los instrumentos planteados y de la propia interpretación que se va realizando: para ello se hace necesario la triangulación, que permite contemplar los

distintos elementos que se conjugan en el estudio, basándose en distintas fuentes de información, la teoría desde la cual se parte y con la cual enriquece el proceso de interpretación.

En el caso puntual de esta investigación las proto-categorías como las que se analiza la información se refieren a los distintos momentos de la gestión organizacional. Consiste en utilizar en una misma investigación; distintas fuentes de datos en el tiempo y espacio, distintos niveles de análisis en función de las miradas de diversos actores, distintos métodos y técnicas de recolección de la información.

Por otra parte, esta investigación será transversal, ya que los datos serán tomados a un momento dado. Un estudio transversal es aquel que produce una fotografía instantánea de una población en un momento determinado (Cohen y Manion, 1990).

3.2 Unidad de estudio, unidades de información y fuente de datos

La unidad de análisis será el Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”.

Fuente de datos primaria.

Los informantes clave serán los sujetos que han participado de la creación e implementación del proyecto y los documentos de los que se puede extraer información pertinente al estado de situación y a los procedimientos administrativos con los que se ejecuta la norma.

Los informantes clave serán seleccionados de modo intencional, sobre la base de su trayectoria al ser los responsables de la creación de la normativa y de llevar adelante la implementación del Proyecto, por lo que debieron ser parte del proyecto y haber participado en distintas instancias de la puesta en marcha e implementación del mismo y los mismos son tomados como “informantes clave”. Particularmente se realizaron entrevistas a mandos superiores y medios con la finalidad de obtener variedad en la información.

Por otra parte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a expertos. La entrevista consistió en diálogos semi abiertos con formulaciones precisas para poder evaluar el punto de vista del entrevistado y su experiencia. Fueron dos modelos distintos, confeccionados de acuerdo a los puestos desempeñados por los informantes clave y su rango jerárquico.

Tabla 2: *Entrevistas realizadas a expertos por fecha de realización*

Sector	Puesto	Nombre Informante	Edad	Fecha Entrevista
Ministerio de Educación	Mando Medio	Maria P.	36	31/05/18
Gobernación	Mando Superior	Javier C.	55	11/06/18
Ministerio de Educación	Mando Medio	Andrea R.	34	12/06/18

Fuente: Elaboración propia

Fuente de datos secundaria:

- Para el caso de los documentos, los mismos deben ser oficiales y haber pasado el análisis de originalidad propio a la crítica de las fuentes de la investigación. Entre ellos se destacan:
- Jurisdicción 12 del Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis Unidad Ejecutora N° 10: Programa N° 19: Plan Estratégico de Fomento a La Educación Secundaria y Superior.
- Presupuesto 2014-2015 de La Provincia de San Luis. Unidad Ejecutora N° 23: Programa Educación Superior, Programa N° 31: Formación Continua Subprograma N° 04: Instituto de Formación Continua San Luis.
- Ley N° II-0860-2013. SAN LUIS, 21 de Septiembre de 2013. Boletín Oficial, 30 de Septiembre de 2013. Vigente, de alcance general Id SAIJ: LPD2000860
- Decreto 7125-ME-2013
- Decretos operativos: 9697-ME-2013 y 10590-ME-2014
- Decreto 1000-ME-2015

3.3 Instrumentos de recolección de la información

Como ya fue enunciado el trabajo se basa en fuentes primarias y secundarias, por lo que los instrumentos que se utilizaron fueron las entrevistas semiestructuradas y el análisis de documentos.

Según Testoni (2016) la entrevista fue una herramienta primordial, en tanto permitió obtener información del estado de situación del proyecto desde la perspectiva de las personas involucradas en su implementación. Se entiende a la entrevista como una situación de enunciación, en donde todos los sujetos involucrados son decisivos para la situación comunicacional en la que la información puede emerger.

Por otro lado, se analizaron fuentes secundarias, entre ellos, documentos y registros organizacionales tales como leyes, decretos reglamentarios, resoluciones ministeriales, normativa interna del Ministerio de Educación, informes de gestión y formularios de postulación. Esto se realizó desde el análisis documental.

El análisis documental es un conjunto de operaciones de análisis, desde el que emerge un documento secundario luego de la interpretación de la información de los documentos y su posterior sintetización.

3.4 Estrategias de análisis de la información

La información fue codificada y sometida a un proceso de análisis cualitativo e interpretada desde la articulación entre la teoría y la información empírica. Se busca generar teoría descriptiva, densa y rica en significados, a partir de la construcción de categorías de análisis que reflejen con profundidad el proceso de construcción de la realidad que se pretende estudiar.

Para ello se consideró adecuado tomar como guía de análisis el “Esquema General” propuesto por Miles y Huberman (1994, en Rodríguez Gómez y otros, 1999) que incluye las siguientes acciones:

- Reducción de la información
- Disposición y transformación de la misma.
- Obtención de resultados y verificación de conclusiones.

Su objetivo es elaborar un nivel de conceptualización que emerge a partir de la información. Cabe aclarar que se obtuvo un conocimiento ideográfico, es decir, que los resultados obtenidos a partir de esta investigación son aplicables sólo para el grupo particular estudiado.

A medida que se fue recabando la información por medio de las entrevistas y del análisis de documentos se realizó el análisis. El material se fue codificando en categorías a partir de lo que expusieron los entrevistados. Estas categorías fueron estableciéndose de la información que surgía de las entrevistas, pero también se generaron según la orientación que se le dio al guión de las entrevistas.

A continuación, se presenta un cuadro que sintetiza las decisiones metodológicas

Pregunta	Objetivo	Fuente	Tipo de análisis
¿Cuál es el estado actual de los procesos administrativos manuales y procedimientos con los que cuenta el proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina”?	Describir a partir de la realización de un diagnóstico, el estado actual de los procesos administrativos manuales y procedimientos con los que cuenta el proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” para su funcionamiento	Resoluciones Ministeriales. Decretos Reglamentarios Bases de datos del PBPMBA Entrevistas a informantes clave Informes oficiales	Cualitativo. Análisis Documental. Análisis de Entrevista
¿Cómo desarrollar un sistema informatizado de control y gestión para el mejor funcionamiento del Proyecto?	Desarrollar sobre la base de dicho diagnóstico una propuesta de sistema informatizado de control y gestión para el mejor funcionamiento del mismo.	Ley Decreto Reglamentario	Cualitativo. Análisis Documental.

Capítulo 4: Análisis e interpretación de resultados

4.1 Diagnóstico del estado de situación del proyecto

El diagnóstico es un proceso de investigación que tiene como objetivo conocer los distintos aspectos de una organización, tales como sus estructuras o personas que la integran, para detectar tanto las situaciones problemáticas como sus fortalezas. Krieger (2016).

En el caso de este trabajo, el Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” fue creado por la Ley N° II-0860-2013 y promulgada mediante el Decreto N° 7125-ME-2013, como un programa dependiente del Ministerio de Educación de la Provincia de San Luis, y se orientó fundamentalmente a permitir que jóvenes destacados por su desempeño académico, puedan acceder a una ayuda económica para concretar sus estudios de nivel superior o universitario.

4.1.1 Características principales

El objetivo del Programa, según lo establece la Ley N°II-0860-2013, promulgada por el decreto N° 7125-ME-2013, es premiar el esfuerzo de los alumnos destacados de todos los establecimientos públicos y privados de la provincia, incluyendo todas las orientaciones y modalidades. En sus fundamentos se expresa que este proyecto de becas pretende, fomentando la cultura del esfuerzo, acompañar la formación superior, aspirando a que los estudiantes, puedan devolver, una vez ya profesionales, la inversión que la provincia de San Luis en su conjunto haya realizado en ellos.

Según Fassio (2015) esto implica el estudio en profundidad de las características de la política diseñada para facilitar su comprensión, por parte de todos los actores involucrados en ella. Estos casos se caracterizan por registrar los hechos y los procesos tal y como han sucedido. Una de las formas de poder cumplimentarlo es garantizar el cumplimiento de los requisitos que deberán presentar los becarios para mantener su condición. Estos requisitos están establecidos en el Decreto N° 9809-ME-2013, destacándose entre ellos el presentar el Plan de estudios de la carrera elegida con el detalle de las materias por año, especificando cuáles son anuales y cuáles cuatrimestrales y el Régimen Académico, la constancia de alumno regular y/o constancia de inscripción materias y posteriormente la constancia de alumno regular y/o analítico incompleto certificados por la institución elegida. (Inc. e) del Art. 7° de la Ley N° II-0860-2013.

Esta política combina distintos propósitos que se basan en los siguientes criterios: uno de ellos es el mérito y se fundamenta en el hecho de que otorgará a alumnos del secundario destacados en lo académico. Está destinada a los alumnos egresados, portadores de la Bandera Nacional de Ceremonia y a los escoltas, siempre que los mismos coincidan con los tres primeros promedios del último año del Nivel Secundario de los establecimientos educativos o privados de todas las orientaciones. (Ley N° II-0860-2013, art. I)

Aquí se busca mantener y profundizar méritos como logros que pueden anclar un proceso de progreso a futuro. Otro criterio es la necesidad de desarrollo del contexto provincial y que se contempla a partir de la retribución de sus conocimientos y logros profesionales al momento de recibirse. (Miles 1994).

Dado que se trata de un estudio transversal que produce una fotografía instantánea de una población en determinado momento (Cohen y Manion, 1990), se logró hacer una evaluación de las necesidades de la provincia en cuanto al perfil de los profesionales egresantes, incrementando la oferta de carreras específicas, y fomentando áreas determinadas de estudio, profesión o especialización según las necesidades sociales o líneas estratégicas en políticas de Estado y de universidades específicas como forma de fomentar universidades o zonas geográficas con pocos estudiantes.

Los destinatarios de la beca son alumnos portadores de la Bandera Nacional de Ceremonia y a los dos promedios subsiguientes, egresados del nivel secundario de establecimientos educativos de gestión estatal y privada de todas las orientaciones y modalidades.

Este programa también incluye no sólo a los egresados de la trayectoria educativa convencional, sino también a los alumnos egresados del Plan Educativo 20/30, considerando los 100 mejores promedios provinciales a distribuir según las diferentes etapas:

1ª etapa de 2 ½ años: cuarenta (40) becarios

2ª etapa de 1 ½ años: cuarenta (40) becarios

3ª etapa de 6 meses: veinte (20) becarios

El Plan Educativo 20/30 es un programa de terminalidad educativa destinado a jóvenes sanluiseños de entre 20 y 30 años, con estudios primarios completos y que no hayan concluido sus estudios secundarios, mediante el pago de una beca mensual.

La primera etapa comprendió los alumnos que tenían el primario completo y hasta 1º/7º año EGB aprobado. La segunda etapa comprendió a los alumnos que tenían aprobado 1º y

2º año del secundario (competo) y quienes adeuden hasta 3 materias previas. La tercera etapa comprendió a los alumnos que completaron el ciclo básico secundario (1º, 2º y 3º año/ 7º, 8º, 9º año EGB) y no adeudan materias previas.

Analizando el programa en términos generales, en el año 2013, primer año de vigencia del Proyecto, 377 jóvenes accedieron a este beneficio, en el año 2014 fueron 449 y la última promoción del año 2015, fue de 479 alumnos, totalizando, durante sus primeros tres años de vigencia, más de 1300 beneficios otorgados, sobre una población total de 476.351 habitantes. (Censo Nacional de Población, 2010). Eso implica, que si se considera que la tasa de egreso del nivel secundario en San Luis es de 45%, este programa llegó a cubrir al 20% de los mismos. (SICE; 2015)

Respecto al financiamiento del proyecto, con la sanción de la Ley antes mencionada, se crea el Fondo Provincial Beca Puntana al Mérito Bandera Argentina, en el cual confluyen las siguientes fuentes como proveedoras de los fondos requeridos para su puesta en funcionamiento:

- a) Financiamiento del sector privado, sean personas físicas o jurídicas.
- b) Financiamiento del Presupuesto Público Provincial.
- c) Financiamiento de Asociaciones Civiles, ONG y/o Entes Nacionales o Internacionales de fomento a la educación.
- d) Financiamiento de Presupuestos Municipales.
- e) Financiamiento de Programas Nacionales.

En su inicio, la beca se otorga con un monto de \$2000 mensuales. Por disposiciones del Poder Ejecutivo Provincial fue actualizándose, y a diciembre 2015 era de \$ 3000.

Otros aspectos contemplados en el proyecto son: por un lado el fin de recibir el subsidio es sufragar la continuación de estudios superiores, en la provincia, en el país o en el extranjero y a cambio se compromete a retribuir a la provincia este beneficio ejerciendo en la misma durante un tiempo aproximado. (Art.6, Ley N° II-0860-2013)

Este aspecto está desarrollado como compromiso ético y se establece que el estudiante deberá formalizar ante escribano público el compromiso ético de ejercer sus servicios profesionales en la Provincia en cualquiera de sus formas (docencia, ejercicio de la profesión, investigación y demás), sin distinción en el sector estatal o privado, por el mismo tiempo de duración de la beca. En caso de que el profesional continúe con estudios de posgrado o especialización fuera de la Provincia, el cumplimiento del compromiso se difiere hasta la finalización de los referidos estudios. Una vez cumplido dicho plazo, el profesional quedará liberado de tal obligación. (Ibídem, 2013)

Otros aspectos contemplados en su creación es la duración máxima, ya que se prevé que quienes accedan a este beneficio lo hacen según el programa académico de la carrera de nivel superior elegida y tendrá vigencia hasta seis meses posteriores a la finalización de la cursada.

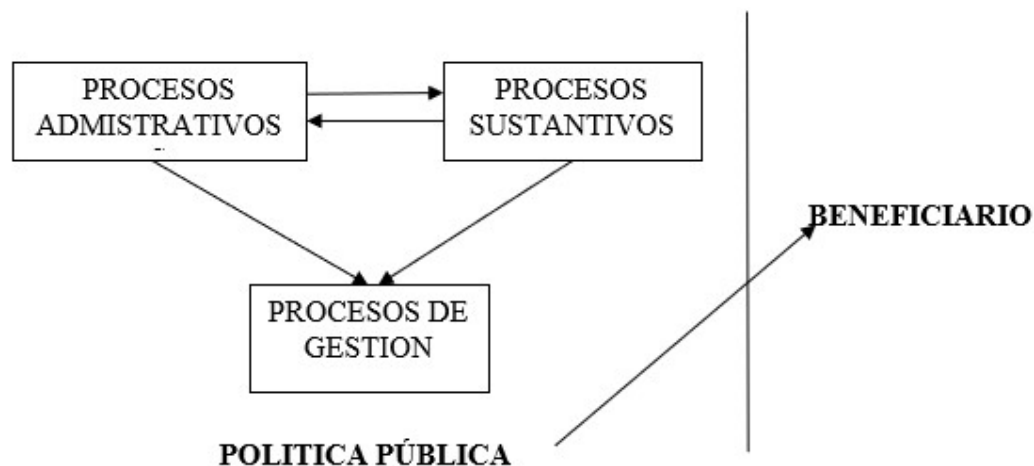
Finalmente otro aspecto que se establece es que el personal con el que se contará para su puesta en funcionamiento será un Jefe de Proyecto y dos empleados administrativos.

En este apartado se da cuenta de las premisas con las que surge el proyecto, sus características principales y el capital humano con el que se puso en marcha. Se considera que estos aspectos son importantes a la hora de atender a los procesos administrativos y de funcionamiento con que cuenta esta política.

4.1.2 Los procesos de gestión en las políticas públicas

Con el objeto de conocer y analizar los alcances de una organización generando mejoras en su funcionamiento es necesario establecer y caracterizar los procesos que la componen, estableciendo las diferencias entre los que contribuyen a cumplir sus objetivos y los que, constituyendo el soporte, propician los primeros. (Halliburton, p.65)

Figura 2: *Clasificación de los procesos*



Fuente: Adaptación de Halliburton, 2006.

A continuación, se analizará en detalle cada uno de los tipos de procesos que se desarrollan en una organización:

4.1.2.1. Procesos sustantivos

Halliburton (2006) caracteriza a los procesos sustantivos como aquellos que inciden directamente en la concreción de los objetivos o las metas de la política pública, teniendo por resultado un producto (que puede ser un bien o un servicio) que destinado a un beneficiario externo. Poseen las características siguientes:

- Ante una falla en el proceso, impacta en primera instancia en el beneficiario final. la más frecuente es la imposibilidad de percibir la prestación acordada.
- Es el ciudadano, quien a través de sus necesidades y expectativas quien determina el alcance y proyección de los procesos sustantivos.
- Los procesos sustantivos se encuentran en relación directa con los productos finales (bienes o servicios) generados por la política pública vigente (para el caso la Beca) razón por la cual, su continuidad depende de la política pública.
- Al estar directamente relacionados con los objetivos de la organización se constituyen en prioridad para todo ajuste o mejora, frente al resto de los procesos de la organización. Esta es la razón por la que las necesidades materiales de infraestructura o de provisión de insumos tecnológicos, que aparecen en los procesos administrativos, permanecen en un segundo plano, generalmente desplazado de las prioridades. (Halliburton, 2006, p.66)

En relación al Proyecto, los procesos sustantivos son:

Misión: Ejecución del programa de becas en apoyo a premiar el esfuerzo de los alumnos destacados de todos los establecimientos públicos y privados de la provincia, incluyendo todas las orientaciones y modalidades.

Objetivo: Promover la formación superior, aspirando que los estudiantes, puedan devolver, una vez profesionales, la inversión que la provincia de San Luis en su conjunto haya realizado en ellos.

4.1.2.2. Procesos Administrativos

Son procesos cuya existencia y operatividad aseguran que los objetivos de la política pública se cumplan. Se los suele nominar también como procesos de apoyo, nombre determinado por su finalidad que es garantizar la sustentabilidad operativa a los procesos sustantivos para lograr la exitosa implementación de la política pública.

Los Procesos Administrativos se caracterizan por:

- A partir del análisis y el diseño de los procesos sustantivos, se determinan los elementos operativos cuya función es cerrar el circuito con la prestación

en bienes o servicios al beneficiario, sustentando el desarrollo de los mismos.

- Cualquier desfasaje de los procesos administrativos impacta en el beneficiario influyendo negativamente en la implementación de los procesos sustantivos (por ejemplo no pago de la beca en tiempo y forma)
- Dado que están relacionados con los destinatarios, prima para su eventual desarrollo exitoso la aplicación de las tecnologías de información por lo que deben ser los primeros en automatizarse con todos los medios tecnológicos a su disposición efectuando un efectivo autocontrol para realizar los ajustes necesarios.
- Frecuentemente y en relación con los procesos primarios, gozan de una importancia relativa lo que hace perder peso en la lista de prioridades para la mejora, dado que suelen producir costos que no se reflejan en las evaluaciones de impacto de las políticas implementadas. (Halliburton, 2006, p.70)

Para ordenar el funcionamiento del Proyecto, se realizó la división de los procesos administrativos en función de los ítems que se presentan a continuación en el siguiente esquema. Posteriormente se describe cada uno de ellos.

Tabla 1. *Procesos Administrativos.*

Otorgamiento de becas	Recepción de Postulaciones
	Control de Documentación
	Preparación de Expedientes
Controles para permanencia en el proyecto	Controles del primer año del beneficio
	Controles años subsiguientes
Emisión de pagos Mensuales	
Autorización de suspensiones y renunciaciones	
Declaración de Caducidades	
Actualización del monto de la beca	
Emisión de informes	Informes sobre casos específicos
	Informe Memorandum N° 2-SGLyT-2014 y Nota Circular N° 3-SGLyT-200
	Informe Legislativo

Control posterior a la finalización del beneficio

Fuente: elaboración propia

Descripción del proceso administrativo

- Otorgamiento de becas:
 - Recepción de Postulaciones: El proyecto debe recepcionar información por parte de la Dirección de la Escuela Postulante, en el mes de noviembre de cada año calendario.
 - Control de Documentación: Cada postulación debe contener el formulario de Declaración Jurada de Postulación y copia del DNI del postulante. Asimismo, debe verificar si es mayor o menor de edad. En este último caso debe estar presente la copia del DNI del tutor responsable.
 - Preparación de expedientes: En el Sistema Tramix (sistema de gestión de expedientes electrónicos), deben generarse los expedientes, los cuales deben contener las postulaciones, con la nota de elevación al Ministro, el pase a oficina legal, las vistas de ley (Dictamen Legal, Contaduría General de la Provincia y Fiscalía de Estado), y el proyecto de decreto de nómina de becarios. Al mismo tiempo, se cargan en forma manual los datos de cada uno de los postulantes en una planilla de cálculo.
- Controles para permanencia en el proyecto: En la planilla de cálculo elaborada al momento de la postulación, confirmada posteriormente con el Decreto notificado de Gobernación, deben verificarse los requisitos para que cada beneficiario continúe percibiendo la beca, los cuales son:
 - Primer año: En el mes de marzo: Plan de estudios y régimen académico. En el mes de abril el certificado de alumno regular o constancia de inscripción en las materias, y en el mes de agosto y diciembre, certificado de alumno regular y analítico incompleto.
 - A partir del segundo año de la carrera: Constancia de alumno regular y analítico incompleto en los meses de abril y septiembre.
- Emisión de pagos mensuales. La última semana hábil del mes, deben gestionarse los expedientes de pago de los beneficios, para lo cual, el proyecto debe verificar en sus planillas de cálculo, si cada uno de los beneficiarios, cumplió con las presentaciones establecidas por ley. Asimismo, en el caso de haber retenido algún

pago y autorizar el mismo, deben hacerse expedientes separados, los cuales deben contener: la nómina de becarios con el importe y mes que deberá abonarse nota de elevación dirigida a Contaduría General de la Provincia, Control Previo, y la Orden de Pago. (Estos últimos surgen del sistema contable de CGP).

- Autorización de suspensiones y renunciaciones: Durante el primer año del beneficio, el becario puede solicitar autorización para cambiar la carrera elegida, por lo que debe prepararse el expediente digital que contenga la justificación por parte del interesado, la elevación al Ministro, el dictamen de la oficina legal, y el proyecto de decreto. Al mismo tiempo, se deja asentado en planilla de cálculo la nueva situación del becario. Respecto a las renunciaciones, conforme lo estipula el Art. 7 de la Ley de creación, la voluntad expresa del becario es motivo de decaimiento del beneficio. Por lo que, administrativamente, debe gestionarse en Tramix el expediente digital que contenga, la renuncia expresa del becario, la elevación al Ministro, el dictamen de la oficina legal, y el proyecto de decreto. Paralelamente, se deja asentado en planilla de cálculo la nueva situación del becario.
- Declaración de caducidades. El mismo artículo invocado en el punto anterior, es el que establece cuáles serán las causales de caducidad del beneficio, entre los que se encuentran:
 - Desempeño académico insuficiente;
 - Atraso o abandono injustificado de las actividades académicas
 - Cambio de carrera o institución dentro del primer año de vigencia de la beca, sin autorización previa de la autoridad de aplicación;
 - Expulsión definitiva y firme de la institución académica;
 - No cumplimiento del deber de informar en tiempo y forma
 - Suministro de datos falsos o la alteración de documentos relacionados con el otorgamiento del beneficio.

Una vez determinado por el proyecto, y justificada la causal de caducidad, debe gestionarse el expediente administrativo en el Sistema Tramix que contenga, la nota de elevación al ministro, el dictamen de la oficina legal, y el proyecto de decreto de caducidad. En paralelo, se deja asentado en planilla de cálculo la nueva situación del becario.

- Actualización del monto de la beca: Según el artículo 5 de la Ley, el monto del beneficio podrá actualizarse por disposición del poder ejecutivo, por lo que, ante requerimiento, debe prepararse el expediente digital, con la nota de elevación, el

motivo de justificación por el cual se cree conveniente el aumento, la partida contable con la que se hará frente a la obligación, el dictamen de la oficina legal, y el proyecto de decreto de Actualización.

- Emisión de informes:
 - Informes sobre casos específicos: Ante presentaciones de particulares, situaciones especiales, o a pedido de alguna autoridad.
 - Informe Memorandum N° 2-SGLyT-2014 y Nota Circular N° 3-SGLyT-2008. Informes de periodicidad semanal, que deben presentarse ante el Ministro de Educación, para ser elevados a Gobernación.
 - Informe Legislativo: Informe de periodicidad anual, que es solicitado en el mes de febrero, a fin de ser elevado a Vicegobernación, con motivo de la Asamblea Legislativa a realizarse en el mes de abril de cada año, donde el Gobernador rinde cuenta de la gestión del año anterior.
- Control posterior a la finalización del beneficio: Debe llevarse un control sobre los alumnos que han finalizado sus estudios, ya que poseen un año en el cual pueden continuar rindiendo, y posteriormente, deben cumplir con el compromiso ético, de devolver con prestación de servicios a la provincia, la misma cantidad de años en los que estuvo percibiendo el beneficio.

Como puede observarse los procesos administrativos son variados y responden a procesos de distinta naturaleza. Algunos son de tipo evaluativo como el análisis de las postulaciones, elaboración de informes, otros están centrados en el seguimiento de los procesos de avance curricular, según los trayectos de formación que transite cada becario y otros tienen que ver con el movimiento de fondos ajustado, cada mes, a la situación del grupo de adjudicados, para que impacte en el otorgamiento concreto.

4.1.2.3. Procesos de Gestión

Su finalidad es la de monitorear y evaluar los avances y la eficiencia de la organización vista como un conjunto de procesos interrelacionados por un mismo objetivo o misión. Facilitan y apoyan los procesos relacionados directamente con los ciudadanos.

Los Procesos de Gestión presentan, en general, las siguientes características:

- Son llevados a cabo por parte de personal jerárquico relacionado con las decisiones estratégicas.

- Sus actividades se encuentran diversificadas, ya que atienden al planeamiento, el diseño de los objetivos, la asignación de recursos como también el coordinar y interrelacionando el resto de los procesos, tareas y actividades de la organización.
- Sus funciones prioritarias son las que hacen al planeamiento estratégico, la fijación de objetivos y la asignación de recursos. Por y para ello, deben recolectar información fidedigna, establecer las formas de interacción entre los diferentes procesos, revisando y corrigiendo sus estrategias y monitoreando los resultados que deben distribuirse a todos los integrantes de la organización.
- El acceso a la información interna y externa es fundamental dado que una vez procesada puede determinar la modificación de los procesos sustantivos, por diversas razones como ser objetivos incumplidos, o recursos mal asignados.
(Halliburton, 2006, p.72)

Dado que en el proyecto analizado Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” 2013-2015 se observa una falencia en el aspecto anteriormente consignado, en la propuesta de intervención, se sugerirá revisar los indicadores de gestión, para el logro de los objetivos planteados.

4.1.3 Análisis de las entrevistas y fuentes secundarias

Las entrevistas estuvieron orientadas a determinar si el PBPMBA estuvo orientado al cumplimiento de los objetivos propuestos con el sistema administrativo vigente, los aspectos a tener en cuenta para la implementación de un nuevo sistema de gestión, cuáles son sus deficiencias y si el control interno fue eficiente.

Tabla 3: *Análisis de las entrevistas realizadas a expertos*

Nombre	Puesto	Gestión Administrativa	Eficiencia del Proyecto	Control Interno	Necesidad de un sistema de gestión	Aspectos a considerar
María G.	Mando Medio	Deficiencias en procesamiento de datos.	Depende del funcionario / Directivo / Becario	Se cumplió pero es más difícil conforme crece la cantidad de beneficiarios. Necesidad de un sistema de gestión	Si	Seguimiento para cumplimiento de la normativa
Javier C.	Mando Superior	Dependía de los funcionarios a cargo	Depende del funcionario	Funcionó con un sistema informático, pero es necesario un sistema de gestión	Si	Seguimiento del beneficio y seguimiento posterior

Andrea R.	Mando Medio	Deficiencias en el procesamiento de información. Deben unificarse sistemas	Depende del funcionario / Administrativos	Se cumplió, pero insume demasiado tiempo conforme la cantidad de beneficiarios se incrementa	Si	Seguimiento para la continuidad del beneficio y al finalizar
-----------	-------------	--	---	--	----	--

Fuente: Elaboración propia

En las entrevistas a informantes clave, para el caso, funcionarios, se reiteraron comentarios como los siguientes:

[...]Cómo vas a saber a quién se le pagó o si siguen asistiendo entre todos los papeles? [...] (Entrevista N° 3, 2019)

[...] Los datos las universidades nos los ingresan por mesa de entradas y vos sabés, a veces los papeles no llegan o se confunden de dependencia [...] (Entrevista N° 7, 2019)

[...] yo cuando necesito hacer un seguimiento me recorro todo el Ministerio, porque es difícil que alguien te ayude, cada uno tiene su función y no hay una dependencia que solo evalúe [...] (Entrevista N° 1, 2019)

Todos los informantes, aunque se encuentren en distintos niveles jerárquicos coinciden en que conforme los procedimientos actuales, el funcionamiento, eficiencia y control del PBPMBA depende de la voluntad del funcionario a cargo y en que cada vez es más difícil cumplir con el control interno, es decir, con la normativa que rige el funcionamiento del proyecto, toda vez que la cantidad de beneficiarios se incrementa, lo que implica la utilización de mayor cantidad de archivos.

También, se hace foco en que es necesario que el sistema permita realizar el seguimiento para continuar con el beneficio y el seguimiento posterior para controlar que efectivamente se está cumpliendo con el compromiso ético.

El entrevistado de mando superior, comentó:

En términos generales, el PBPMBA ha ido cumpliendo con los objetivos de su creación, pero necesitamos una base informática que nos otorgue un sistema a los fines de la realización de informes, porque eso facilitaría la toma de decisiones y en qué medida se ejecuta el presupuesto. (Entrevista N° 11, 2019)

En las entrevistas realizadas a mandos medios, se tomaron en cuenta dos puntos relacionados con la gestión administrativa: las deficiencias actuales del PBPMBA y el compromiso existente por parte de las personas que forman parte del proyecto. Como puede observarse en la tabla a continuación:

Tabla 4: *Análisis de las entrevistas realizadas a Mandos Medios*

Nombre Informante	Deficiencias	Agentes Administrativos
María G.	Archivo / lentitud	Tienen Compromiso
Andrea R.	Duplicación de archivos / Búsqueda de datos manual / Reducido espacio físico para archivo en papel	Tienen Compromiso

Fuente: Elaboración propia

Leyes y Decretos Normativos:

La Ley N° II-0860-2013 dio origen al Proyecto, sancionada por el Poder Legislativo de la Provincia de San Luis el 25 de septiembre de 2013. En ella se establecen las condiciones para acceder a la beca, y los requisitos para continuar en el programa, esta Ley fue promulgada por el Decreto 7125-ME-2013 y complementada por los *Decretos operativos*: 9697-ME-2013 y 10590-ME-2014 que establecen la nómina de beneficiarios correspondientes a cada promoción. En cuanto a la normativa para la selección de beneficiarios se vio reflejada en el Decreto 1000-ME-2015, abanderados y escoltas, futuros postulantes a la beca; basados en el Mérito Académico.

Las tablas que se exponen a continuación han sido extraídas de diversas fuentes, tales como el Informe de Gestión del PBPMBA correspondiente al año 2015 y al libro de Poggi (2017). *Nuestro Aporte a San Luis 2011-2015*, en donde revisa y evalúa su gestión.

Tabla 5: *Resumen de situación de becarios*

RESUMEN DE SITUACIÓN DE BECARIOS			
	2015	2014	2013
Becarios totales	477	449	377
Suspensiones	0	49	1
Caducidades	0	49	89
Renuncias	0	0	7
Egresados	0	0	1
Becas Vigentes	477	351	279

Fuente: Informe de Gestión 2015. PBPMBA

Obsérvese cómo se incrementaron las becas a través de los años, con una deserción en promedio de 15% de los beneficiarios, distribuidos según caducidades, suspensiones y renunciaciones.

Tabla 6: *Resumen de situación de becarios por lugar de cursada*

LUGAR DE TRAYECTORIA ACDÉMICA	CANTIDAD a DIC 15	%
San Luis (Argentina)	588	78,09%
Córdoba (Argentina)	123	16,33%
Buenos Aires (Argentina)	13	1,73%
Mendoza (Argentina)	10	1,33%
Santa Fe (Argentina)	5	0,66%
La Rioja (Argentina)	4	0,53%
San Juan (Argentina)	3	0,40%
La Pampa (Argentina)	2	0,27%
Misiones (Argentina)	2	0,27%
Catamarca (Argentina)	1	0,13%
Guatemala	1	0,13%
Neuquén (Argentina)	1	0,13%

Fuente: Informe de Gestión 2015. PBPMBA¹

Este cuadro indica la preponderancia de San Luis dentro de la oferta becaria argentina, factor que se incrementa al considerar que la provincia concentra el 1% de la población del país y que los datos de las becas otorgadas reflejan el porcentaje de los números absolutos y que se la está comparando con provincias de profundo desarrollo en la educación superior, como lo son Córdoba, Buenos Aires y Mendoza.

Del análisis de la información presentada en los cuadros, pueden obtenerse las siguientes conclusiones de utilidad para el diagnóstico:

El número de becarios crece año a año, entre el primer y el tercer año de puesta en vigencia, se observó un crecimiento de un 26.52%

21.91% de los alumnos becados, estudian fuera de la Provincia de San Luis, con la imposibilidad de realizar las presentaciones semestrales en la oficina del proyecto.

Tabla 7: *Proporción de Becarios según género*

SEXO	AÑO 2015	AÑO 2014	AÑO 2013
Mujeres	73%	70%	78%
Varones	27%	30%	22%

Fuente: Poggi (2017). *Nuestro Aporte a San Luis 2011-2015* (p. 31)

¹ Se optó por respetar el cuadro original, que expresa los porcentajes con dos decimales.

A los fines de la toma de decisiones, las tablas analizadas son de relevante importancia, ya que por ejemplo, puede orientarse y vincularse el sistema con las necesidades de la economía privada, al determinar qué carreras u oficios son los menos demandados, para así, invitar a empresas privadas a participar del PBPMBA, especializando a beneficiarios en actividades de su interés para la posterior generación de fuentes de trabajo genuino.

Tabla 8: *Ranking de carreras elegidas*

CARRERA	AÑO 2015	AÑO 2014	AÑO 2013
Docencia	17.19%	16.26%	12.9%
Ingenierías	14.26%	11.8%	11.5%
Contador Publico	7.34%	8.46%	8.4%
Abogacía	6.29%	6.9%	7.3%
Medicina	4.82%	4.9%	4.2%
Kinesiología	4.82%	4.01%	6.2%
Enfermería	5.03%	3.79%	3.6%
Psicología	2.73%	2.45%	4.2%
Lic. En Nutrición	0.84%	2.23%	3.6%
Lic. En	1.47%	1.78%	2.2%
Bioquímica			
Otras Carreras	35.21%	37.42%	35.9%

Fuente: Poggi (2017). *Nuestro Aporte a San Luis 2011-2015* (p. 31)

En el sentido en que lo expresa Poggi (2017), a lo largo de tres años, es decir las promociones de becarios de los años 2013, 2014 y 2015, han sido beneficiarios de la beca un total de 1303 alumnos de nivel secundario y Plan Educativo 20/30. A partir del control realizado en el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación vigente, cincuenta becas fueron dadas de baja, ciento veinte habían caducado, dieciocho estaban en proceso de caducidad al 10 de diciembre de 2015 y siete habían renunciado.

Al finalizar la gestión en 2015, existían 1108 becas activas, de las cuales 280 corresponden a promoción 2013, 351 a la 2014 y 477 a la 2015.

Tabla 9: *Ranking por Universidades – Receptoras de becarios*

CARRERA	AÑO 2015	AÑO 2014	AÑO 2013
Universidad Nacional de San Luis	42.77%	35.41%	52.70%
Universidad Católica de Cuyo	7.55%	11.58%	10.90%
Instituto de Formación Docente Continua	8.18%	7.13%	5.00%
Universidad Nacional de Córdoba	9.43%	6.90%	9.50%

Universidad Nacional de Villa Mercedes	3.14%	4.23%	6.10%
Universidad Nacional de Río Cuarto	2.94%	3.34%	3.60%
Universidad de La Punta	3.77%	2.90%	3.90%
Otras Instituciones	22.22%	28.51%	8.3%

Fuente: Poggi (2017). *Nuestro Aporte a San Luis 2011-2015* (p. 33)²

En el caso analizado, al evaluar la efectividad del sistema, se encontraron los siguientes aspectos principales a ser considerados para la realización de la propuesta de mejora:

Se pudo observar que una parte de la gestión administrativa se lleva en papel (documentación de los becarios, listado actualizado de beneficiarios) y la otra en forma electrónica.

Respecto a los Controles manuales, el responsable del proyecto realiza controles en forma manual de procesos administrativos, tales como el análisis documental presentada por los beneficiarios, el control de los expedientes para realizar los pagos mensuales, realización de informes.

En cuanto a la falta de documentación de gestión, se detectó, que no existen cursogramas ni documentos que sustenten los procesos, solo fueron detallados en forma verbal por el encargado del mismo.

Respecto al universo de beneficiarios, se verificó que desde el inicio del proyecto en 2013 hasta fines de 2015, la cantidad de beneficiarios del proyecto fue incrementada en un 70%.

En cuanto a la condición impuesta desde la Ley de creación, que especifica la obligatoriedad de continuar los estudios universitarios tanto para carreras que se dictan en San Luis, en Argentina o el exterior, se pudo comprobar que el 76% de los becarios eligió estudiar en San Luis.

La oferta universitaria o de educación superior de la provincia de San Luis ha crecido mucho en los últimos años. Desde hace 25 años existe la Universidad de San Luis a la que se fueron sumando otras como la Universidad Nacional de Villa Mercedes, la Universidad Provincial de La Punta, la Universidad Provincial de Oficios “Eva Perón”; la Universidad Católica de Cuyo, los Institutos de Formación Docente, los Institutos de Seguridad Pública y muchas otras casas que ofrecen carreras para estudiar en la provincia.

² No se han modificado los decimales, restringiéndolos a uno, porque así aparecen en su versión original.

Es importante destacar que la docencia es la carrera o profesión que ocupa el primer lugar, la más elegida por los becarios; en segundo lugar le siguen la ingeniería y en tercer lugar las ciencias económicas. La mayoría de las trayectorias académicas se han inscripto en universidades nacionales, que, además de las descriptas, ofrecen una importante gama de posibilidades que se reflejan en variedad de carreras. El aumento del número de becarios, con el consecuente incremento en el presupuesto otorgado por la provincia al programa, está fundamentado en el escaso porcentaje de bajas y renunciadas.

En cuanto a la composición de los beneficiarios según sexo, las becas fueron distribuidas en un promedio entre los tres años estudiados de 74% en mujeres y un 26% en varones.

Capítulo 5: Propuesta, conclusiones y recomendaciones

Tal como se detalló en el diagnóstico realizado, se analizó el sistema administrativo del PBPMBA conjuntamente con los servicios que prestaba y se detectó que la falta de digitalización de la gestión conlleva a un inadecuado diseño de los procesos administrativos con un sistema de control ineficiente y un universo de beneficiarios en aumento. Entre los instrumentos aportados por la cursada de la presente carrera, el e-learning como mecanismo articulador de procesos de gestión del conocimiento y formación continua en las organizaciones públicas, aporta elementos sustantivos para actualizar la formación y los procesos administrativos, ya que:

En este escenario, el e-learning -concebido como “la utilización de nuevas tecnologías multimediales y de Internet para mejorar la calidad del aprendizaje facilitando el acceso a recursos y servicios, así como los intercambios y la colaboración a distancia” emerge no sólo como vía de facilitación de los procesos de aprendizaje de los funcionarios públicos sino como mecanismo privilegiado para la articulación de sistemas de información, gestión y formación en las organizaciones públicas. (Faliveni, 2003, p.67)

De los contenidos de la asignatura Tecnologías de Gestión Pública del texto Modernización: gestión por resultados se incorporó el concepto de que:

[...] la introducción de nuevas tecnologías y formas de gestionar están produciendo una transformación profunda en las estructuras del Estado con el fin de cumplir con las demandas sociales de eficiencia y transparencia. (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2016)

De la asignatura Gestión de las personas en las Organizaciones, se ha utilizado la concepción que atravesó el presente trabajo:

[...] nos interesa el tema del aprendizaje colectivo. En el marco de las organizaciones la unidad de análisis no puede ser el individuo, porque el desempeño organizacional no es individual sino inter-individual. Debemos centrarnos, por consiguiente, en la trama de vínculos que hacen posible el trabajo de cada persona con otras. No hay construcción colectiva de conocimientos sin redefinición de vínculos. Por eso no alcanza con que la persona se exponga a la luz de nuevas ideas. Es necesario que trabaje

activamente para modificar sus vínculos rehaciendo acuerdos explícitos o tácitos con otros a fin de actuar de manera diferente. (Gore, 202, p.4)

5.1 Propuesta

La propuesta de mejora consiste en la implementación de un software informático, que permita la carga de documentación, controles administrativos, emisión de pagos y emisión de informes. Es decir, una transformación sustancial de las tareas administrativas que realiza el proyecto y dejar de lado la documentación en formato papel.

En otras palabras, el enfoque que se está proponiendo es una intervención de procesos transversales, en el cual, como lo expuso Krieger (2016) la gestión puede ser entendida como un conjunto de sistemas integrales. El correcto funcionamiento de los sistemas depende de un adecuado diseño de los procesos de gestión.

Esto comprende la interrelación entre los distintos sistemas administrativos, que, en este caso, consistiría en fusionar la documentación en papel, mediante un software de gestión diseñado para el proyecto, con el sistema de gestión de expedientes Tramix, y el Sistema Contable.

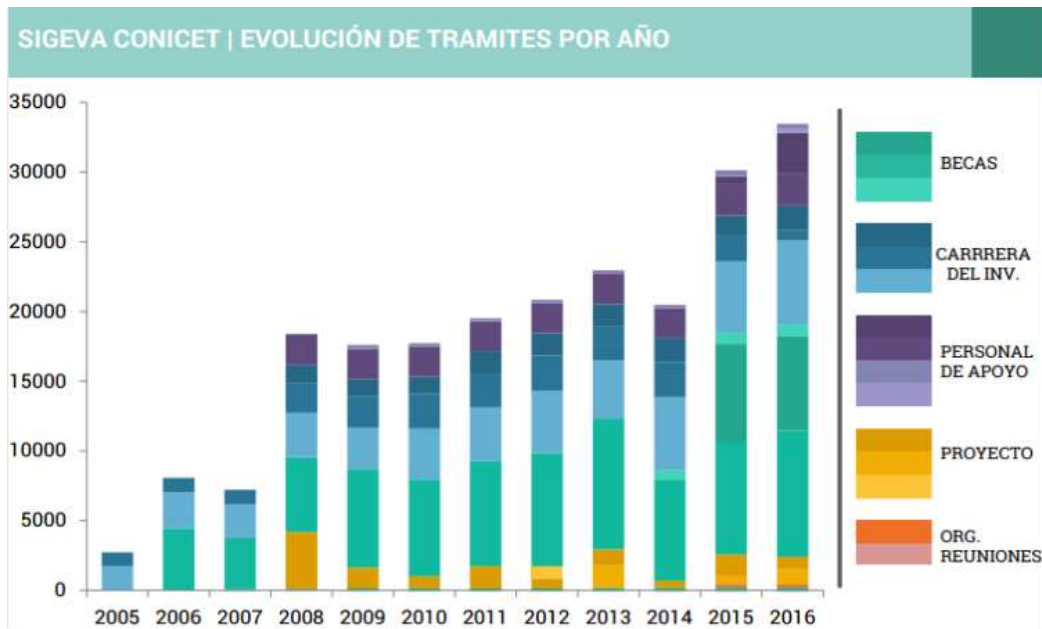
Para diseñar la estrategia, se tomó como caso testigo el Sistema de Gestión y Evaluación, en adelante SIGEVA. Este sistema es de aplicación desde el año 2005 en el CONICET, el cual, a través de convenios firmados con distintas Universidades públicas y privadas del país, se convirtió en un espacio de intercambio de experiencias y aprendizajes, así como un mecanismo clave para la toma de decisiones y trabajo en conjunto de gestión.

También, es gestionado por Organismos Internacionales, como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

SIGEVA es un conjunto de aplicaciones informáticas, al que se accede a través de una plataforma web.

Se decidió por la aplicación de este caso en particular, ya que es un sistema que fusiona varios módulos y roles, las características técnicas son aplicables a San Luis, ya contiene implementada la firma digital y su aplicación ha sido positiva. En la Figura 2, puede observarse claramente la evolución ascendente de trámites por año, desde la implementación de SIGEVA hasta la actualidad.

Figura 3: SIGEVA. Evolución de trámites por año



Fuente: <http://sigeva.conicet.gov.ar/historia/>

En particular, se analizarán las principales características del SIGEVA en el CONICET.

SIGEVA funciona a través de roles para permitir que pueda accederse a información por distintos usuarios, y está compuesto por los siguientes módulos:

Módulo de banco de actividades de CyT: contiene formularios que componen el Curriculum Vitae de una persona, tales como el de datos personales, formación, cargos, antecedentes, producción científica, tecnológica y artística.

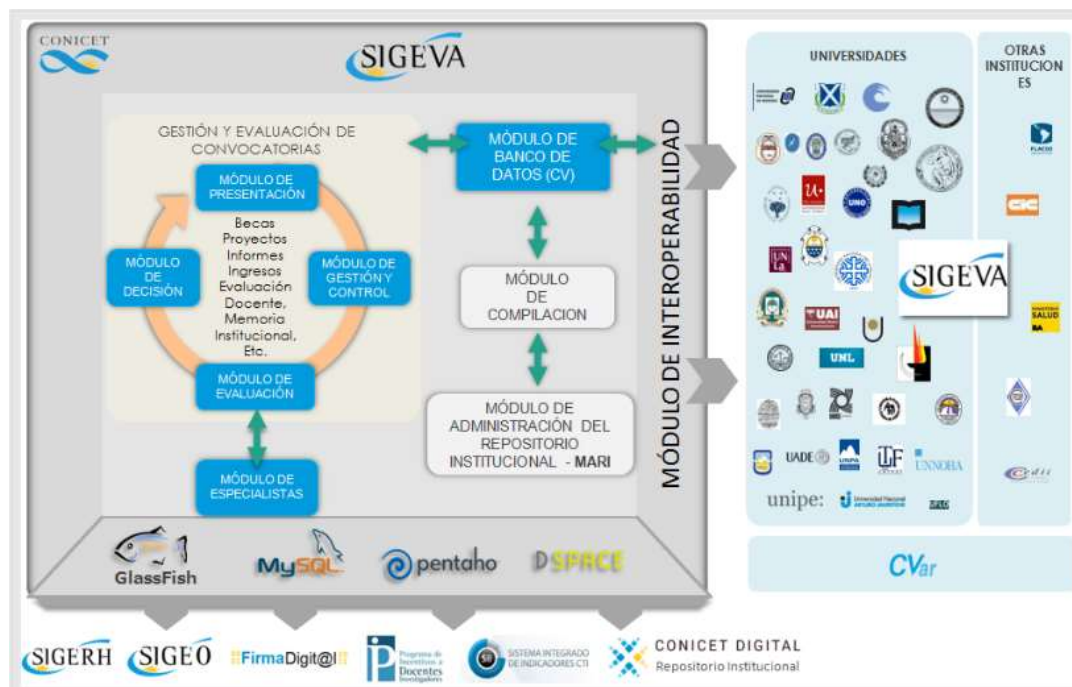
Módulo de gestión de convocatorias: comprende los procesos de postulación, gestión y control, evaluación y decisión de los siguientes tipos de evaluación: becas, ingresos, promociones, proyectos, informe de proyecto, informe de proyectos de incentivos, informes de investigadores y personal de apoyo, informe de becas, memoria institucional y carrera docente.

Módulo de especialistas: es un banco de datos de más de 15.000 investigadores y tecnólogos.

Módulo de compilación: Su función es evitar la duplicación de registros en los casos de carga realizada por diferentes usuarios.

Módulo de interoperabilidad: Módulo desarrollado en 2009, para evitar que los becarios e investigadores, tuvieran que cargar sus datos curriculares nuevamente en la UBA.

Figura 4: Módulos SIGEVA



Fuente: <http://sigeva.conicet.gov.ar/>

La tabla 10, contiene un resumen de los módulos de SIGEVA que se consideran, son aplicables al Proyecto Beca Puntana al Mérito.

Tabla 10: Módulos de SIGEVA aplicables a PPMBA

Módulos	
SIGEVA	PBPMBA
Banco de actividades de CyT	Banco de becarios
Gestión de Convocatorias	Gestiones administrativas
Especialistas	Instituciones
Compilación	Compilación
Interoperabilidad	N/A

Fuente: Elaboración propia

Propuesta de contenido de los módulos del PBPMBA:

Módulo 1. Banco de becarios: Este módulo debe contener toda la documentación personal relacionada con cada beneficiario.

- a. DNI del beneficiario
- b. DNI del tutor
- c. Formulario de postulación
- d. Compromiso ético
- e. Decreto de asignación de beneficio
- f. Plan de estudio de la carrera seleccionada
- g. Régimen académico
- h. Constancia de inscripción
- i. Certificados de alumno regular
- j. Certificados analíticos
- k. CBU de la cuenta bancaria asignada
- l. Título definitivo
- m. Constancias laborales de servicio a la provincia
- n. Toda otra documentación relacionada con los pedidos particulares, tales como suspensiones, renunciaciones o cambios de carrera.

Módulo 2. Gestiones administrativas: Comprende los controles que deben realizarse desde el Proyecto para cumplir con la normativa relacionada a la continuidad del beneficio y la emisión de pagos mensuales con sus respectivas actualizaciones.

Módulo 3. Instituciones: Comprende un registro de las instituciones educativas de la provincia de San Luis con terminalidad secundaria, como así también todas aquellas que tienen secundaria pero que aún no tienen egresados.

Módulo 4: Compilación. Su función es evitar la duplicación de registros en los casos de carga realizada por diferentes usuarios

Cabe destacar, que cada uno de estos módulos, cuenta con la emisión de sus respectivos informes.

Propuesta de roles para el PBPMB: a diferencia de SIGEVA, el cual contiene 3 niveles de roles (Ver Tabla 11) para el proyecto, se propone únicamente dos niveles.

Tabla 11: *Roles de SIGEVA aplicables a PPMBA*

Roles	
SIGEVA	PBPMB
Administrador de proyecto	Jefe de Proyecto

Colaborador de Memoria
Director de Memoria

Colaborador de proyecto
N/A

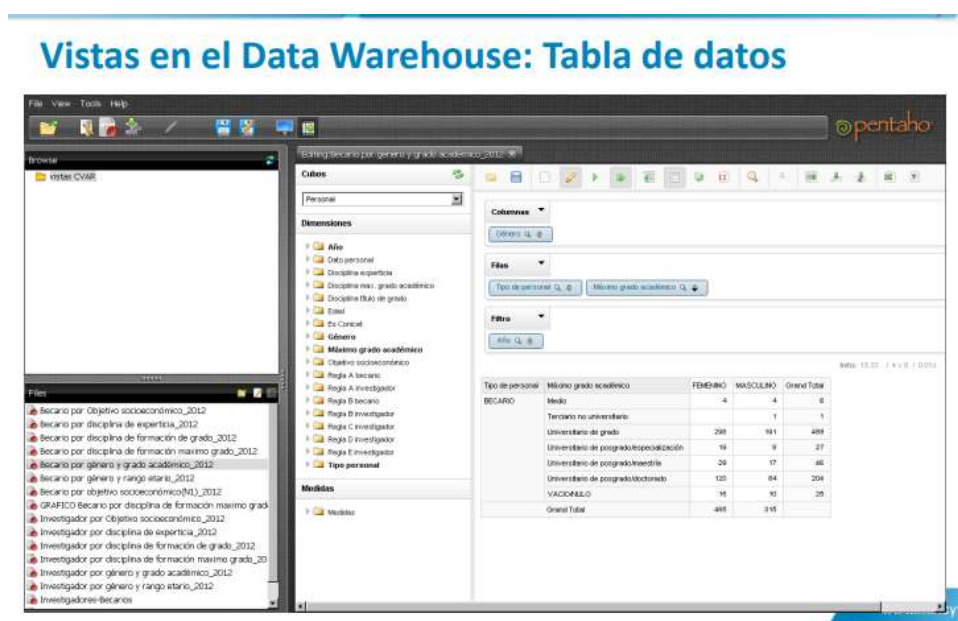
Fuente: Elaboración propia

Jefe de Proyecto: Acceso total a todos los módulos y acceso a generación de informes.

Colaborador de proyecto: Accesos restringidos habilitados por el Jefe de Proyecto, únicamente para carga de datos y visualización de informes.

En cuanto a los informes que debería emitir el sistema, siguiendo con el caso testigo de SIGEVA, conforme el análisis de información de avances de Cvar-SIGEVA de fecha 30 de octubre de 2014 realizado por la Comisión Conjunta de la Dirección Nacional de Información Científica y la Dirección Nacional de Programas y Proyectos, en los gráficos siguientes se pueden observar distintos tipos de informes emitidos por el sistema:

Figura 5: *Tabla de datos SIGEVA*



Fuente: <http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/presentaciones%20pdf/Analisis%20de%20informacion%20Cvar-SIGEVA%20MINCYT-CONICET.pdf>

Figura 6: Gráfico SIGEVA



Fuente: <http://indicadorescti.mincyt.gob.ar/presentaciones%20pdf/Analisis%20de%20informacion%20Cvar-SIGEVA%20MINCYT-CONICET.pdf>

Para el PBPMBA, se plantea la emisión de informes, los que deberán brindar, entre otros, información acerca de:

- Becarios según rango etario y género
- Becarios según grado académico pretendido y grado académico alcanzado
- Becarios según disciplina académica elegida
- Becarios según lugar de cursada
- Avance académico
- Situación general del proyecto (Caducidades, renunciaciones, suspensiones, egresos, vigentes)
- Erogación total en monto de becas con relación a la imputación preventiva y al monto de presupuesto asignado
- Cambios de carrera autorizados
- Suspensiones otorgadas y en proceso de autorización
- Becarios con documentación completa y becarios con documentación adeudada

- Caducidades discriminadas por motivo de baja (y en proceso de baja definitiva)
- Egresos con plazos de devolución de servicios a la provincia

Como habrá egresos, se puede articular con otros organismos para que el servicio sea acorde a la temática de cada uno de ellos.

5.2 Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar

Se considera que para aumentar el éxito de la implementación de este cambio es necesaria la participación de todos los agentes implicados. Un proceso de este tipo implica un ejercicio de aprendizaje para el propio proyecto en sí mismo, y para las personas que trabajan en él.

Planificar las acciones a llevar a cabo, su temporalidad y los recursos necesarios, para determinar claramente los objetivos a alcanzar.

La materialización del proyecto se llevará a cabo conforme los siguientes pasos:

1. Presentación y discusión del plan ante el Ministro de Educación y el responsable del PBPMBA
2. Adaptación del plan ante sugerencias definidas en el paso anterior.
3. Anuncio de los cambios ante el equipo de trabajo del PBPMBA
4. Reunión del facilitador para evacuar dudas y sugerencias y discusión de metas operativas, acciones, roles y tareas
5. Capacitación a los actores involucrados
6. Implementación del cambio
7. Reuniones de seguimiento

5.3 Acciones previstas para la evaluación de la intervención

Se realizará el seguimiento y evaluación del resultado del proyecto, analizado desde las siguientes aristas:

- a. Logro de objetivos y beneficios: Se determinará si el proyecto avanza conforme a lo planificado hacia el logro de los resultados previstos y el cumplimiento de las normas legales. Asimismo, se efectuará el seguimiento de las percepciones de los beneficiarios, incluidas sus quejas y grado de satisfacción con el proyecto, ya que mediante ellos se pueden prever y resolver futuros inconvenientes. El seguimiento de los beneficiarios permite efectuar un seguimiento de las percepciones de los beneficiarios de una intervención, incluidas sus quejas y grado de satisfacción con

el proyecto o programa, su participación, su tratamiento, su acceso a los recursos y su vivencia general de los cambios. Debe tomar en cuenta los distintos grupos de la población, así como las percepciones de los beneficiarios indirectos, por ejemplo, los miembros de la comunidad que no reciben un bien o servicio en forma directa. Por ejemplo, en este programa que entrega dinero a cambio de continuidad educativa, tal vez se efectúe un seguimiento para averiguar qué piensan de la selección de los participantes en el programa, del pago efectuado a los participantes y los aportes del programa a la comunidad el resto de la población (si son equitativos o no) (Cruz Roja, 2011).

Evaluación de los participantes:

La evaluación de los participantes consiste en la verificación de que se cumpla con el compromiso ético de ejercer sus servicios profesionales en la provincia en cualquiera de sus formas (docencia, ejercicio de la profesión o investigación, tanto en el sector estatal como en el privado, durante la extensión de la beca. Si la especialización fuese fuera de la provincia, la contraprestación del beneficiario se deberá postergar hasta la finalización de los estudios. A la vez, se verificará el desempeño académico, y será causal de caducidad de la beca, el atraso o abandono injustificado de las actividades académicas, el cambio de carrera o institución dentro del primer año de vigencia de la beca, sin la autorización previa de la autoridad de aplicación, la expulsión del becario de la institución académica, la voluntad expresa del becario y el suministro de datos falsos o la alteración de documentos relacionados con el otorgamiento de la beca.

También se evaluará el comportamiento de cada uno de los participantes del PBPMBA en relación al uso del sistema y su rendimiento individual, ya que la optimización de los recursos públicos requiere de la constante evaluación del desempeño.

Igualmente se evalúa la calidad de los informes emitidos por el programa para confirmar si es funcional para la toma de decisiones.

La toma de decisiones se ha constituido últimamente, en un campo disciplinario de mayor relevancia para las diferentes esferas políticoadministrativas. Los diferentes círculos académicos, políticos y organizacionales le han proporcionado un lugar de suma importancia a partir del reconocimiento de la existencia de aspectos identitarios en la toma de decisiones. (Pérez Enciso, 2016).

La lógica de las decisiones determina que dentro de una organización pueden darse tres tipos de decisiones: no segmentadas, decisiones jerárquicas y decisiones especializadas. En el primer tipo, cualquier actor de política pública puede participar en la

elección de un curso de acción. En la segunda, los actores y las decisiones están organizados de manera jerárquica de acuerdo con los recursos que tienen a su alcance. En este sentido, las decisiones importantes están reservadas para los actores con mayores recursos a su disposición, mientras que en el tercer tipo, la estructura está diseñada de manera tal que los actores responsables de la decisión se especializan en las elecciones que ellos deben atender de acuerdo con las atribuciones legales y administrativas de la función conferida por la política pública (Ibídem, 2016).

Para llevar adelante las acciones previstas que abarque los campos antes mencionados, se utilizará un cuadro de seguimiento de los indicadores, los cuales serán de gestión o de resultados, sobre los que se establecieron estándares de medición para determinar los desvíos y accionar de manera correctiva (Pérez Enciso, 2016)

Se conoce como indicador de gestión a aquel dato que refleja cuáles fueron las consecuencias de acciones tomadas en el pasado en el marco de una organización. La idea es que estos indicadores sienten las bases para acciones a tomar en el presente y en el futuro.

Es importante que los indicadores de gestión reflejen datos veraces y fiables, ya que el análisis de la situación, de otra manera, no será correcto.

Lo que permite un indicador de gestión es determinar si un proyecto está siendo exitoso o si está cumpliendo con los objetivos.

Indicadores de gestión

- Medios, instrumentos o mecanismos para evaluar hasta qué punto se están logrando los objetivos estratégicos.
- Representan una unidad de medida que permite evaluar el desempeño de una política pública frente a sus metas, objetivos y responsabilidades con los grupos de referencia.
- Producen información para analizar el desempeño y verificar el cumplimiento de los objetivos en términos de resultados.
- Detectan y prevén desviaciones en el logro de los objetivos.
- Su permanente análisis conlleva a generar alertas sobre la acción, para no perder la dirección, bajo el supuesto de que la organización está perfectamente alineada con la política pública.

Tabla 12: *Indicadores para medición de Gestión / Resultados*

Proceso	Tipo	Producto	Indicadores	Estándares
Otorgamiento de becas	Gestión	Decreto Alta	Tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y el acto administrativo	10 días corridos
Controles para permanencia en el proyecto	Resultado	Beneficiarios activos	Número de beneficiarios activos/Total de beneficiarios	98% de beneficiarios
Emisión de pagos Mensuales	Resultado	Expediente de Pago	Pagos emitidos/Cantidad de becarios	100 % pagos
Autorización de Suspensiones	Gestión	Decreto Suspensión	Tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y el acto administrativo	20 días corridos
Autorización de Renuncias	Gestión	Decreto Renuncia	Tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y el acto administrativo	20 días corridos
Declaración de Caducidades	Gestión	Decreto Caducidad	Tiempo transcurrido entre la detección del motivo de caducidad y el acto administrativo	20 días corridos
Actualización de importe	Gestión	Decreto Actualización	Tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y el acto administrativo	10 días corridos
Emisión de informes	Gestión	Informes	Tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud y la presentación del informe	1 día

Fuente: Elaboración propia

5.4 Conclusiones y recomendaciones

La política analizada ha tenido un impacto positivo. En los tres años de vigencia analizados, más del 84% de los alumnos continúa teniendo el beneficio y el índice de deserción es sumamente bajo.

Administrativamente, se detectaron cuatro aspectos a ser mejorados:

En primer lugar, el proyecto cuenta con una parte de la documentación administrativa en papel y otra en forma electrónica.

En segundo lugar, se realizan controles y preparación de informes por parte del responsable del proyecto en forma manual.

En tercer lugar, no existen cursogramas ni documentos que sustenten los procesos.

En cuarto lugar, año a año, el universo de beneficiarios crece significativamente, por lo que, en cierto punto, va a ser imposible que los procedimientos administrativos actuales sean eficientes.

Los inconvenientes que generan estos aspectos problemáticos son básicamente,

Exceso de papeles, debido a la acumulación de documentación que deben presentar los interesados para seguir manteniendo el beneficio con su correspondiente reserva de espacio físico.

Gastos de traslados de los beneficiarios para realizar las presentaciones. Debido a la oferta académica provincial, muchos de ellos deben cursar sus estudios en otras provincias o en otros países, por lo que es necesario establecer un sistema que permita flexibilizar la recepción de la documentación en forma digital, y su correspondiente archivo en legajos personales de cada beneficiario.

Falta de controles o errores en los mismos, tales como duplicación de datos, pérdida de información y demoras administrativas ante la confección de informes y toma de decisiones. Es decir, se fue configurando como un problema central el hecho de que el proyecto no cuenta con un sistema informático.

Por lo expuesto, se propone el desarrollo de una herramienta informática que permita automatizar los procesos y controles administrativos del Proyecto Beca Puntana al Mérito “Bandera Argentina” el cual permitirá optimizar los recursos (humanos y materiales) para brindar mejores servicios a los beneficiarios y aumentar su rendimiento como Proyecto dependiente del Ministerio de Educación.

En suma, la propuesta de mejora consiste en la implementación de un software informático, que abarque los principales puntos deficientes encontrados:

- Carga y sistematización de documentación
- Controles administrativos
- Emisión de pagos
- Emisión de informes.

La estrategia consistió en tomar como caso testigo el Sistema de Gestión y Evaluación (SIGEVA) utilizado por el CONICET y aplicarlo al caso del Proyecto en cuestión con la implementación de diferentes módulos y roles.

Asimismo, se realizará el seguimiento y evaluación del resultado del proyecto, analizando el logro de objetivos y beneficios, mediante la evaluación de los participantes y la toma de decisiones por parte de los mandos medios y superiores.

Para llevar adelante las acciones previstas se utilizarán indicadores de gestión y de resultados, los cuales establecen estándares de medición para determinar los desvíos y accionar de manera correctiva.

En resumen, si se aplica la propuesta sugerida, se considera que:

1. Se dará cumplimiento a la normativa legal que rige el funcionamiento del PBPMBA.
2. Se llevarán a cabo los procesos administrativos con mayor eficiencia.
3. Se optimizará el uso de los recursos con que cuenta el PBPMBA.
4. El PBPMBA podrá ser flexible ante cambios que puedan producirse, ya sean políticos, socioculturales, legales, etc.
5. Se logrará mayor participación por parte de los agentes involucrados.
6. Sustentabilidad en el tiempo ya que será permeable ante actualizaciones.
7. Mayor transparencia ante los beneficiarios y la sociedad en general.

Además, se considera que el sistema propuesto podría ser utilizado en otras jurisdicciones, tal es el caso de la provincia de Corrientes, que en caso de ser aprobado el proyecto de ley Beca Taragüi al Mérito “Bandera Argentina” presentado por el Diputado Provincial Juan José Fernández Affur, debería contarse con un sistema similar al planteado en la propuesta.

De no ser aplicada, podría estar en riesgo la continuidad del PBPMBA, debido a que en el mediano plazo y largo plazo podría incurrir en errores que lleven a la saturación del sistema actual, implicando esto una falta de compromiso del sector público con los beneficiarios.

Referencias bibliográficas

Agencia de Noticias San Luis.2013. *Informatización de la gestión pública*. Disponible en : <http://agenciasanluis.com/notas/2013/10/17/informatizacion-de-la-gestion-publica/>

Aguilar Villanueva L. 1995. *Estudio introductorio a las Políticas Públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México DF.

Álvarez Pérez, M., & Rodríguez Prieto, B. (2002). Mejora de la Gestión en las Administraciones Públicas: la reingeniería de procesos y las herramientas de Workflow. *Auditoria Pública* , 86-93

Berman, P. 1980: Thinking about Programmed and Adaptative Implementation: Matching Strategies to Situations. En H. M. Ingram y Dean E. Mann (eds.): *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage

Börzel, T. A. 1997. *A Way out? Policy Networks as a Mode of Conflict Management in the Implementation of European Environmental Policy*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops in Bern.

Cohen, L. y Manion, L. 1990. La naturaleza de la investigación. En: *Métodos de investigación educativa*. Madrid. Ediciones La Muralla.

Colombo, L, Giusti, J.L. S/f. El Control sobre la Administración Pública. (libro inédito)

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948. Resolución 217 A. Art.26. Inciso 1. Disponible en: https://dudh.es/26/?doing_wp_cron=1571416533.2968559265136718750000

Delgado Godoy, L. 2009. *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas*. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad de Gestión Administrativa, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Disponible en: <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T3.pdf>

De Lisio, R.K., Baleiron, S.D., Herradon Boschi, A. V. 2016. *Las diferencias entre los sistemas concentrados y difusos*. Buenos Aires. UBA.

Etzioni, A. 1996. *La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones*. Madrid. Aguilar.

Falivene, G. y Silva, G. 2003. *Formación directiva para la creación de una cultura del conocimiento y de la calidad en las organizaciones públicas*. Ponencia presentada en el Iº Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires: Mejor calidad de vida para todos. Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Farabollini, G. 2003. Gobierno Electrónico: Una oportunidad para el cambio de la Administración Pública. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Córdoba.

Fassio, A., & Pascual, L. 2015. *Apuntes para desarrollar una investigación en el campo de la administración y el análisis organizacional*. Buenos Aires: Eudeba.

Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja .2011. *Guía para el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Ginebra

Figueroa, L. A. 2002. El Aprendizaje Organizacional desde una perspectiva evolutiva y constructivista de la organización. *Revista de Psicología*, 146.

Fundación Cimientos. 2015. *La Educación Argentina En Números* .Documento N° 6. P. 9.

Garnier, L. 2000. *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social,ILPES, Santiago de Chile.

Gobierno de la Provincia de San Luis – *Presupuestos 2013-2014-2015*. Disponible en: <http://hacienda.sanluis.gov.ar/wp-content/uploads/PRESUPUESTO-2015-COMPLETO.pdf>.

Gore, E. y Vázquez Mazzini, M. 2002. *Construcción Social del Conocimiento* . XIII Congreso de Capacitación y Desarrollo, Buenos Aires, ADCA.

Grau, N. C. 2006. La Transparencia en la Gestión Pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Revista Chilena de Administración Pública*, 22-44.

Halliburton, E. 2006. *Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública*. Buenos Aires. Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR.

Jaime, F.M. et.al. 2013. *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Jefatura de Gabinete de Ministros .2016. *Manual de base para la evaluación de políticas públicas*. Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y Ministerio de Modernización. Buenos Aires, Argentina

Kenis, P. y Volker S. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, en B. Marin y R. Mayntz (Eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt/ Boulder, Westview Press.

Krieger, M. 2005. *Sociología de las Organizaciones*, Ed Prentice Hall, Buenos Aires.

Krieger, M., Fassio, A. N., Pascual, L., Schmukler, R., & Varela, C. (2016). *Métodos y Técnicas de Diagnóstico e Intervención en Administración Pública*. Buenos Aires: Errepar.

Le Boterf, G. 1993.*Cómo gestionar la calidad de la formación*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

Miles, M. B. & Huberman, A. M. 1994. *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Winchester, L.2011. Políticas públicas: formulación y evaluación. La Antigua, Guatemala.ILPES/CEPAL. Diponible en:
http://www.cepal.org/ilpe/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf.

Zeller, N. 2007. Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. *Documento de trabajo. INAP*. Disponible en:
http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf_319.pdf

Anexos

Entrevista estructurada a mandos superiores

Fecha:		Nombre:	
Puesto:			
Sexo:		Edad:	

PREGUNTAS:

¿Considera que el PBPMBA cumplió con los objetivos de su creación?

En términos administrativos: ¿Considera que el Proyecto operó con eficiencia? ¿Por qué?

En relación con el sistema de control de la administración pública provincial, cree usted que sería de utilidad la implementación de un sistema de gestión. ¿Por qué?

A los fines de la preparación de informes: ¿Cree que sería útil la implementación de un sistema informático de gestión? ¿Por qué?

¿Qué aspecto considera que no podría dejarse de lado en la implementación de un software de gestión?

Entrevista semiestructurada a mandos medios

Fecha:		Nombre:	
Puesto:			
Sexo:		Edad:	

PREGUNTAS:

¿Cuáles son las deficiencias que usted encuentra en los procesos administrativos del Proyecto?

¿Estima que el control interno del PBPMBA se lleva correctamente? ¿Por qué?

¿Entiende que existe compromiso de los agentes que trabajan en el proceso para con la tarea que deben realizar? Justifique

¿Considera que el Proyecto opera con eficiencia? ¿Por qué?

En relación con la gestión administrativa: ¿Qué aspectos cambiaría?

¿Cree que sería útil la implementación de un sistema informático de gestión? ¿Por qué?

¿Qué aspecto considera que no podría dejarse de lado en la implementación de un software de gestión?

¿Considera útil la digitalización de documentación? ¿Por qué?

