

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

**Especialización en Administración Financiera del Sector Público
SANTA CRUZ**

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

**Santa Cruz, Ley 3.755.
Oportunidad para mejorar la formulación de políticas públicas.**

AUTOR: LUCIANA VALERIA SIMURRO

DOCENTE DEL TALLER: CRISTINA ROLANDI

JULIO 2023

INDICE

Resumen.....	3.
Palabras claves.....	4.
1. Introducción	
1. Fundamentación y planteamiento del problema.....	4.
2. Objetivos.....	5.
3. Aspectos metodológicos.....	5.
2. Marco teórico.....	6.
3. Diagnostico	19.
4. Propuesta de intervención	
1. Síntesis del problema.....	27.
2. Objetivos de la propuesta.....	27.
3. Estrategia a implementar.....	28.
4. Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.....	29.
5. Acciones previstas para la evaluación de la intervención.....	30.
5. Conclusiones.....	31.
6. Referencias bibliográficas.....	35.
7. Anexo I.....	36.
Form. TFE v1.....	38.

Resumen

El presente trabajo se titula “Santa Cruz, Ley Provincial 3.755. Análisis y aprovechamiento de una ventana de oportunidad para plantear mejoras en la formulación de políticas públicas” y tal como lo expresa su denominación busca describir como luego de analizar ciertas problemáticas y comprender sus causas es posible visibilizar la existencia de contextos y herramientas de gestión que generan un escenario propicio para plantear e implementar modificaciones y mejoras en procesos gubernamentales.

Para el desarrollo del trabajo se incluirán dentro del marco teórico diferentes conceptos y teorías que luego nos permitirán analizar y comprender por qué ciertas políticas públicas que daremos en llamar “enlatadas” presentan dificultades al momento de su implementación y por ende tienen bajo nivel de rendimiento o durabilidad en el tiempo. Para ello describiremos diferentes teorías que analizan los procesos de formulación de políticas públicas, así como también conceptos teóricos que forman parte de nuevos paradigmas de gerenciamiento de la cuestión pública, para luego identificar estos últimos conceptos innovadores dentro de los objetivos y lineamientos que proponen la Ley Nacional 24.156 y provincial 3.755 de la provincia de Santa Cruz¹, a partir de las cuales se establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público. Este último nos permitirá vislumbrar y desarrollar una propuesta para paliar y evitar la problemática inicialmente descripta.

El planteamiento del problema se centrará básicamente en la descripción de cierto tipo de políticas públicas, que como hemos mencionado hemos dado de llamar “enlatadas”. Explicaremos las razones que originan su nombre y las dificultades que presentan al momento de su implementación. Posteriormente, y para mayor entendimiento, daremos dos ejemplos específicos de este tipo de políticas. Una vez enunciada la situación problemática elegida y el escenario bajo el cual se presenta, se implementará la teoría incluida en el marco

¹ y su modificatoria Ley provincial 3.810.

teórico para analizar la situación en cuestión y finalmente proponer una solución a la mismas a través de la presentación de un plan de mejora o propuesta que busque resolver las falencias identificadas con especial foco en el actual contexto de apertura y oportunidad suscitado a partir de la posibilidad/oportunidad de aplicar los instrumentos y los valores de gobierno contemplados en la Ley Nacional y Provincial antes mencionadas.

Palabras clave

- National Government, Roles of Government.²
- Public Economics, Public Finance, Public Goods, Public Services.³
- Project Evaluation, Project Management, Project Planning, Public Project.⁴

1. Introducción

1) Fundamentación y planteamiento del problema.

Le elección del tema se basa en la necesidad de visibilizar al proceso de planificación y formulación de políticas públicas como un momento de gestión clave en el cual, si se utilizan las herramientas técnicas y analíticas adecuadas, puede sentar las bases para garantizar el éxito en el desarrollo de las etapas subsiguientes de gestión compuestas por el momento de implementación y monitoreo de la obtención de resultados de las políticas públicas en cuestión.

² <https://www.aeaweb.org>. H1 Structure and Scope of Government. Guideline:Covers studies about issues related to the roles of government as an institution, including structure, scope, and performance of government, crisis management, and economics of eminent domain.

³ H4 Publicly Provided Goods. Guideline:Covers studies about issues related to public goods and services, and publicly provided private goods and services.

⁴ H430 Project Evaluation. Guideline: Covers studies about issues related to public project evaluation, such as cost-benefit analyses. Also includes studies related to the social discount rate.

El problema consiste en la identificación de políticas públicas que, por poseer ciertas características gestadas en su proceso de formulación, presentan dificultades en la etapa de implementación, lo cual indefectiblemente conlleva a escenarios de baja efectividad, continuidad y trazabilidad de las mismas en el tiempo.

Específicamente nos centraremos y referiremos a programas que forman parte de políticas públicas que no pueden ser correctamente implementados, o monitoreados, por ser producto de procesos de elaboración de políticas públicas creadas de manera centralizada sin perspectiva local de las verdaderas necesidades o recursos físicos, humanos y financieros del universo donde luego se desean aplicar.

2) Objetivos

Durante el desarrollo del trabajo, buscaremos identificar y comprender las debilidades presentes en el proceso de implementación de cierto tipo de políticas públicas que por las características presentes en su proceso de elaboración denominaremos como “enlatadas” y buscaremos tomar las herramientas técnicas y analíticas que nos aportan los nuevos paradigmas de gerenciamiento de la cuestión pública y los conceptos y lineamientos plasmados en la reciente ley nacional 24.156 y la provincial 3.755 para dar cuenta de todas las cuestiones que deberían tenerse en cuenta al momento de su formulación, para luego a partir de ello proponer un plan de mejora que busque paliar la problemática planteada, procurando evitar la reproducción de la misma problemática en el futuro.

3) Aspectos metodológicos

El tipo de trabajo planteado es descriptivo, analítico y no exploratorio.

La unidad de análisis serán las políticas públicas que hemos dado en denominar “enlatas”, el modo en el que sus características y posteriores falencias se gestan y originan en su proceso de formulación, y como esto luego dificulta su implementación y requiere una

inminente revisión que se hace posible gracias a los conceptos propuestos en las Ley Nacional y provincial de referencia.

Las fuentes de datos a utilizar se centrarán en el uso de bibliografía vista en las diferentes materias del posgrado, así como también en los trabajos prácticos o evaluaciones propias.

También utilizaremos conceptos y corrientes teóricas inherentes a la Ciencia Política que nos permitirán analizar los modelos utilizados al momento de formular las políticas analizadas y las leyes y documentos que hacen al tema de análisis en cuestión.

2. Marco teórico

Las políticas públicas y su proceso de formulación. Modelos de análisis

Existe una variedad de modelos analíticos que aspiran a explicar el proceso de formación de las políticas públicas. Aquí nos centraremos en la descripción de tres de ellos: el modelo racionalista, un segundo modelo más flexible y menos organizado donde predominan la contingencia y las oportunidades del contexto y un tercer modelo que deriva del segundo.

El modelo racionalista⁵ concibe a las políticas públicas como el desenlace de un proceso decisional, secuencial y ordenado.⁶

En su origen hay un primer movimiento que conduce a la incorporación de una cuestión o problema en la agenda de los gobiernos⁷. Ese primer movimiento puede ser promovido por

⁵ Kingdon, J W. (1995). "Agendas, Alternatives, and Public Policies". Nueva York, USA: Harper Collins College.

⁶ Tesis de Grado Luciana Simurro. Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable. El aprovechamiento de una oportunidad política. Universidad Torcuato Di Tella. 2004

⁷ "Agenda" es la lista de temas o problemas a los cuales lo oficiales políticos, y la gente fuera del gobierno pero con relación a estos, están prestando atención en un determinado momento." El proceso de formación de agenda delimita los temas que se van tratar.

Hay una diferencia entre la "agenda de gobierno" y la "agenda de decisión". La primera consiste en los temas y problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado, mientras que la agenda de decisión consiste en la lista de temas dentro de la agenda de gobierno que están listos para una decisión activa. Es decir, la agenda de gobierno es el subconjunto de cuestiones de la agenda gubernamental sobre los cuales el gobierno trabaja activamente para brindarles solución.

un actor colectivo, externo a la estructura de gobierno, que se moviliza con vistas a insertar en las prioridades de las autoridades una situación problemática que lo afecta.

Alternativamente, ese primer movimiento puede ser realizado por actores político-institucionales que, con el propósito de decidir una política pública, procuran suscitar la atención de la gente sobre una situación problemática a fin de obtener el respaldo necesario para actuar.

En ambos casos, y ante la cuestión o el problema los responsables del gobierno, definen unos objetivos y luego identifican los medios para alcanzarlos, calculando los costos y beneficios. La secuencia prosigue hasta el momento de la elección donde se escoge el curso de acción que maximiza los objetivos con los menores costos. En este modelo existe el presupuesto de un alto control sobre el medio ambiente de parte de quienes deciden y, por lo tanto, no hay en él demasiado lugar para los imprevistos.

Un modelo analítico diferente es aquel que considera la trayectoria de las políticas públicas como el resultado de un proceso más bien laxo y accidentado; se trataría de una suerte de “anarquía organizada” como la descrita por Cohen, March y Olsen en su garbage can model⁸. La perspectiva de estos autores postula que las políticas públicas son el emergente de la convergencia en el tiempo de cuatro componentes relativamente independientes: personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. Charles Elder y Roger Cobb capturan bien esa dinámica cuando afirman que, “frecuentemente la formación de la agenda implica un conjunto cambiante de actores, hay problemas que piden atención y no la reciben por falta de soluciones, o por falta de oportunidades. Y de la misma manera, hay soluciones flotando en el aire en busca de problemas a resolver. Las oportunidades de elegir suelen estar limitadas por las presiones de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. En consecuencia, la manera en que se conjugan estos cuatro elementos para lograr que un determinado problema llegue a la agenda decisoria puede ser completamente

Para que un tema sea objeto de política pública no solo debe formar parte de la agenda gubernamental, sino que también debe estar incluida en la agenda decisional.

⁸ Cohen M., March J., Olsen J. (1972). “A Garbage-Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*. pp. 1-25

fortuita”⁹. Así de este modo, en lugar de un proceso secuencial y ordenado, se postula un proceso dominado por la contingencia y el accidente.

Tomando prestado la lógica que organiza el modelo del “pote de basura” (garbage can) John W. Kingdon propone su propia visión del proceso de las políticas públicas en su libro “Agendas, Alternatives and Public Policies”. De acuerdo a este autor, la formación de la agenda decisoria es el producto de la interacción de tres corrientes o streams: problem stream, policy stream y political stream.

El problem stream incluye los problemas en busca de la atención de los gobernantes. El policy stream está compuesto por las opciones de política que son presentadas como soluciones a los problemas. El political stream hace referencia a los grupos de presión, al clima de la opinión pública, a los resultados electorales, a los alineamientos partidarios, esto es los elementos que gravitan sobre la existencia o no de apoyos políticos. Estas tres corrientes funcionan en forma independiente. Según Kingdom, un problema entra en la agenda decisoria cuando se crea una policy window, o sea, una oportunidad para una política por obra de la convergencia entre problemas, soluciones y apoyos políticos. En otras palabras, las tres corrientes pueden llegar a coincidir en ciertas coyunturas, en las cuales un problema es reconocido, existe una solución disponible y se cuenta con los apoyos necesarios. Más concretamente, cuando se reúnen estas tres corrientes se está en presencia de una combinación ganadora, ya que si falta una de ellas, es decir, si el problema no es apremiante, si una solución no está al alcance o si no hay el suficiente respaldo, puede ocurrir que no se produzca la política pública.

Ahora bien, la confluencia de esas tres corrientes suele requerir de la intervención de ciertos actores, los cuales son los que hacen efectivas las posibilidades virtuales que crea la apertura de una ventana de oportunidad. Se trata de los llamados “empresarios de políticas” (policy entrepreneurs), actores que dedican su tiempo y sus recursos a abogar por causas o iniciativas. Kingdon destaca que éstos deben estar alertas y preparados para aprovechar las coyunturas críticas a fin de vincular problemas a fuerzas políticas y fuerzas políticas a soluciones. Si ello no ocurre puede que terminen dejando pasar el momento para actuar.

⁹ Elder C. Y Cobb R. (1993). “La formación de la Agenda”, en Luis Aguilar Villanueva, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Miguel Angel Porrúa Editor. p.82.

Ley Nacional 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional

La citada Ley fue sancionada en septiembre 30 de 1992 y promulgada parcialmente en octubre 26 de 1992. Entre otras disposiciones generales y varias, trata de sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno. Control externo.

Tal como se describe en sus primeros cuatro artículos (Titulo uno, Disposiciones Generales), “La presente ley establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado. Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del sector público nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión. Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes: a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional; c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas; d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de: i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas; ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna; iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que

se les asignen en el marco de esta ley. e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.”

Por tanto, en su Título II: Del Sistema Presupuestario, en el artículo 12, establece que “Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese periodo, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas.

Art. 13. — Los presupuestos de recursos contendrán la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deberán ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes. Art. 14. — En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento. La reglamentación establecerá las técnicas de programación presupuestaria y los clasificadores de gastos y recursos que serán utilizados. Art. 15. — Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se debe incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física. La aprobación de los presupuestos que contengan esta información, por parte de la autoridad competente, implicará la autorización expresa para contratar las obras y/o adquirir los bienes y servicios hasta por su monto total, de acuerdo con las modalidades de contratación vigentes. Las autorizaciones para comprometer ejercicios futuros a que se refiere el presente artículo caducarán al cierre del ejercicio fiscal siguiente de aquel para el cual se hayan aprobado, en la medida que antes de esa fecha no se encuentre formalizada, mediante la documentación que corresponda, la contratación de las obras y/o la adquisición de los bienes y servicios autorizados. (Párrafo sustituido por art. 67 de la Ley N° 26.078 B.O. 12/1/2006).’

SECCION II Organización del sistema Art. 17. —“ La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias:i) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades; k) Evaluar la ejecución de los presupuestos, aplicando las normas y criterios establecidos por esta ley, su reglamentación y las normas técnicas respectivas.”

SECCION V De la evaluación de la ejecución presupuestaria “Art. 45. — Con base en la información que señala el artículo anterior, en la que suministre el sistema de contabilidad gubernamental y otras que se consideren pertinentes, la Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados. La reglamentación establecerá los métodos y procedimientos para la aplicación de las disposiciones.”.

Ley provincial 3.755. Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público provincial. 8 de Julio de 2021.¹⁰

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1.- La presente establece y regula los actos, hechos y operaciones relacionadas con la Administración Financiera y los Sistemas de Control que serán de aplicación en todo el sector público provincial.- Artículo 2.- Son objetivos de la presente y deben tenerse en consideración para su interpretación y reglamentación, los siguientes: a. garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficacia y eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; b. sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público provincial; c. desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero, económico y patrimonial de todas las jurisdicciones y/o entidades que componen el sector público provincial, útil para la dirección de las jurisdicciones, entidades y servicios de administración financiera, así como también para evaluar la gestión de los responsables de

¹⁰ Su modificatoria Ley provincial de Santa Cruz 3.810 y su reglamentación DEC2022-1678..

cada una de las áreas administrativas; d. establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público provincial la implementación y el mantenimiento de: i. Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas; ii. Un eficiente y eficaz sistema de control previo y posterior, normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo además la auditoría interna; iii. Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o la entidad. La responsabilidad de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público provincial comprende la obligación de arbitrar las medidas conducentes para contar con personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia y eficacia las tareas que se le asignen en el marco de esta ley. Artículo 3.- La administración financiera del sector público provincial comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en las fases de programación, ejecución y evaluación de procesos a través de la coordinación de recursos humanos, financieros y bienes económicos que hace posible la obtención de recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del estado provincial.

Presupuesto Público. (Posgrado Administración Financiera. Materia Presupuesto Público/2022).

“Finalidad del Proceso Presupuestario. El presupuesto puede ser concebido como un proceso, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta y evalúa la producción y provisión de bienes y servicios a cargo de las instituciones públicas, así como de los insumos reales y financieros que las mismas requieren. Este proceso, si bien admite una división del trabajo por partes o etapas, debe ser concebido como una unidad. El cumplimiento del fin del proceso es lo que determina esta unidad, en tanto se define por la necesidad de garantizar que los bienes y servicios públicos satisfagan cada vez mejor a las necesidades colectivas de la sociedad, en condiciones de eficiencia, y que el financiamiento asignado se obtenga sin desestabilizar las variables macroeconómicas.¹¹

¹¹ Posgrado de Administración Financiera UBA. Materia Presupuesto Público. Apuntes de clase 2021.

Concepto de la etapa de formulación Conjunto de actividades integradas que tienen por objeto elaborar el proyecto de ley de presupuesto de la Administración Nacional para el próximo ejercicio fiscal y el Presupuesto Plurianual para ser puesto a la consideración y decisión del titular del Poder Ejecutivo Nacional, con el propósito de su posterior remisión en tiempo y forma al Poder Ejecutivo Nacional y con vistas a su aprobación definitiva.

Inicio oficial de la Formulación En la práctica, la Formulación se inicia con el dictado de una Resolución del Ministerio de Economía, que es preparada por la Oficina Nacional de Presupuesto y elevada al Ministerio por el Secretario de Hacienda. En dicha resolución se establece el cronograma de preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el próximo ejercicio y del Presupuesto Plurianual y se constituye el Grupo de Apoyo para la Elaboración del Presupuesto (GAEP)

Presupuesto Preliminar de las Jurisdicciones y Entidades El propósito del Presupuesto Preliminar es que, frente a la necesidad de sujetarse a los límites financieros que se le comuniquen, las jurisdicciones y entidades del Sector Público Nacional formulen sus demandas de gastos en base a las políticas y objetivos estratégicos y resultados que les corresponden, dentro del marco y prioridades del programa general del gobierno y según diferentes escenarios de prestaciones.

La Formulación en las Jurisdicciones y Entidades Principales actividades: • Actualización del Plan Estratégico Institucional • Elaboración sintética del Plan Operativo • Actualización de la estructura programática • Elaboración del Presupuesto Preliminar • Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto anual y del Presupuesto Plurianual y presentación de gastos adicionales

Presupuesto plurianual y plan estratégico del gobierno. Planes estratégicos institucionales. Plan Estratégico del Gobierno constituye el instrumento rector del sistema de planeamiento y presupuesto del sector público y, en particular, el Presupuesto Plurianual debe estar alineado a él, lo mismo ocurre con el Presupuesto Anual. Anualmente, dicho Plan Estratégico puede ser objeto de reformulación en función de las nuevas circunstancias, lo cual puede repercutir en el Presupuesto Plurianual. Anualmente los planes estratégicos de las instituciones también interactúan en la formulación y actualización del Presupuesto Plurianual.”

Evaluación de la gestión. Enfoque de gestión por resultados.¹²

“Evaluar significa efectuar un juicio de valor con relación a: • Grado de cumplimiento de las metas de eficiencia en la gestión establecidas. • Cumplimiento del plan de producción y provisión de bienes y servicios. • Logro de los objetivos y/o resultados. Implica además identificar las causas de los desvíos y proponer medidas correctivas.”¹³

Tipos de evaluación, interna y externa:

Eficiencia: Evaluación del grado de productividad de los factores productivos (Se centra en las relaciones insumo/producto).

Eficacia: Evaluación del grado de cumplimiento de las metas de producción y/o provisión de servicios.

Efectividad: Evaluación del grado de cumplimiento de las metas de resultado o logro de los objetivos finales.

- Evaluación ex ante: Evaluación antes de decisión la realización de un nuevo programa o proyecto de inversión. • Periódica: Por segmentos temporales uniformes dentro del ejercicio fiscal.
- Evaluación concomitante: Mientras se realiza la etapa de ejecución
- Ex Post: Después de finalizado el programa o proyecto. También después de finalizado el ejercicio fiscal
- Autoevaluación: Evaluación realizada por el propio organismo.
- Externa: Evaluación realizada por una unidad especializada que no pertenece al organismo evaluado.

¹² Presupuesto Público. (Materia Presupuesto Público/2022) .

¹³ Posgrado de Administración Financiera UBA. Materia Presupuesto Público. Apuntes de clase 2021.

Nuevos paradigmas de Gestión Pública. Gobierno abierto.

“Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública” de Oscar Oslak. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. Septiembre 2013.

El texto elegido describe los supuestos del Gobierno Abierto y los analiza desde diferentes puntos de vista.¹⁴

Según el autor mencionado, los pilares para la concreción de un modelo de Gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración entre Estado y sociedad civil.

La transparencia de información pública no siempre incluye participación concreta de la ciudadanía.

La colaboración puede analizarse en términos de co-producción y co-construcción de políticas y servicios públicos.

El autor plantea que en ocasiones existe un excesivo optimismo en relación a las premisas que conforman y deben anteceder a la implementación y concreción de un modelo de Gobierno Abierto, y entre varias observaciones que plantea, se describen las siguientes:

- Se presupone que las autoridades estarán dispuestas a abrir la información a la población, desestimando la concepción y uso ancestral de la información como fuente de poder asimétrico.
- Se da por sentada la predisposición de la población a participar en temas de Estado y a ejercer control sobre sus acciones cuando no siempre es real esa motivación por parte de la sociedad, a menos que se involucren temas que los afectan directamente.

Es decir, “la participación ciudadana no se produce sólo por que la población sea invitada por el gobierno a hacerlo. Debe haber una oportunidad. Los ciudadanos

¹⁴ “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública” de Oscar Oslak. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. Septiembre 2013.

participan cuando tienen una causa o razón que los movilice”. Los ciudadanos perciben un costo individual alto en la tarea de participar activamente.

- Para que exista rendición de cuentas y responsabilización, debe existir previamente una cultura de valores que contemple el interés propio de los gobernantes de rendir cuentas aun antes de asumir la responsabilidad y no depender de la exigencia de la población.
- En cuanto a la transparencia y al uso de las TICS como forma de llegar a la ciudadanía, no siempre es fácil de aplicar e incluso el uso de este método muchas veces, lejos de generar mayor apertura y acceso a la información pública, profundiza las desigualdades existentes entre quienes tienen acceso económico y cultural para el uso de las mismas y quienes no tienen esa posibilidad. No se debe desestimar la idea de que el uso de las TICs puede conllevar un riesgo de profundizar las desigualdades sociales ya existentes y dar por sentado que existe una población previamente empoderada cultural y económicamente como para poder participar a través de estas herramientas.
- Implementar y promover un modelo de gobierno abierto que incluya la rendición de cuentas como práctica habitual, sobreestima la tarea de planificación de los gobiernos a través de procesos de formulación de políticas públicas en tres tiempos (elaboración, ejecución-implementación, y monitoreo). Es decir, para poder rendir cuentas, debe existir un plan previo, una planificación anterior con la cual contrastar la realidad. Esto, lejos de formar parte de la normalidad, muchas veces es la excepción. A menudo las políticas públicas son respuestas de urgencia a contingencias del momento y eso genera que luego la rendición de cuentas sea más difícil de aplicar. Las medidas de emergencia, sin planificación previa, generan canales de control más difusos.
- La co-producción y la co-conducción de políticas y servicios públicos, como características propias del modelo de Gobierno Abierto, asume cierto grado de articulación o coordinación entre políticas públicas y sectores de gobierno que no siempre se dan en la práctica. El autor menciona que a menudo la gestión pública se concibe en términos sectoriales, lo que genera una división del trabajo entre los

agentes del Estado que responde más a cuestiones de funcionalidad que a la naturaleza transversal de los problemas que buscan resolver las políticas públicas. En consecuencia, esta desarticulación y tratamiento de un mismo tema en varias instancias de intervención, dificulta la participación de la población en la búsqueda conjunta de su resolución o definición de política a seguir y aún más su posterior monitoreo y rendición de cuentas.

Analizar las observaciones descritas anteriormente, lejos de alejarnos de la búsqueda o implementación de los pilares del modelo de Gobierno Abierto como nuevo paradigma de gestión pública, nos acerca e interioriza sobre su verdadera naturaleza y sobre los cimientos y valores culturales sobre los cuales deben asentarse las bases de una exitosa y genuina aplicación. Sin este tipo de análisis, la puesta en práctica de un modelo como éste corre el riesgo de reducirse a meras enunciaciones discursivas imposibles de aplicar en el mundo actual.¹⁵

Teoría y conceptos relativos a mecanismos de Control externo, interno y Planes de Mejora.

Posgrado de Administración Financiera. UBA. Materia Control Interno. Conceptos vistos en clase durante la materia:

*“Toda **Organización tiene Objetivos**. Para lograr esos objetivos implementa **procesos** y se enfrenta a **riesgos**, que pueden impedir o limitar el logro de sus objetivos.*

*El principal **riesgo** de una organización o proceso es no poder lograr sus objetivos y puede producir una consecuencia negativa (pérdida), o impedir una influencia positiva (beneficio). El **procedimiento** es la forma específica de llevar a cabo una actividad o proceso y hay tres tipos de procesos:*

*- **Procesos de conducción**, son aquellas actividades que coordina directamente la conducción del ente y tienen relación con su Administración General, tales como*

¹⁵ Posgrado en Administración y Finanzas. UBA. Luciana Simurro, fragmento de trabajo de materia cursada durante. 2021

Planeamiento y Control de Gestión, - Investigación Social, - Gestión de la Calidad, - Auditoría Interna y permiten monitorear y conducir al resto de los procesos.

***-Procesos sustantivos**, se refieren a las actividades principales que hacen al propósito o la razón de ser de la organización y que generan productos que se entregan a destinatarios externos (ciudadanos u otros entes del Estado). En las organizaciones estatales, tienen que ver con las funciones asignadas por la normativa de creación y sus modificaciones posteriores.*

***-Procesos de apoyo** son aquellos que interactúan con todos los restantes procesos, aportando recursos o metodologías para la prestación del servicio. Entre ellos podemos mencionar: gestión de los recursos humanos; gestión de recursos materiales; gestión de la tecnología de información; gestión de la documentación; organización general; gestión de los recursos financieros; etc.*

*Para **reducir los riesgos** en los procesos, se pueden implementar **Controles Internos**, que consistirán en la implementación de herramientas para reducir riesgos pero no conformaron un fin en si mismo. Los controles internos se pueden aplicar en todos los niveles de la organización, del **nivel estratégico, directivo y operativo**. Está pensado para facilitar la consecución de objetivos en una o más de las 3 categorías, que al mismo tiempo se solapan entre ellas. No obstante, el control interno sólo puede aportar un grado de seguridad razonable no una seguridad total.*

*Los **subobjetivos del control interno** son i) la **eficacia y eficiencia en las operaciones**, ii) la **confiabilidad de la Información** y iii) el **cumplimiento de las leyes y normas**. Los riesgos impactan o tienen consecuencias sobre estos tres puntos.*

*Luego existe la **auditoría interna**, que es un medio para evaluar la calidad del control interno.*"¹⁶

¹⁶ Posgrado de Administración Financiera. UBA. Materia Control Interno. Filminas de Clase. 2022

3. Diagnóstico

En esta instancia del trabajo describiremos con mayor detalle el problema que elegimos tratar y las causas que lo originan. A modo explicativo presentamos dos ejemplos específicos de lo que denominamos políticas enlatadas y enunciaremos los riesgos y dificultades que las mismas conllevan al momento de su implementación.

Luego analizaremos fragmentos del contenido de las Ley Nacional y Provincial que nos convoca, así como también el conjunto de formularios para el armado del presupuesto público jurisdiccional que propone la normativa en cuestión. Realizaremos el análisis descripto con foco en algunos de los conceptos enunciados en el Marco Teórico, con la intención de explicar que nuevo modelo de gestión y formulación de políticas públicas nos proponen estas leyes. Esto último nos permitirá vislumbrar lo que desarrollaremos en el punto siguiente de este escrito: una propuesta de intervención tendiente a paliar y erradicar la situación problemática de origen y promover nuevos patrones de gestión que generen el cambio deseado.

Finalmente explicaremos que si al momento de formular los planes de gestión de gobierno y las políticas públicas que los componen, nos basáramos en los conceptos que se reflejan en la nueva ley de administración financiera y en los conceptos que promueven los nuevos enfoques de gerenciamiento de la cuestión pública, estos problemas o dificultades podrían evitarse en las primeras fases de formación.

Para comenzar, y tal como mencionamos anteriormente, definimos como problema al abanico de dificultades que se presentan al momento de implementar cierto tipo de políticas públicas que denominamos “enlatadas”, las cuales se caracterizan por ser producto de procesos de elaboración centralizados, que en general no contemplan ni incluyen en su fase de elección y armado al sector local o población donde luego se aplicaran, ni a sus beneficiarios. Se describen como “enlatadas” por que se asemejan a preparaciones/soluciones prefabricadas, previamente elaboradas y listas para su aplicación, lo que muchas veces genera que mas allá de la buena voluntad, al momento de servirse/aplicarse no entren en el molde donde se quieren disponer.

Esto último conlleva a la aparición de travas para la implementación de las líneas de acción que la política propone y dificultades para su sostenimiento en el tiempo, generando finalmente un escenario de ineficiencia, ineficacia y mal uso de los recursos tanto físicos como humanos y financieros de las entidades estatales que los implementan.

A modo de explicativo, haremos una breve presentación de dos políticas de este tipo y describiremos las dificultades para su aplicación, las cuales como ya dijimos entendemos se originan en la falta de visión local al momento de su formulación.

El formato de políticas enlatadas antes descritas en ocasiones puede presentarse bajo la modalidad de Programas Nacionales que se traducen en la aplicación de políticas públicas, previamente elaboradas a nivel central, a niveles provinciales y municipales. Los Programas de este tipo en general proponen implementar proyectos concretos ya ideados con antelación y para su ejecución cuentan con financiamiento nacional que descende hacia los sectores locales donde se aplicarán. Si bien la naturaleza de este tipo de propuestas y el aporte financiero siempre contiene de base los mejores ideales de progreso y mejoramiento de la calidad de vida para sus beneficiarios finales, en ocasiones el resultado o saldo no siempre es positivo en términos de maximización de los recursos o aportes reales para la comunidad donde finalmente se insertan estos proyectos.

Vemos que el motivo de la falla en ocasiones radica en que si bien el aporte nacional inicial es grande y valioso, luego estos proyectos requieren para su sostenimiento en el tiempo de una estructura local fuerte que no fue identificada o verificada con antelación y en la realidad aún no se encuentra desarrollada en su totalidad como para sostener la iniciativa implementada. La falta de análisis, diagnóstico e inclusión previa del sector local en el proceso de formulación de la política o el proyecto, genera estas fallas en la visualización del interlocutor o destinatario final, lo cual luego se traduce en proyectos deficientes, con baja durabilidad en el tiempo y alto costo para las administraciones locales. O en casos aún más desalentadores, se traducen en proyectos con propuestas que no son lo que realmente la población local demanda o requiere en el momento de aplicación. Es decir, en propuestas enlatadas que no son posibles de aplicar bajo las particularidades provinciales y municipales de cada región del país, más allá de la buena voluntad que las generó.

Ejemplos específicos del tipo de situación descrita con sus riesgos y consecuencias:

Ejemplo 1.-Financiamiento nacional para la construcción de obra física específica de gimnasios municipales en barrios carenciados en el interior del país. Riesgo: falta de presupuesto para el mantenimiento de la infraestructura en términos edilicios y de recursos humanos luego de finalizada la obra con financiamiento nacional y ausencia de necesidad real de crear ese gimnasio debido a que ya existen o se evidencian otras necesidades más urgentes para el sector que se desea beneficiar, como la construcción de bebetecas para que madres solteras puedan salir a trabajar y tengan un espacio donde dejar a sus hijos bajo cuidado u obras para red de agua o cloacas.

Ejemplo 2.-Programa Nacional que promueve el acceso a precio diferenciado de garrafas de gas licuado a familias vulnerables a través de la compensación a fraccionadoras que apliquen un descuento para la compra en puerta de planta. Riesgo: nuevamente se identifica en el proceso de elaboración del programa, falta de visión local lo que genera baja respuesta a las necesidades locales, dado que la iniciativa no contempla que en algunas provincias existe una sola fraccionadora en todo su territorio y las grandes distancias en relación a la baja densidad poblacional genera gastos de traslado desde puerta de planta que superan la compensación por la bonificación a los consumidores, generando así que la implementación de la propuesta resulte difícil de aplicar o sostener a largo plazo en términos presupuestarios locales.

Para ambos ejemplos, la consecuencia es la misma: los proyectos, al ser enlatados y propuestos de arriba hacia abajo, no responden a necesidades reales de la comunidad donde se desean implementar o no contemplan deficiencias o impedimentos para su implementación en términos de mantenimiento local una vez finalizado el financiamiento nacional. Esta falta de visión local en el proceso de formulación y elección de iniciativas genera un riesgo para el cumplimiento de los objetivos de los proyectos y afecta o tiene consecuencias principalmente sobre el logro final de la política en términos de eficacia y eficiencia.

Ahora bien, luego de identificar las dificultades y los riesgos que presentan este tipo de políticas, luego de denominarlas como enlatadas por las características que comparten en cuanto a su proceso de formulación (centralizado y sin visión local del beneficiario), y luego de comprender los riesgos que presentan para su correcta implementación en términos de cumplimiento de metas, objetivos, eficacia y eficiencia en la utilización del uso de los recursos del Estado, nos encontramos en condiciones de plantear una manera de revertir esta situación, la cual radica en aplicar una manera diferente de formular planes de gestión y políticas públicas con base en todos los conceptos teóricos y prácticos que proponen las nuevas miradas de gestión pública analizados durante el Posgrado, mencionados en nuestro Marco Teórico y que principalmente forman parte de la naturaleza de la Ley Nacional 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su consecuente Ley Provincial 3.755 de la provincia de Santa Cruz.

A continuación, a modo explicativo y de manera muy reducida, tomaremos ciertos fragmentos¹⁷ de las leyes en cuestión y luego enunciaremos que tipo de concepto o valor de gestión proponen o descansan sobre los mismos.

Concepto de la ley/ valor, modo de acción que promueve:

“Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos”.

Eficacia entendida como la capacidad de alcanzar los productos y los resultados propuestos. Posibilidad de cotejar el cumplimiento de los objetivos y metas expost en base a un parámetro esperado y corregir si es necesario a partir de la creación de planes de mejora.

Por otro lado, con eficiencia hace referencia a la capacidad de obtener el máximo de productos y resultados con una cantidad determinada de recursos. La maximización del uso de los recursos del Estado, promueve a su vez a la transversalidad en la elaboración de políticas de Estado. Fomenta la visión integral e integrada de las unidades del todo y deja de lado la visión unipersonal al momento a crear iniciativas, líneas de acción.

¹⁷ Ver fragmentos de Ley a analizar en Anexo I.

“Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos” como una modalidad de generar pautas comunes a todos los organismos involucrados en los procesos de formulación y aplicación del presupuesto público, contemplando a cada unidad como parte de un todo, de un modelo integrado con un Plan de Gestión en común.

“Generar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional y evaluar la gestión de los responsables” como método para poder contrastar con lo programado y cotejar resultados, promover mejoras y rendir cuentas. Además de generar una metodología para el monitoreo interno y externo, promueve la posibilidad de generar participación ciudadana en cuanto a la disponibilidad de información y el grado de alcance y responsabilidad de los funcionarios en el cumplimiento de las metas programadas. Promueve valores del modelo de gobierno abierto descrito en marco teórico.

“Eficiente y eficaz sistema de control interno de gestión sobre sus propias operaciones”, propone una modalidad de trabajo que se base en el monitoreo constante de las metas de trabajo y el logro de los objetivos. Controles internos que fomenten la revisión continua para realizar ajustes en tiempo real que permita lograr el objetivo final de las políticas. Promueve la identificación del personal a cargo con el logro de los objetivos y fomenta la responsabilidad. Propone una visión de políticas y gestión de camino continuo de construcción y mejoras y no una visión previa y final cuando ya no hay plazos de corrección. Promueve continuidad institucional.

“Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado.” Esto sugiere contar con una estructura de trabajo fortalecida y enriquecida, con personal preparado, capacitado, valorado por el aporte y la diferencia que puede generar si se aplican los procedimientos comunes a toda la administración, requiere capacitación y asesoramiento continuo lo que a su vez genera espacios de intercambio, de debate y enriquece aún más los caminos de construcción colectiva, de autoevaluación, de monitoreo y promoción de mejoras de las políticas en práctica.

“En los presupuestos de gastos de utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios.”

Rendición de cuentas, monitoreo de implementación.

“Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deber incluir en los mismos información.” Contempla la necesidad de fomentar la continuidad de las políticas públicas más allá de los tiempos de gestión de cada gobierno.

“La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias:i) Asesorar, a todos los organismos del sector público nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades. Realizará un análisis crítico de los resultados, interpretará las variaciones, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones”. Promueve una visión integrada y unificada de plan de gobierno que se traduce en herramientas y principios comunes para el armado del presupuesto de cada organismo y jurisdicción para luego obtener un único documento que englobe a todos ellos. Para la implementación de esta metodología que se basa en el uso común de las herramientas a aplicar, se quiere capacitar a todo el personal a cargo de su desarrollo, lo que enriquece las estructuras del Estado y a la vez fomenta que todas las jurisdicciones trabajen en conjunto, muchas veces abriendo la posibilidad de que se transversalicen sus políticas y optimicen sus recursos. También al fomentar el armado del presupuesto con base en planes de gestión, metas, políticas y objetivos para cada acción, se obliga a repensar las líneas de acción a implementar. A su vez, una vez finalizados y aprobados los presupuestos, dichos documentos brindan a cada organismo en particular, al Estado nacional en general y a la ciudadana la posibilidad de constatar el resultado de las acciones, el logro de las metas o las medidas a corregir. Esto genera a nivel institucional de y gobierno, transparencia, accountability y rendición de cuentas, todos valores inherentes a modelos de gobiernos abiertos y democráticos. A nivel institucional genera la posibilidad de monitoreo continuo a través de la planificación de tareas de control interno y externo y permite paliar dificultades o deficiencias a través del armado de planes de mejora.

Por último, analizaremos los conceptos o valores que se pueden identificar a partir de los documentos que la normativa propone para el armado y presentación del presupuesto público jurisdiccional.¹⁸

La nueva ley de administración financiera estipula que el presupuesto nacional y provincial debe realizarse en base a una serie de documentos preestablecidos, los cuales son los mismos para todas las jurisdicciones del país y se componen a partir de los siguientes formularios:

Formulario 1: Política presupuestaria del Organismo. Misión/Visión y políticas por área.

Formulario 2^a: Resultados esperados de la política jurisdiccional.

Formulario 3a: Estructura programática de la jurisdicción/organismo.

Formulario 3b: Descripción de programa o categoría equivalente.

Formulario 3c: Producción terminal e intermedia.

Sin entrar en un análisis exhaustivo de cada uno de ellos, podemos enunciar que estos formularios para el armado del presupuesto y su mera denominación ya dan cuenta de los valores y conceptos de base que regirán las gestiones que implementen estas herramientas de trabajo y son el reflejo de la naturaleza y objetivos que se imparten en las leyes de administración financiera ya explicadas: políticas planificadas, descritas por programas, con una misión y visión elaborada en base al análisis y diagnóstico de las realidades que se quieren mejorar, con búsqueda de resultados intermedios y finales identificados en estadios previos a su ejecución, con una mirada de monitoreo y revisión constante del quehacer político para promover mayores grados de responsabilidad y rendición de cuentas, con propuestas de control externo e interno y la consecuente elaboración de planes de mejoras

¹⁸ Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Cruz. Documento modelo para armado de presupuesto jurisdiccional 2022.

en los casos que lo requieran para finalmente lograr las metas planteadas durante los procesos de formulación. Una mirada tendiente a formar planes de gestión integrales, que sean forjados con la participación de todas las partes que lo componen, con capacitación técnica y asesoramiento para los responsables a cargo, para que juntos logren cada vez mejores resultados. Estas herramientas comunes a todos sientan bases claras e iguales para que todas las partes puedan traducir sus propuestas en un solo idioma lo que genera que permitirá luego también aplicar los mismos parámetros al momento de evaluar las propuestas y el grado de ejecución final.

A partir de lo desarrollado, podemos definir que los conceptos/valores de administración y gestión que se desprenden de las Ley nacional y provincial y de los lineamientos que marcan los formularios para el armado del presupuesto público, dejan entrever un modelo de gestión pública más integrador, mas descentralizado, con mirada global e integradora de todos los sectores locales a cargo de la implementación de las políticas públicas, con foco en la transparencia, la responsabilidad y promoción de un gobierno más abierto a generar diagnósticos de la realidad más certeros, más cercanos a las necesidades de la ciudadanía, dispuestos a trabajar en post de la rendición de cuentas y el monitoreo constante del logro de los objetivos propuestos y la obtención de los resultados esperados para cada una de las políticas públicas implementadas a partir de la aplicación de mecanismos de control interno, externo y la promoción de planes de mejora, promoviendo así un uso más eficiente y eficaz de los recursos físicos, humanos y financieros del Estado que se traduce en una mejor calidad de vida para todos los ciudadanos de nuestro país.

Por lo expuesto, consideramos importante entender y visualizar la aplicación de estas leyes y de todos los conceptos que en ellas descansan, como una oportunidad para paliar deficiencias como las mencionadas a partir del análisis de este tipo de políticas que dimos en llamar enlatas y que nos sirven como ejemplo para comprender como una nueva mirada en el manejo de la gestión publica puede ayudar a vislumbrar herramientas para la construcción de un escenario mas propicio para el logro de las metas de cada gestión.

4. Propuesta de intervención

La propuesta de intervención apunta a la resolución o mejoramiento del problema diagnosticado.

1) Síntesis del problema a resolver:

El problema a resolver consiste en disminuir el riesgo de implementar políticas públicas que al momento de ejecutarse no logran obtener los resultados deseados o no maximizan el buen uso de los recursos del Estado por no haber tenido en cuenta al momento de su formulación características y necesidades locales del sector o población en la cual se quieren insertar.

Tal como lo explicamos en puntos anteriores, y luego de analizar los conceptos teóricos presentados en el marco teórico y desarrollarlos en la etapa de diagnóstico, estamos en condiciones de afirmar que las dificultades que plantean este tipo de políticas que dimos en llamar como “enlatadas” se originan en su etapa de formulación por responder a modelos de gestión centralizados que con contemplan ni incluyen la perspectiva local al momento de su elaboración.

2) Objetivos de la propuesta.

Proponemos como solución al problema antes descrito generar acciones para que los gobiernos al momento de elaborar sus planes de gestión y las consecuentes políticas que los componen, apliquen metodologías de gerenciamiento y administración de la cuestión pública más modernas con base en conceptos del tipo gobierno abierto, participativo, con mirada global y transversal en el armado de sus políticas públicas y tendientes al uso de metodologías ordenadas, esquemáticas, que se compongan de lineamientos básicos comunes a todas las esferas y partes de gobierno, lo que luego permitirá contar con información fácil de decodificar y comparar para cumplir con las fases de monitoreo y control, poder cotejar el cumplimiento de las metas y objetivos planteados inicialmente y generar planes de mejora cuando lo fuera necesario.

3) Estrategia a implementar.

Como también se desarrolló a lo largo del trabajo, todos los valores de fondo de las nuevas metodologías de gestión que detallamos en el punto anterior se reflejan en la Ley Nacional 24.156 de administración financiera y sistemas de control del sector público nacional y en Ley provincial 3.755, promulgada en el año 2021 en la provincia de Santa Cruz, su modificatoria y reglamentación del año 2022.

Entre otros lineamientos, las leyes en cuestión estipulan la formulación del presupuesto público en base a definición de programas, con detalle de la misión, visión y políticas por áreas, con sus consecuentes productos intermedios y finales esperados, con la formulación de indicadores y la programación de actividades de monitoreo que promuevan el control externo e interno y la consecuente producción de planes de mejor en los casos que lo requieran para finalmente lograr las metas y objetivos propuestos inicialmente.

A partir de lo anterior, estamos en condiciones de sostener que estas leyes y su implementación a nivel nacional y provincial sientan las bases y hace las veces de punta pie inicial para comenzar a transitar juntos, y de manera integrada, un camino de planificación de la cuestión pública más ordenado, en etapas y con todos los beneficios ya descriptos a lo largo de este trabajo.

En consecuencia, consideramos que la estrategia para resolver el problema de origen consiste en seguir concientizando y capacitando a todas las esferas e instancias institucionales de gobierno en la relevancia y la oportunidad de mejora que implica la aplicación de estas leyes y la metodología y valores que proponen.

En la provincia de Santa Cruz ya iniciamos este proceso y la elaboración y presentación de los primeros presupuestos con base en la nueva normativa ha sido una gran oportunidad para seguir capacitándonos y seguir repensando la forma de planificar y formular nuestros planes de gestión y políticas a aplicar. A su vez, este ejercicio nos permitió repensar las estructuras internas y

promover mayores actividades de monitoreo constante para poder responder con los estándares de control propuestos por la ley. En el proceso hemos tenido el acompañamiento del sector nacional y esta sinergia nos permitió complementarnos y generar un escenario de trabajo más integrado y transversal lo que entendemos acerca a ambos sectores a una mirada más cercana de las necesidades locales, lo que en un futuro podrá evitar las falencias que en un principio comentamos que generan las políticas que denominamos enlatadas.

4) Descripción del procedimiento y actividades a desarrollar.

La acción concreta que se propone es generar una línea de capacitación anual en armado, implementación y monitoreo del presupuesto público.

La propuesta consiste en la aplicación de seis instancias de capacitación interna y una instancia de participación ciudadana:

- Dos capacitaciones técnicas tendientes a la elaboración del presupuesto anual que estará dirigida al sector financiero y administrativo central de cada provincia a cargo del armado de dicho documento y a las mismas áreas de cada ministerio que componen el gobierno jurisdiccional. Luego estos agentes socializarán los conceptos impartidos a las líneas inferiores de gobierno, de modo de participarlos en el armado de las políticas públicas que compondrán el plan de gestión del gobierno provincial. En el proceso se buscará hacer especial hincapié en la necesidad de trabajar en conjunto con foco en la transversalidad de los objetivos de las políticas públicas como herramienta para maximizar el logro de los objetivos y la utilización de los recursos del Estado. Concientizar sobre la idea de que el quehacer público debe ser mancomunado y que las acciones deben complementarse y retroalimentarse por que este nuevo modelo de gestión pública propone el armado de planes de gestión con mirada integral y unificadora.

- Dos instancias para el fortalecimiento de las estructuras institucionales que se abocan al control interno y monitoreo de las políticas incluidas en los presupuestos y sus programas. Capacitación en estrategias para el seguimiento de indicadores, elaboración de informes de gestión y grado de avance y logro de los objetivos propuestos, informes de resultados, de productos intermedios y finales obtenidos y lineamientos para el armado de planes de mejora.
- Dos instancias de capacitación y sociabilización con el resto de las provincias del país que se encuentran aplicando la normativa en cuestión con miras a compartir experiencias, herramientas y aprendizajes en común y generar escenarios de retroalimentación.
- Una instancia de participación ciudadana que consistirá en el armado de mesas de trabajo entre los agentes de gobierno a cargo del armado del presupuesto provincial y las políticas públicas que lo integran y la ciudadanía o población beneficiaria final. Esta instancia de encuentro tendrá como objetivo generar la oportunidad para que la población comparta sus inquietudes y necesidades reales de modo de generar planes de gestión que reflejen políticas tendientes a paliar las verdaderas necesidades de la población para quienes fueron formuladas.

5) Acciones previstas para la evaluación de la intervención.

Para evaluar los resultados y el grado de rendimiento de la intervención propuesta, la misma primero será plasmada en un documento específico en el cual se plantearán las metas, objetivos y las actividades en función de las instancias de capacitación y participación ciudadana sugeridas y para cada una se crearán objetivos específicos y logros esperados.

Luego, en su etapa de implementación, al concluir cada una de las capacitaciones y actividades previstas, se realizará un informe de lo efectuado y se hará especial foco en la promoción de planes de mejora para los siguientes periodos de trabajo.

En cada instancia de capacitación se evaluará y fomentará el trabajo en grupo con foco en la transversalidad de las políticas públicas que componen el plan de gestión de gobierno y la importancia que representan todos los eslabones de la administración pública y su formación constante para el logro final de las metas de gobierno, así como también la participación ciudadana en las diferentes etapas de intervención.

5. Conclusiones

En un escenario ideal, que un Gobierno plantee un Plan de Gestión y lo traduzca en políticas públicas que luego se reflejan en Programas Nacionales con proyectos a niveles provinciales y municipales, es algo altamente positivo dado que da muestra de la intención de generar un rumbo común entre todos los sectores de gestión.

No obstante, y como vimos a partir del análisis de las políticas públicas que denominamos enlatadas y las falencias en términos de rendimiento e implementación, que por su naturaleza de origen generan, para que exista una correcta aplicación de una mirada integradora de gestión es necesario poner especial foco en los procesos y la metodología elegida al momento de formular las políticas públicas, que luego conformarán el plan de gestión nacional y jurisdiccional.

En consecuencia y luego de desarrollar diferentes puntos de análisis, concluimos que resulta imperante dejar de lado viejos modelos de gestión y toma de decisiones centralizados, con mirada de arriba hacia abajo, y comenzar a aplicar los conceptos del nuevo modelo de gerenciamiento de la cuestión pública que proponen tanto Ley Nacional 24.156 como la Ley Provincial 3.755 de la provincia de Santa Cruz, su modificatoria y reglamentación.

Por lo expuesto, y a partir de la identificación de esta necesidad de generar un cambio en el modo de formular las políticas públicas, es que propusimos como alternativa o solución a la problemática planteada generar acciones tendientes a concientizar y capacitar a todas las líneas de gobierno en el buen uso y aplicación de los lineamientos que conforman las leyes mencionadas.

Tal como se desarrolló en el punto anterior, la propuesta de referencia consiste en un plan de trabajo que consta de seis instancias de capacitación interna y una instancia de participación ciudadana. Las actividades de capacitación están destinadas a todo el personal de gobierno y poseen como meta la formación y revalorización de la capacidad técnica para la formulación de políticas públicas y el monitoreo contante de las acciones de gestión, la elaboración de planes de mejora y manejo de indicadores e información para la rendición de cuentas.

Además de la capacitación interna para personal de gestión, la propuesta incluye e identifica a la ciudadanía como actor relevante en los procesos de formulación de políticas públicas y por lo tanto sugiere el armado de mesas de trabajo entre agentes de gestión y población local beneficiaria. Es decir, plantea que luego de ser capacitados en la formulación del presupuesto jurisdiccional con foco en todos los lineamientos y valores que se incluyen en la reciente Ley de Administración Financiera de la provincia de Santa Cruz, los equipos técnicos de gestión se reúnan con la ciudadanía y conformen mesas de trabajo para que la población local cuente con la posibilidad de acercar sus inquietudes y necesidades a los gobernantes y finalmente las políticas públicas que compongan el presupuesto publico provincial sean el reflejo de la sinergia entre ambos sectores. Esto último además de promover la participación ciudadana como valor de un modelo de gobierno más moderno y abierto, busca reducir o eliminar el riesgo de reproducir las causas y consecuencias que generaron y dieron lugar a la creación de esta alternativa como respuesta al problema que planteamos inicialmente para el desarrollo de nuestro trabajo. A saber, políticas públicas que dimos en denominar enlatas por ser gestadas de manera centralizada, sin mirada local ni participación de la población a la cual se quiere beneficiar, lo cual genera luego fallas y deficiencias en los estadios de implementación y en el logro de sus metas y objetivos.

Ahora bien, además de la descripción y fundamentación de la propuesta de intervención elegida y el resultado que buscamos lograr a partir de la misma, resulta interesante en esta instancia del trabajo comprender y explicar como llegamos a concluir que esta iniciativa conforma la intervención acertada para el problema planteado. Para hacerlo, aplicaremos a continuación los conceptos expresados por el ya mencionado Kingdom.

El autor nos explica en sus escritos que en cuestiones de política pública debemos estar atentos para visualizar ciertos escenarios que hacen posible el surgimiento de una

oportunidad política, o ventana de oportunidad como el la denomina, para resolver una situación problemática identificada. Así como también debemos estar muy atentos a como haremos uso de esa oportunidad política para lograr su verdadero aprovechamiento y resolver el problema en cuestión.

Es decir, para Kingdom para que un problema sea resultado no basta con que surja una oportunidad política, sino que también es necesario que esta última este acompañada de un escenario que propicie su resolución y de actores que la apoyen y potencien.

Es en este último punto donde nosotros, al analizar el escenario donde hoy se implementan las leyes estudiadas y el nuevo modelo de gerenciamiento que las mismas proponen, identificamos la necesidad de iniciar a la par un proceso de transformación técnica e ideológica de todas las instancias y esferas de gobierno que tenga como objetivo virar desde una cultura del quehacer público tradicional, por no decir antigua, fuertemente enraizada, hacia un modelo de modernización del Estado en lo que a la gestión y administración de los recursos públicos respecta. Fue justamente en este punto donde logramos vislumbrar la relevancia de la propuesta de intervención posteriormente sugerida. Por que comprendimos que no basta con la existencia de la normativa, su reglamentación o la intención aislada de querer aplicarla, sino que es necesario a la par generar un cambio de paradigma ideológico y cultural que impregne todas estructuras e instancias de gobierno para que finalmente la aplicación de este nuevo paradigma sea verdadero y duradero en el tiempo.

Es decir, visualizamos la promulgación de la Ley 3.755¹⁹ de la provincia de Santa Cruz, su modificatoria 3.810 y su reciente reglamentación con fecha 29 de diciembre de 2022 como una ventana de oportunidad que nos abre y nos presenta un posibilidad ideal para comenzar a aplicar todos los conceptos que analizamos a lo largo de este trabajo y que como explicamos conforman un nuevo modelo de gerenciamiento y administración de la cuestión publica que busca modernizar las herramientas para el armado y gerenciamiento del presupuesto público nacional y jurisdiccional que, lejos de ser una mera enunciación de la cantidad de dinero a utilizar, busca ser un reflejo de un plan de gobierno, de gestión y de sus consecuentes políticas públicas; una propuesta de trabajo mancomunada, con mirada integradora y global de gobierno que refleja las metas y objetivos de cada una de las políticas

¹⁹ A partir de la cual se establece y regula la administración financiera y los sistemas de control del sector público provincial.

públicas que representan los programas propuestos para su ejecución. No obstante, comprendemos que la existencia de esta normativa no es condición sine qua non para garantizar el aprovechamiento de esta oportunidad política.

Por lo expuesto, consideramos que para su aplicación y verdadero aprovechamiento político, la norma debe ser acompañada de un cambio de paradigma cultural en la forma de administrar y gerenciar la cuestión pública y eso puede ser posible a partir de la instrumentación de la propuesta de intervención que sugerimos en este trabajo como medida complementaria a la gran oportunidad que nos brinda la promulgación e implementación de estas nuevas leyes de administración y gerenciamiento de la cuestión pública nacional y jurisdiccional.

Por tanto, estamos convencidos que la propuesta de intervención en cuestión será crucial para comenzar el proceso de transformación cultural e ideológico que abrirá las puertas para la implementación de los valores contenidos en los nuevos modelos de gestión con foco en la creación de planes de gobierno y de gestión basados en una mirada integradora, con una visión más federal, más transparente, más transversal en la búsqueda del logro de las metas y objetivos, lo que a su vez maximizará la utilización de los recursos físicos, humanos y financieros del Estado y promoverá mayor información para generar escenarios de gobierno más permeables a la rendición de cuentas, al control interno y externo, al monitoreo constante del logro de los objetivos y obtención de resultados, a la consecuente elaboración de planes de mejora en los casos que lo requieran, a la responsabilización de quienes trabajamos en post de un bien común, a una mayor participación ciudadana y a la posibilidad de que estos últimos puedan cotejar lo enunciado con lo realizado, lo que los empoderará al momento de volver a elegir a sus gobernantes.

Por último, consideramos importante destacar que para el desarrollo de este trabajo tuvimos siempre presente la importancia de comprender que cuando hablamos de analizar problemáticas y proponer alternativas o soluciones no podemos dejar de tener en cuenta durante el proceso, el origen de nuestra inquietud. Es decir, intentar siempre volver al foco del problema para comprender sí luego de analizarlo y sugerir una mejora, estamos proponiendo una alternativa innovadora o estamos replicando la misma situación a otro nivel. Analizar lo que sugerimos y enriquecerlo entendiendo que cada nueva propuesta presentará dificultades o problemáticas para su aplicación, por lo tanto intentar anticiparse a

las mismas para que la acción a aplicar sea lo más acertada posible y no pase a ser una mera enunciación de un deseo u objetivo a cumplir que nunca llegue a su fin. Y por con siguiente, siempre proponer medidas de monitoreo de la acción sugerida para generar posibilidades de ajustes y mejoras para el logro de la meta deseada.

Comprender finalmente que las políticas públicas que conforman un plan de gestión y sus procesos de formulación no son estáticos, no deben responder a modelos de gobierno centralizado, con mirada de arriba hacia abajo, sino más bien representar una visión de gobierno global, integradora, tendiente a favorecer la transversalidad en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos y la maximización de los usos de los recursos tanto físicos, como humanos y financieros del Estado.

Desde nuestra mirada, las políticas públicas deben ser planificadas y programadas en etapas que se complementen y retroalimenten entre sí para favorecer escenarios de durabilidad y trazabilidad en el tiempo, deben contemplar en sus procesos etapas de control interno, externo, de evaluación y elaboración de planes de mejora constante, todos conceptos que hacen a la naturaleza de la nueva Ley provincial 3.755 de la provincia de Santa Cruz y al modelo de gobierno y gestión que en sí misma nos propone.

6. Referencias bibliográficas

- Cohen M., March J., Olsen J. (17, March, 1972). “A Garbage-Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*. pp. 1-25.
- Elder C. Y Cobb R. (1993). “La formación de la Agenda”, en Luis Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Miguel Angel Porrúa Editor. p.82.
- Kingdon, J W. (1995). “Agendas, Alternatives, and Public Policies”. Nueva York, USA: Harper Collins College.
- Ley Nacional 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional.
- Ley provincial 3.755. Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público provincial. 8 de Julio de 2021.

- Ley provincial de Santa Cruz 3.810. Modificación de LAF. Modificatoria de la ley 3.755.
- Ministerio de Producción de la Provincia de Santa Cruz. Documento modelo para armado de presupuesto jurisdiccional 2022.
- Oscar Oslak. “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-Red GEALC. Septiembre 2013.
- Palabras claves. <https://www.aeaweb.org>.
- Posgrado de Administración Financiera. UBA. Materia Presupuesto Público. 2022.
- Posgrado en Administración y Finanzas. UBA. Fragmento de trabajo de materia cursada durante. 2021.
- Reglamento Ley N° 3.755 y modificatorias.
- Simurro Luciana. Tesis de Grado. Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable. El aprovechamiento de una oportunidad política. Universidad Torcuato Di Tella. 2004.

7. Anexo I

Fragmentos de Ley Nacional 24.156 de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional y Ley provincial 3.755 Administración Financiera y Sistemas de Control del sector público provincial.

Texto de Ley :

“Son objetivos de esta ley, y por lo tanto deben tenerse presentes, principalmente para su interpretación y reglamentación, los siguientes: a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos; b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del sector público nacional; c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar

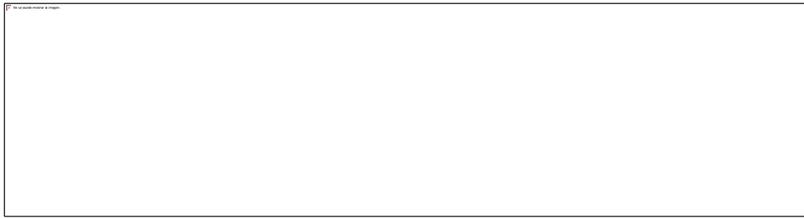
la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas; d) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción o entidad del sector público nacional, la implantación y mantenimiento de: i) Un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas; ii) Un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoria interna; iii) Procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad. Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con un personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta ley. e) Estructurar el sistema de control externo del sector público nacional.

Art. 14. — En los presupuestos de gastos se utilizarán las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de los mismos con sus fuentes de financiamiento.

Art. 15. — Cuando en los presupuestos de las jurisdicciones y entidades públicas se incluyan créditos para contratar obras o adquirir bienes y servicios, cuyo plazo de ejecución exceda al ejercicio financiero, se deber incluir en los mismos información sobre los recursos invertidos en años anteriores, los que se invertirán en el futuro y sobre el monto total del gasto, así como los respectivos cronogramas de ejecución física.

“ La Oficina Nacional de Presupuesto tendrá las siguientes competencias: i) Asesorar, en materia presupuestaria, a todos los organismos del sector publico nacional regidos por esta ley y difundir los criterios básicos para un sistema presupuestario compatible a nivel de provincias y municipalidades

La Oficina Nacional de Presupuesto realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de los efectos producidos por los mismos, interpretará las variaciones operadas con respecto a lo programado, procurará determinar sus causas y preparará informes con recomendaciones para las autoridades superiores y los responsables de los organismos afectados.”



Solicitud de evaluación de TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN (TFE)		Código de la Especialización
Nombre y apellido del alumno Luciana Valeria Simurro		Tipo y N° de documento de identidad: DNI 30.144.251
Año de ingreso a la Especialización – Ciclo: 2021	Fecha de aprobación del TFE en el Taller. Diciembre 2022	
Título del Trabajo Final SANTA CRUZ, LEY PROVINCIAL 3.755. Análisis y aprovechamiento de una ventana de oportunidad para plantear mejoras en la formulación de políticas públicas.		
Solicitud del docente a cargo del Taller Comunico a la Dirección de la Especialización que el Trabajo Final bajo mi tutoría se encuentra satisfactoriamente concluido. Por lo tanto, solicito se proceda a su evaluación y calificación final. Firma del docente		
Aclaración.....		
Datos de contacto del Tutor		
Correo electrónico	Teléfonos	
Se adjunta a este formulario: <ul style="list-style-type: none">Trabajo Final de Especialización impreso (una en pdf vía correo electrónico)		
Fecha Julio 2023.	Firma del alumno: Luciana V. Simurro 	

Form. TFE v1