

Evaluando “en clave pública”

Guía de indicadores e instrumentos
para la medición de capacidades estatales

AUTORES

Claudia BERNAZZA
Sabrina COMOTTO
Gustavo LONGO

Documento
de Trabajo N°1



FLACSO
ARGENTINA



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Evalutando “en clave pública”

Guía de indicadores e instrumentos
para la medición de capacidades estatales

AUTORES

Claudia BERNAZZA
Sabrina COMOTTO
Gustavo LONGO

Documento
de Trabajo N°1



FLACSO
ARGENTINA



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Autores

Claudia BERNAZZA
Sabrina COMOTTO
Gustavo LONGO

Colaboración:

María Celeste DE PASCUAL
Paula SCHAER

Buenos Aires, mayo de 2015

Documentos de Trabajo es una serie de publicaciones del Área Estado y Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede académica Argentina. Se propone abordar temáticas específicas en relación al Estado, al desarrollo, las políticas públicas, la sociedad civil, la administración pública y la integración regional y global. Cada Documento de Trabajo refleja los resultados de los proyectos de investigación del Área Estado y Políticas Públicas.

Área Estado y Políticas Públicas

Dir. Dr. Daniel García Delgado

Contacto

Ayacucho 555, 1º Piso. (AAC1026)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
acasalis@flacso.org.ar
<http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

Bernazza, Claudia

Evaluando en clave pública : guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales / Claudia Bernazza ; Gustavo Longo ; Sabrina Comotto. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2015.

E-Book.

ISBN 978-950-9379-31-2

1. Estado. 2. Políticas Públicas. I. Longo, Gustavo. II. Comotto, Sabrina. Título.

CDD 320.6

Fecha de catalogación: 19/05/2015



Este Documento de Trabajo y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.

Índice

I. Introducción	08
II. Lineamientos Metodológicos	14
III. Los indicadores de la capacidad estatal	18
Indicador 1: Proyecto de Gobierno.	18
Indicador 2: Liderazgo.	26
Indicador 3: Diseño estructural.	30
Indicador 4: Empleo público.	34
Indicador 5: Diseños procedimentales. Innovación tecnológica.	41
Indicador 6: Comunicación institucional.	49
Indicador 7: Aspectos fiscales y Gestión financiera.	54
Indicador 8: Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública.	59
Indicador 9: Interinstitucionalidad.	63
Indicador 10: Evaluación.	69
IV. Reflexiones finales	76
V. Bibliografía	80
VI. Sobre los autores	84



I.Introducción



La forma de definir, evaluar y fortalecer las capacidades estatales ocupa hoy un lugar central en los debates políticos y académicos, tanto nacionales como internacionales. Una serie de circunstancias -entre ellas, el fracaso de los modelos que promovieron la subsidiariedad de la acción estatal- ha obligado a los distintos foros (incluyendo organismos y sectores asociados a los modelos mencionados) a reconocer que el fortalecimiento de las capacidades estatales constituye una tarea urgente e imprescindible.

En nuestra región, la definición y análisis de las capacidades estatales se vincula a la reasunción, por parte de los Estados latinoamericanos, de roles que durante las décadas anteriores habían sido asumidos por actores del mercado bajo el principio de subsidiariedad que comentábamos. Estados que invierten en obras y servicios públicos, que crean y/o reasumen el control de empresas estratégicas, que ejecutan planes sociales de alcance masivo, que buscan insertarse en el orden internacional sin resignar su soberanía; en definitiva, Estados que se auto-reconocen como actores centrales del desarrollo y despliegan acciones tendientes a reafirmar este rol, configuran el nuevo escenario de lo público.

Sin embargo, si bien se han alcanzado consensos respecto de la necesidad de fortalecer la capacidad estatal, no se verifica un acuerdo análogo respecto de los elementos que la componen, por lo que existen diferencias respecto de cómo analizarla y evaluarla. En la definición de las capacidades estatales parecen coexistir la visión burocrática tradicional (que privilegia el apego a las normas por sobre toda consideración política), el paradigma gerencialista o *Nueva Gerencia Pública* (que busca asimilar las capacidades de las organizaciones públicas con las que se han estudiado para el ámbito privado) y visiones eclécticas (neoweberianas) que intentan conjugar elementos de ambos modelos para ensayar respuestas que se adapten a las actuales circunstancias.

También subsisten divergencias en cuanto a las metas que deben guiar la evaluación y mejora de las capacidades estatales, ya que la eficiencia puede ser entendida por fuera de las capacidades necesarias para un desarrollo socialmente inclusivo. En cuanto al sujeto responsable de generar los sistemas de evaluación, subsisten voces que promueven esquemas de *policy transfer*, es decir, transplante de soluciones diseñadas por organismos internacionales o por terceros Estados, mientras emergen voces que promueven esquemas que rescatan la propia experiencia y los aprendizajes situados.

En este contexto, la presente Guía ensaya una definición de capacidades estatales para este tiempo y este sur continental. A partir de esta definición, se intenta contribuir al desarrollo de sistemas de indicadores e instrumentos que permitan medir estas capacidades.

Estos indicadores fueron elaborados considerando su aplicabilidad en distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o municipal) y también con diverso alcance dentro de un mismo nivel de gobierno (un nivel en su totalidad, un sector, una jurisdicción, un organismo en particular, un programa). En cada caso, deberán tomarse aquellos indicadores que resulten pertinentes a la unidad observada, teniendo en cuenta las funciones y características propias del o de los organismos o sectores a evaluar, mientras deben desestimarse o adecuarse aquellos que no resulten aplicables o útiles para la evaluación.

Un breve estado de la cuestión

En el número anterior de la Revista *Estado y Políticas Públicas* de FLACSO se presentó un estado del arte¹ en materia de capacidades estatales, que conviene repasar para concluir en las definiciones que la guía hace propias. El concepto de *capacidad* tiene una potencia indiscutible a la hora de definir o presentar los elementos que configuran o determinan la *estabilidad*: “*El Estado, en su doble carácter de relación social y aparato institucional, dispone de un conjunto de propiedades o capacidades que justamente son las que determinan la condición estatal.*” (Abal Medina y Cao, 2012: 46)

Para Abal Medina y Cao, “*el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico, desarrollado a partir de dichas características*” (2012: 29). Más adelante, comentan que “*política, poder y Estado son conceptos necesariamente vinculados entre sí*” (2012: 29). En este marco, introducen el concepto de “estabilidad” de Oscar Oszlak, quien postula que el surgimiento del Estado se corresponde con un proceso formativo en el que un “*sistema de dominación social ha adquirido*

1 Bernazza, C. y Longo, G. (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas N° 3. Año 2014. Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina, pp. 107-130.

el conjunto de propiedades –expresado en esa capacidad de articulación y reproducción de relaciones sociales– que definen la existencia de un Estado” (Oszlak, 2008: 122, en Abal Medina y Cao, 2012: 46).

Entre las definiciones de capacidad estatal relevadas oportunamente, se destaca la de M. Grindle, en tanto expresa un punto de vista muy extendido durante el período de auge de las reformas gerenciales: *“la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”* (1997: 34, en Rey, 2011: 32).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha expresado que *“la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza. En este contexto, la implementación de la Reforma Gerencial es un aspecto fundamental para mejorar la capacidad de gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político”* (CLAD, 1997: 6). Esta definición es contundente como posición y como enfoque, inscribiéndose en lo que se ha dado en llamar la *Nueva Gerencia Pública* (en adelante, NGP), un paradigma que será revisado críticamente por esta guía.

Desde una perspectiva similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un manual de “Medición de la capacidad” (2010) en el que define *capacidad* como *“la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”* (PNUD, 2010: 7). El enfoque elegido es explicitado en el mismo manual: se valora una *gestión orientada a resultados* fundada en la racionalidad que supone toda organización. Así, la capacidad queda circunscripta a una cuestión instrumental o de funcionamiento.

Llegados a este punto, creemos que la NGP continúa la tradición de los primeros estudios administrativos, apegados a la racionalidad weberiana y a la profesionalización de los administradores antes que a las dinámicas de conflicto y concertación política. Pero este enfoque avanza más allá: el documento del CLAD y el manual del PNUD modernizan la lógica institucionalista superponiéndole la lógica del mercado. En esta migración, la *estatidad* se desdibuja.

Lattuada y Nogueira van a dar cuenta del enfoque institucionalista en su arista más polémica al no incluir, entre las capacidades estatales (CE), la *capacidad de gobierno*:

La noción de CE es diferente, en principio, a la de capacidades de gobierno (Iazzetta, 2009). Estas últimas estarán más vinculadas a las acciones concretas llevadas adelante en forma temporal por un gobierno en particular mientras que las CE darán cuenta de la construcción institucional del aparato estatal sostenido en el tiempo. (2011: 32)

Fabián Repetto advierte sobre la necesidad de integrar las capacidades políticas a las capacidades de un Estado al advertir *“el riesgo de tomar directamente como sinónimo el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal es aplicarlo sólo fronteras adentro del Estado”* (Repetto: 2003:12, en Abal Medina y Cao, 2012: 48). En tal sentido, el autor sugiere incorporar en el análisis a la capacidad política, ante la certeza de que *“el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional, que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado entre el Estado y la sociedad”*. (Repetto: 2003:12, en Abal Medina y Cao, 2012: 48)

Esta división entre capacidades administrativas volcadas “hacia adentro” y capacidades políticas desplegadas “hacia afuera”, en una administración de expertos que hunde sus raíces en la sociedad a la que sirve, proviene de la intensa lectura que se ha hecho de los trabajos de Evans y de la difusión del concepto de *autonomía enraizada* de su autoría:

Son varios los trabajos que analizan a las capacidades estatales como variable dependiente y sugieren diversos condicionamientos que contribuyen a potenciar o limitar su fortaleza. Así, uno de los enfoques más difundido es el planteado por Evans (1996), quien señala que los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra desarrollar una “autonomía enraizada”. Tal autonomía depende de la combinación, en apariencia contradictoria, de un aislamiento burocrático weberiano con una intensa inmersión en la estructura social circundante. El logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Se trata, señala el autor, de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que

ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. Como señala Schneider (1999), citando a Evans, autonomía enraizada en una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aun así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma, y de actuar en consecuencia. (Isuani, 2007: 14)

Bonifacio nos acerca definiciones de capacidad estatal elaboradas en el seno de organismos de crédito. En los documentos y propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la profesionalización del empleo público ocupa un lugar relevante en materia de capacidad. Para fomentar el profesionalismo y la “protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados”, el BID elabora un “Índice de Mérito” para analizar la autonomía de las burocracias, calificando a Brasil, Costa Rica y Chile en el nivel más alto, y a la Argentina en un segundo nivel junto con Colombia, México, Uruguay y Venezuela. Sobre estos pilares, el estudio del BID construye un “Índice de Capacidad Funcional” basado en los sistemas de remuneración y evaluación de desempeño (Bonifacio, 2009: 73-74). Este Índice de Capacidad Funcional no solo desconoce las capacidades políticas sino que reniega de su presencia, por lo que otra vez nos encontramos frente a una definición de carácter instrumental.

Desde nuestra perspectiva, la definición y análisis de las capacidades estatales se vincula a la reasunción, por parte de los Estados latinoamericanos, de roles que durante las décadas anteriores habían sido asumidos por actores del mercado. La “clave pública” supone poner en valor la centralidad de los Estados a la hora de definir un proyecto social, invertir en obras y servicios, crear y/o reasumir el control de empresas estratégicas, e insertarse en el orden internacional sin resignar soberanía. “Clave pública” supone asumir que los Estados son los actores centrales del desarrollo.

Esta clave permite sustraerse de una lógica unívoca, donde los “nuevos paradigmas” no dejan de responder a las formas tradicionales de concebir lo político y lo estatal. Según García Delgado:

Tanto el NPM² (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neoweberiano, caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal. (2013: 15)

Según este autor, estos enfoques no logran dar cuenta del giro hacia otro rumbo o modelo político económico que postularon varios gobiernos de América Latina. En el caso particular de la Argentina, García Delgado observa que:

(...) en estos últimos diez años en los gobiernos de Néstor y de Cristina Fernández de Kirchner comenzó a producirse una praxis pública y configurarse un nuevo rol del Estado más orientado a “traccionar” un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo (...) Todas estas políticas han colaborado en dar surgimiento a un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas (...), el político estratégico, que presenta, primero, una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Segundo, la preeminencia de la política sobre la economía. Y, tercero, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma. (2013: 15)

Evaluar “en clave pública” supone asumir este enfoque *político estratégico*, así como un modelo estatal que no es neutro respecto de los valores que orientan las propuestas y las acciones de gobernantes y agentes públicos. El espacio reservado a los derechos humanos, la justicia distributiva y la búsqueda del bien común en el proyecto institucional, así como las decisiones y acciones de sus agentes respecto de estos temas, serán centrales a la hora de medir las capacidades de un Estado.

Hacia una definición de *capacidad estatal*

A comienzos de esta investigación, se relevó el estado del arte en materia de capacidades estatales, indagando las definiciones ensayadas por autores argentinos y latinoamericanos. Asimismo, se relevaron los manuales existentes en esta materia, así como los indicadores que proponían.

A partir de este relevamiento, se optó por las definiciones que sumaban, a las *capacidades administrativas* que la mayoría de los autores consideraban y definían, las *capacidades políticas*, pero entendiéndolas como necesarias no sólo para el diálogo *hacia afuera* sino, y fundamentalmente, para la tarea de *gobierno*. La *capacidad de gobierno*, profusamente estudiada por Carlos Matus, no es una capacidad diferente sino constitutiva de la capacidad estatal.

Un Estado capaz de tomar decisiones soberanas respecto de un desarrollo sostenible y con inclusión social es la variable que, a nuestro entender, determina su capacidad. En este marco, las mayores responsabilidades que asuma el Estado pueden –y deben– estar sostenidas por los sistemas tecnoburocráticos del aparato institucional. Estas nuevas responsabilidades exigen la *formulación de una visión y un proyecto de gobierno*, la capacidad de *liderar ese proyecto y transformar las instituciones* para el logro de los objetivos, la capacidad de *conformar y conducir equipos*, de *comunicar, motivar y movilizar*, entre otras capacidades propias de un nivel decisorio consciente de la complejidad en la que operan las organizaciones estatales y decidido a gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política.

En esta línea, Sotelo Maciel insiste sobre la importancia de la *capacidad política*, señalando que “*lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática –cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano– sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política*” (Sotelo Maciel, 2013: 54).

A estas definiciones, se agrega la necesidad de incorporar los *finés* en el análisis, alejándonos, también por esta razón, del criterio gerencialista enfocado a resultados. El respeto por los derechos humanos y los derechos de mayorías y minorías silenciadas, así como la opción inequívoca por un sistema democrático de gobierno y un desarrollo incluyente son fines que definen, necesariamente, los atributos de un Estado.

Evaluando en “clave pública”

¿A qué nos referimos cuando hablamos de “clave pública”? Se trata de retomar la noción de “capacidad” pero dejando de lado el modelo gerencial privado que pretendía despolitizar el modelo clásico a partir de los principios de eficacia y eficiencia (cf. García Delgado, 2013: 14-15) y, en segundo lugar, superando la visión del Estado como problema, al modo en que lo hace el enfoque neoinstitucional. Desde nuestra perspectiva, se trata de asimilar la noción de capacidad con la búsqueda histórica y permanente del bien común que realiza cada pueblo. La responsabilidad de un gobierno, a través de la definición de un proyecto y la puesta en marcha de políticas públicas, es precisamente orientar sus acciones al bien público, dado que la eficacia y la eficiencia, por sí mismas, pueden dar resultados contrarios a los valores que animan a un cuerpo social, tal como lo demuestran el Holocausto o la instauración del terrorismo de Estado en nuestro país. Este punto de partida nos permite dejar atrás el paradigma neoliberal y su preocupación “resultadista”.

Esta perspectiva recupera, además, la visión de Carlos Matus cuando insiste en la necesidad de pensar el conflicto y la resistencia como *factum* sobre el cual operan las capacidades estatales. Un análisis en clave pública tiene en cuenta que la gestión se despliega en escenarios de conflicto y resistencia en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que se debe impulsar un proyecto de gobierno orientado hacia lo que, desde nuestra perspectiva, constituye el bien común: la justicia social, la opción por la democracia como forma de gobierno, el respeto por los derechos humanos, la perspectiva de género y el desarrollo incluyente. En palabras de Petrella:

El objetivo del bien común es la *riqueza común*, a saber, el conjunto de principios, reglas, instituciones y medios que permiten promover y garantizar la existencia de todos los miembros de una comunidad humana. En el plano inmaterial, uno de los elementos del bien común es el trípico reconocimiento-respeto-tolerancia en las relaciones con el otro. En el plano material, el bien común se estructura en torno al derecho de todos a un acceso justo a la alimentación, la vivienda, la energía, la educación, la salud, el transporte, la información, la democracia y la expresión artística. (1997: 18)

A partir de estas definiciones, se intenta contribuir al desarrollo de sistemas de indicadores e instrumentos que permitan medir capacidades estatales sobre la base de las siguientes premisas:

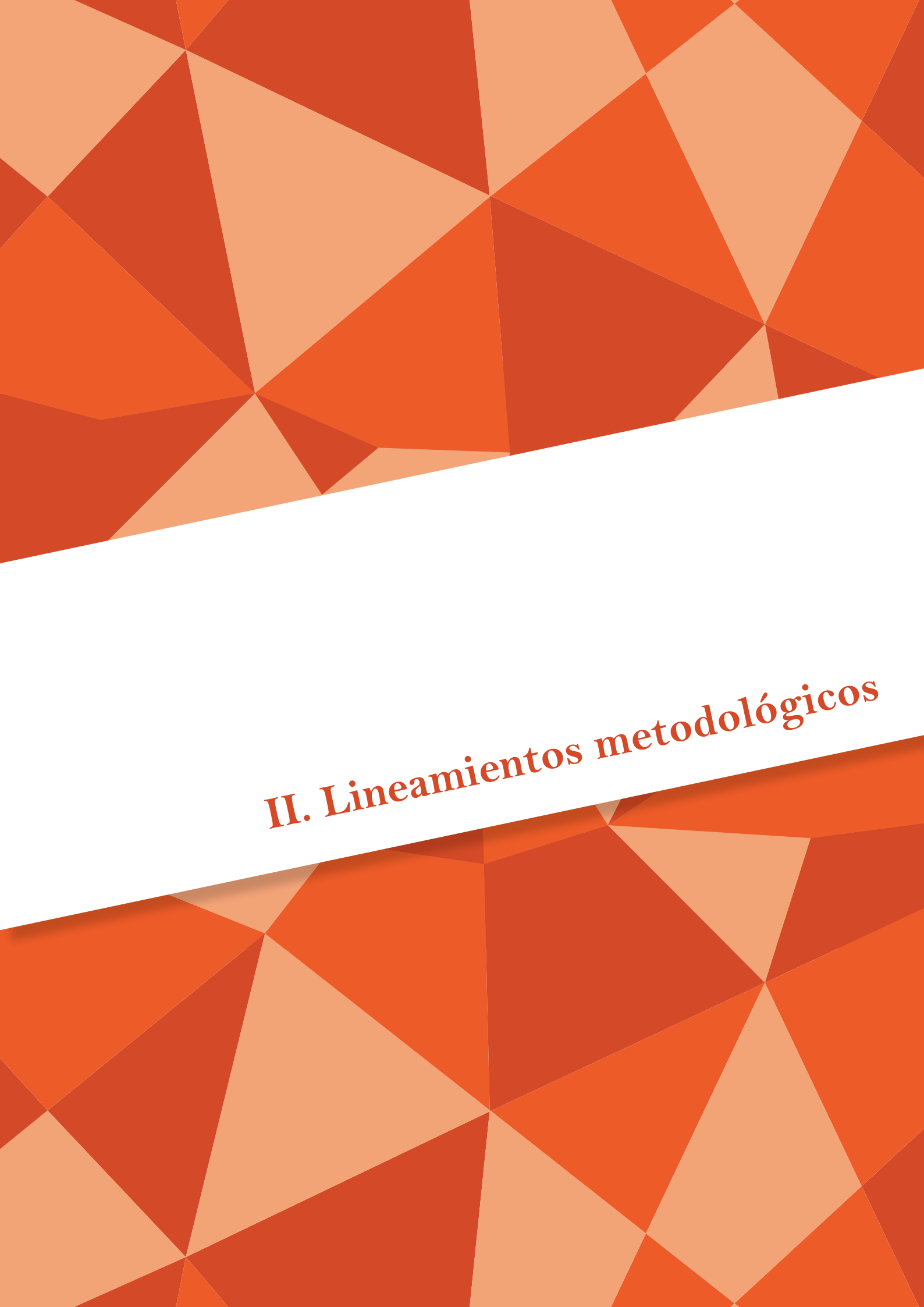
- La especificidad de la actividad estatal, que obliga a distinguir las capacidades necesarias para la gestión de lo público de aquellas que pudieran recomendarse para el sector público no estatal o para el sector privado.
- La necesidad de diseñar, para cada situación, el sistema de evaluación y fortalecimiento de estas capacidades, sin resultar viable ninguna copia, importación o aplicación de modelos uniformes o universales. Estos sistemas tampoco pueden alcanzar definiciones permanentes. Podemos decir que las capacidades estatales son *situadas, dinámicas e incomparables*.
- Las capacidades estatales no pueden ponderarse de modo rígido y *absoluto*. En este sentido, proponemos una definición en términos de fortalezas, debilidades y recomendaciones que permitan potenciar fortalezas y combatir debilidades.
- La evaluación de capacidades estatales es un acuerdo que se origina en un proceso participativo, donde deben considerarse los aportes de los equipos de gestión, de los destinatarios de programas y servicios y de sectores públicos y privados interesados.

Bajo estas premisas, en las páginas que siguen se identifican y desarrollan diez indicadores que, de acuerdo a la investigación realizada, resultan representativos de los elementos constitutivos de las capacidades estatales. Para su observación se proponen instrumentos que podrían emplearse para relevar el estado de situación en cada caso.

¿Por qué una Guía?

A partir de la aparición de textos que se propusieron actuar como manuales, como fue el caso del *Manual de Medición de la Capacidad* del PNUD (2010) y el *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina* (2012), entendimos que los gestores públicos están esperando textos útiles para la gestión cotidiana, capaces de formular recomendaciones para su mejora.

En este contexto, y siguiendo las reglas del arte, este ensayo se presenta como una *guía práctica*, sin pretensiones teóricas ni conceptuales. Vale aclarar que optamos por la elaboración de una *guía* y no de un *manual* para evitar las rigideces metodológicas asociadas a estos últimos. En las páginas siguientes se darán orientaciones para facilitar su lectura y utilización.

The background of the slide features a complex, abstract geometric pattern composed of numerous triangles in various shades of orange and red. These triangles are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some triangles appearing to overlap others. The pattern is most prominent at the top and bottom edges of the slide, framing a central white area where the text is located.

II. Lineamientos metodológicos

Este libro nació de un texto de Borges. De la risa que sacude, al leerlo, todo lo familiar al pensamiento -al nuestro: al que tiene nuestra edad y nuestra geografía-, trastornando todas las superficies ordenadas y todos los planos que ajustan la abundancia de seres, provocando una larga vacilación e inquietud en nuestra práctica milenaria de lo Mismo y lo Otro. Este texto cita “cierta enciclopedia china” donde está escrito que “los animales se dividen en a] pertenecientes al Emperador, b] embalsamados, c] amaestrados, d] lechones, e] sirenas, f] fabulosos, g] perros sueltos, h] incluidos en esta clasificación, i] que se agitan como locos, j] innumerables, k] dibujados con un pincel finísimo de pelo de camello, l] etcétera, m] que acaban de romper el jarrón, n] que de lejos parecen moscas”. En el asombro de esta taxonomía, lo que se ve de golpe, lo que, por medio del apólogo, se nos muestra como encanto exótico de otro pensamiento, es el límite del nuestro: la imposibilidad de pensar esto. Michel Foucault, Las palabras y las cosas, 1966.

Enfoque

En principio, esta guía surgió con la vocación de brindar una mirada propia en el campo de los estudios referidos a los indicadores que podrían medir o evaluar la calidad institucional o la capacidad de los Estados u organismos públicos de la región.

Para elaborarla, asumimos que es posible desagregar la capacidad estatal en indicadores que pueden demostrar su mayor o menor presencia. En segundo término, partimos de un supuesto crítico respecto de la valoración de cada uno de estos indicadores y de su peso relativo dentro del conjunto: su valor, tanto absoluto como relativo, depende de factores situados imposibles de mensurar *a priori*. Esta premisa fue acompañada por la certeza de que en ningún caso esta valoración puede hacerse desde un observador externo, situado fuera de la escena, sino que surge de un acuerdo entre actores involucrados en la escena estatal a estudiar, los que deciden realizar esta evaluación y pactan cómo realizarla.

De esta manera, la guía tiene varios usos, pero siempre desde el siguiente enfoque:

- La observación de la capacidad estatal parte de un acuerdo no exento de conflictos y resistencias –provenientes incluso de aquellos que podrían verse beneficiados-, en el que están involucrados los actores de la unidad estatal observada.
- Esta observación define un conjunto de indicadores a utilizar, por lo que esta guía se propone como una hoja de ruta para su selección.
- El sistema de indicadores resultante supone también la definición del peso relativo de cada uno y de una escala de valoración, la que puede ser numérica o cualitativa, según definan quienes se proponen esta empresa.
- Una vez realizada la observación, se obtienen indicios sobre las debilidades y fortalezas de la capacidad estatal, a partir de las que se elaboran recomendaciones para aprovechar las fortalezas y superar las debilidades observadas.

En virtud de este enfoque, las observaciones comparadas en las que se construye una suerte de *ranking*, en este caso de capacidad, donde unos Estados superan a otros, nos parece, por lo menos, imprudente. El Banco Mundial y otros organismos internacionales, así como observatorios de nuestro país y de la región, construyen índices que se aplican a un conjunto de organismos para luego posicionarlos en un listado que define a los *mejores* y los *peores* en una determinada materia, sin realizar aclaraciones acerca de los diferentes puntos de partida, situaciones históricas, condicionantes económicos, sociales y culturales, entre otros aspectos.

En todo caso, el método que aquí se propone puede ser aplicado en diferentes organismos y, en el largo plazo, esto puede dar lugar a acuerdos para la definición de índices compartidos, a ser aplicados por el conjunto.

Por el momento, nuestro objetivo es mucho más acotado: se trata de revisar, en diferentes unidades públicas, la situación que se presenta en los diferentes campos que aquí se proponen como *indicadores de capacidad*, generando recomendaciones que permitan aprendizajes y mejoras.

Propuesta

De los manuales e instrumentos estudiados, rescatamos y adoptamos el criterio de definir indicadores a observar. Seguramente, y tal como lo anticipa la enciclopedia borgeana, la lista indicadores que ponemos a consideración es incompleta e imperfecta. Las cualidades a observar podrían relevarse a través de otros ítems, o sumando indicadores. La definición de categorías es siempre un riesgo, y en esta operación encontramos el principal límite de esta propuesta. Conscientes de este límite, optamos igualmente por presentar un conjunto de indicadores que suponemos eficaces a la hora de rastrear la presencia de capacidad estatal.

La elección de cada uno de estos indicadores se presenta en un texto inicial que fundamenta la hipótesis de trabajo, es decir, se postulan los valores del indicador que estarían mostrando una mayor o menor presencia de capacidad estatal.

Para colaborar con la tarea de los gestores públicos abocados al fortalecimiento institucional, cada uno de estos indicadores se desagrega en *componentes* (entendidos como dimensiones o aspectos a observar) dentro de los que se proponen datos a relevar, fuentes a consultar, instrumentos a utilizar y *microindicadores* -en un mayor nivel de concreción- que estarían dando cuenta de la capacidad estatal en el campo que define dicho componente.

Entre los instrumentos de relevamiento se postulan entrevistas, encuestas y observaciones (en algunos casos participantes). El diseño de estas entrevistas, encuestas y guías de observación forman parte del trabajo a realizar por parte de los equipos abocados a la evaluación de la capacidad estatal, ya que su contenido dependerá de las circunstancias particulares de cada unidad o jurisdicción a observar.

Finalmente, se presentan, para cada indicador, una serie de reflexiones, recomendaciones o sugerencias que podrían colaborar con mejores resultados.

La elección de indicadores

Según se trate de Estados abordados como totalidad (el Estado nacional, Estados provinciales o locales), organismos autónomos, autárquicos, descentralizados, u oficinas del nivel central, habrá indicadores que cobrarán mayor relevancia y otros que deberán ser desestimados. En otros casos, el indicador se deberá adaptar a la realidad institucional observada a partir de la desestimación o agregado de componentes, ya que éstos son concebidos como dimensiones del indicador que pueden -o no- estar presentes. El conjunto de indicadores resultante pasa a conformar un sistema en el que se debe definir el peso relativo que se le otorgará a cada uno. Del mismo modo, al interior de estos indicadores, se deberá definir el peso relativo de sus componentes. Una vez definida esta relación, debe acordarse una ponderación en escala numérica o de tipo cualitativo para cada indicador y componente, la que luego se integra en una ponderación general. Sea cual fuere el sistema definido, la relación entre los indicadores y componentes seleccionados y la forma de ponderación, creemos que el nivel de capacidad que se observe debe ser el resultado de un proceso participativo inscripto en un *Observatorio del Estado* acordado con unidades académicas o unidades especializadas en temas de gestión pública.

La construcción de escalas y ponderación numérica de los resultados para cada indicador y/o componente seleccionado, así como para la capacidad observada en forma integral, puede facilitar la tarea de los analistas, siempre que no opere en favor de un reduccionismo que debilite el análisis. Las escalas de cinco o diez valoraciones, expresadas numéricamente, o a partir de conceptos por todos conocidos (excelente, muy bueno, bueno, regular, deficitario, por ejemplo) pueden dejar de lado la enorme riqueza de los comentarios o detalles a tener en cuenta en cada caso. Esta normalización colabora, por supuesto, con la lectura por parte de públicos amplios, pero puede empobrecer el análisis. Se sugiere que, si se opta por la utilización de estas escalas, éstas se acompañen con comentarios y aclaraciones.

En este campo, se sugiere otorgar un peso relativo mayor a los primeros indicadores (especialmente

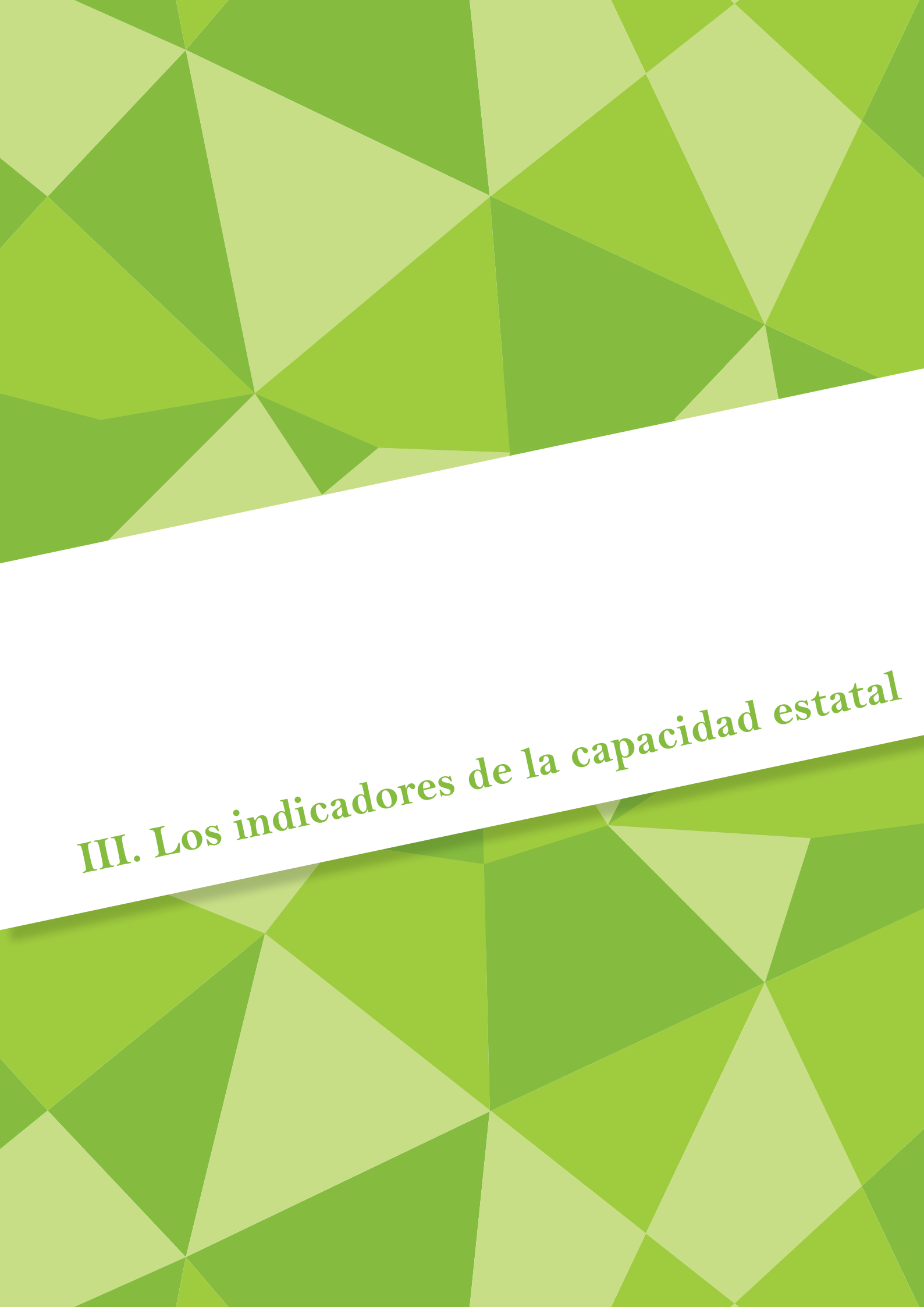
Proyecto de Gobierno y Liderazgo) así como sopesar en forma particular y realizar recomendaciones más exhaustivas en el caso de los indicadores que presenten valores más bajos.

Recursos de consulta

La presente guía recoge las experiencias llevadas adelante desde la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires durante el período 2004 – 2007. Asimismo, se recopilan y actualizan aquí estudios e investigaciones sobre esta materia realizados desde el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina, los que se fueron volcando en artículos publicados a lo largo de los últimos años. En virtud de que estas fuentes son la base de este trabajo, al final de cada capítulo se enumeran los textos donde estas ideas fueron volcadas originalmente. En ese listado también se recupera bibliografía complementaria o aclaratoria de algunos conceptos utilizados.

Una versión preliminar

El Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina pone a consideración esta primera versión de la guía como forma de colaborar activamente con la consolidación de los Estados latinoamericanos que emergen en esta primera década del milenio. Su corrección y enriquecimiento formará parte del diálogo académico y de gestión que abrimos a partir de esta primera presentación.

The background of the page is composed of a complex, abstract pattern of triangles in various shades of green, ranging from light lime to dark forest green. These triangles are arranged in a way that creates a sense of depth and movement, with some triangles appearing to overlap others. The pattern is most prominent at the top and bottom of the page, framing a central white area where the text is located.

III. Los indicadores de la capacidad estatal

A continuación se presentan los indicadores, desagregados en los componentes o dimensiones que se proponen para la evaluación de la capacidad estatal. Para cada uno de ellos, se postulan instrumentos de relevamiento y recomendaciones que buscan favorecer su observación y análisis.

Indicador 1: Proyecto de Gobierno

1. 1. Introducción

Todo Estado -si nos referimos específica y especialmente a su poder administrador- supone necesariamente un gobierno. Este dispositivo de poder y decisión es una de las capacidades centrales de una institucionalidad de lo público, toda vez que las decisiones suponen un esquema de valores sobre los que se fundan. Estos valores definen una memoria y una identidad, un diagnóstico del presente y sus problemas, y una idea de futuro.

Asimismo, el gobierno supone que ese futuro al que se aspira no es un devenir de la naturaleza o una oportunidad del azar, sino la construcción humana por excelencia, la más propia de quienes gobiernan y administran un Estado. Por fuera de este Estado y su poder administrador, otros poderes también piensan, diseñan y viabilizan futuros, lo que vuelve mucho más compleja esta empresa.

La capacidad de gobernar el sistema, frente a *gobiernos* de ámbitos no estatales motivados por intereses de diferentes grupos y corporaciones, será, a nuestro entender, la capacidad estatal inicial y fundante que condiciona y configura a las demás. En palabras de Rey:

Aún más importante, ya en el plano de la voluntad política, es contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado, de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados. (...) En este sentido, el concepto “capacidad política” del Estado se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobernación, para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras estatales per se. Por tanto, la capacidad del Estado tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, vale decir las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (Evans, 1996). Este tema ha sido ampliamente desarrollado en la bibliografía especializada como “autonomía enraizada”. (2011: 34)

Daniel García Delgado sitúa esta capacidad en la realidad latinoamericana del siglo XXI:

La recuperación de la autonomía del Estado y de la política como herramienta de transformación y de articulación social, por sobre las perspectivas que, desde la izquierda o desde la derecha del arco ideológico, deploraban no sólo la necesidad de la intervención estatal sino también el rol constitutivo del conflicto político para las sociedades democráticas. En ese sentido, recordemos que hacia el año 2010 en América Latina comienzan a consolidarse tendencias configuradas a lo largo de una década, en términos de nuevos liderazgos sociopolíticos y replanteos acerca del poder (Vilas, 2010). En la actualidad, contamos con un Estado que discute el poder entre los más diversos tipos de actores y que redirecciona el proceso de acumulación con metas de crecimiento (Rovelli, 2013) y apelación a los intereses colectivos, justificando así un debate ético, público y abierto sobre esos intereses. (2013: 16)

Respecto de esta capacidad, existe un indicador que, a nuestro juicio, es el que mejor expresa su presencia: la posibilidad de expresar e implementar un *proyecto de gobierno*. Como afirma Matus (1987: 73): “... *gobernar exige articular constantemente tres variables: proyecto de gobierno, capacidad del gobierno y gobernabilidad del sistema*”. El primer elemento de esta tríada a la que el autor denomina *triángulo de gobierno*, será el indicador con que abriremos la presente guía, en tanto aspecto imprescindible a evaluar a

la hora de intentar mensurar las capacidades estatales. Según Carlos Matus:

El **proyecto de gobierno** se refiere al contenido propositivo de los proyectos de acción que un actor se propone realizar para alcanzar sus objetivos, la discusión sobre los proyectos de gobierno versa sobre las reformas políticas al estilo de desarrollo, la política económica, etc., que parecen pertinentes al caso y al grado de gobernabilidad del sistema. Lógicamente el contenido propositivo es producto no sólo de las circunstancias e intereses del actor que gobierna sino además de su capacidad de gobernar, incluido su capacidad para profundizar en la explicación de la realidad, y proponer imaginativa y eficazmente respuestas y anticipaciones. (1987: 74)

Las escasas alusiones académicas y mediáticas a un proyecto de gobierno, así como la ausencia de reclamos hacia quienes gobiernan respecto de su expresión, se inscriben en el derrotero sufrido por la planificación de gobierno en la segunda mitad del siglo XX: la planificación gubernamental tuvo períodos de apogeo y declive, y sufrió cambios respecto de la escala en la que se la recomendó -pasando de la nacional a la local en los últimos decenios del siglo XX-. Durante este recorrido, esta herramienta no pudo resolver su *status* dentro del dispositivo estatal. Los funcionarios técnicos reclamaron para sí esta actividad, a la que consideraron diferente de la actividad política. Del mismo modo, los modelos centrados en el mercado y las discontinuidades en el orden constitucional sufridas por nuestro país y otros Estados de la región a lo largo del siglo XX y la desarticulación de la acción del Estado nacional, fragmentándola en intervenciones subsidiarias, descentralizadas y focalizadas en el contexto de las reformas neoliberales, contribuyeron a que este elemento central de la acción pública no ocupe el lugar que aquí le asignamos.

El golpe de 1955 resulta paradigmático en este sentido, ya que: “...la denominada *Revolución Libertadora* suprimió las oficinas de planificación creadas por el gobierno peronista y dejó a un lado la experiencia de programación nacional iniciada en 1946” (Bernazza, 2007: 95). A partir de entonces y hasta 1973:

(...) la sucesión de gobiernos de facto alternados con democracias relativas marcó un período en el que la consigna del desarrollo se cumplió a partir de la entrada masiva de capital norteamericano y de organismos internacionales de crédito. La posición liberal que cuestionaba la política económica cerrada del período peronista y el “desmedido” crecimiento del Estado, fue reemplazada por otra posición que también surgió de las filas del antiperonismo: el desarrollismo (ibidem: 97).

El breve interludio entre esta etapa y el golpe de 1976 abre la oportunidad de retomar un proyecto autónomo de desarrollo a través del *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977* y los compromisos políticos que lo acompañaron. Pero el golpe cívico militar de marzo de 1976 clausura este ensayo para abrir una etapa de consolidación de ciertos patrones propios de una *era del mercado*, como son: 1- la presencia de organismos internacionales en el diseño de programas gubernamentales, con los que sobrevuela la hipótesis de la incapacidad de la política para resolver problemas y se consolida la idea de un gobierno *técnico* y estructuras gerenciales alejadas de todo postulado político; y 2- la recomendación de una creciente descentralización, que da lugar al auge del *desarrollo local* bajo el pretexto de un *empoderamiento* de las comunidades y las instituciones locales y con otra hipótesis en ciernes: la ineficiencia de los Estados nacionales y provinciales a la hora de hacerse cargo de los territorios.

El *regreso* del Estado nacional en el primer decenio del siglo XXI, su vocación por llevar adelante actividades estratégicas y defender la soberanía territorial, así como la asociación con otros estados de la región para acrecentar su capacidad y poder frente a los poderes extra territoriales, reafirman la importancia de contar con un proyecto político autónomo, capaz de orientar, dirigir y configurar las instituciones de lo público. Un proyecto de gobierno surgido de convicciones profundas en torno de los derechos humanos, el desarrollo y la justicia distributiva, y con metas definidas a cumplir, se revela como un factor clave a la hora de medir la capacidad de un Estado, sea tanto del nivel nacional, como provincial o local. Del mismo modo, la capacidad de los organismos públicos autónomos, autárquicos o descentralizados, puede ser medida y valorada a partir del proyecto que se pone en marcha en su seno.

Sin embargo, la reasunción de roles por parte del Estado nacional se enfrenta con intentos de golpes de nuevo tipo, los denominados “golpes blandos” o “neogolpes”: *“El neogolpismo reconoce que los gobiernos fueron elegidos democráticamente, pero argumenta que ellos no gobiernan democráticamente. Crea imágenes de estos gobiernos como dictaduras y genera un clima que justifique un golpe de Estado, inclusive por medios no militares.”* (Agencia Ansa, 2012, en Stefanoni, 2012: 5)

Proponemos como hipótesis, en esta materia, que los Estados se vuelven garantes de derechos y del desarrollo incluyente, y capaces de lograr resultados en esos campos, cuando cuentan con un proyecto que da direccionalidad a sus actividades y con estrategias para enfrentar las resistencias y conflictos que se originan.

1.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Definiciones político-ideológicas

A la hora de disponernos a observar la presencia y fortaleza de un *proyecto de gobierno* (al que podemos definir también como *proyecto institucional*, en el caso de observar un organismo público autónomo, autárquico o descentralizado: universidades, institutos, centros, comisiones, unidades ejecutoras, etc.), deben relevarse, en primer lugar, las definiciones político-ideológicas que expresan sus autoridades y que dan sentido al proyecto institucional.

Los ideales, las ideas y convicciones son el fundamento de la acción política y, por lo tanto, una usina generadora de proyectos. Esto no significa desconocer que estos proyectos son también una consecuencia de la dinámica social, lo que genera una readecuación y revisión permanente de las ideas y convicciones en que se fundan. *Esta dinámica de las ideas es estructurante de los proyectos.*

Cuadro 1: Definiciones político-ideológicas

Dato a relevar	Instrumentos y fuentes del relevamiento
Definiciones político-ideológicas.	Recopilación y análisis de declaraciones de prensa, plataformas electorales, discursos, discurso de apertura de sesiones ordinarias, documentación institucional. Entrevistas a autoridades institucionales.

Fuente: elaboración propia.

Puede suceder que las definiciones que se releven no sean coherentes con el posterior despliegue de objetivos, planes, programas y/o acciones institucionales. De hecho, puede suceder que sean francamente contradictorios. Esta observación hablará de la debilidad de este indicador, y formará parte de la evaluación de la capacidad.

También puede suceder que el proyecto que se postula no se oriente a la defensa de los derechos humanos y el desarrollo con inclusión social. En este caso, las capacidades que se necesiten, orientadas al cumplimiento de otros fines, no están previstas en esta guía.

Componente 2. Proyecto institucional

Un proyecto de gobierno puede presentarse como planes, programas, agendas o acciones que reconocemos como políticas públicas, en tanto *expresión de decisiones transformadoras sobre un tema socialmente problematizado* (la Asignación Universal por Hijo o el cambio en materia de tramitación del DNI pueden considerarse ejemplos de lo antedicho).

Los planes, políticas o proyectos (utilizaremos estos términos en forma indistinta, aludiendo a siempre a la *expresión de una voluntad de gobierno que orienta la acción institucional en pos de los bienes y servicios a brindar*) pueden clasificarse de acuerdo al tema, el tiempo y el espacio que cada uno de ellos define.

Respecto del tema, podemos distinguir entre planes *integrales* y planes *sectoriales*. Sin embargo, cabe señalar que la postulación de un plan integral no *neutraliza* ni invalida los planes sectoriales, los que son propios de organismos con competencias específicas. Este tipo de planes conviven y se interrelacionan de distintos modos.

Pero, se trate de un proyecto integral o sectorial, para saber si estamos ante un verdadero proyecto institucional, esto es, *una voluntad puesta en acto* capaz de configurar las rutinas, los procesos, las actividades y los resultados a obtener, debemos relevar su *presencia* en la vida de la institución. Para conocer su real implicancia en la vida institucional (esto es, que no sea una pieza meramente declamativa), deberá evaluarse si los *resultados institucionales obtenidos* se corresponden, en *calidad, cantidad y alcance*, a los objetivos expresados.

Cuadro 2: Proyecto institucional

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Plan integral / plan sectorial.	Declaraciones o documentos que refieran a un plan de acción integral y/o sectorial. Alusión a un plan de tipo integral en el plan sectorial de la institución. Alusión al plan integral y/o sectorial en programas y proyectos institucionales. Aprobación del plan integral y/o sectorial, o de alguno de sus componentes, a través de leyes o actos administrativos del organismo. Alusión al plan integral y/o sectorial en piezas comunicativas gráficas o audiovisuales diseñadas por la institución. Alusión al plan integral/sectorial en piezas comunicativas o normas emanadas del poder Ejecutivo u otros organismos.
Bienes y servicios brindados en relación con las competencias institucionales y el plan expresado.	Relevamiento de bienes o servicios efectivamente brindados. Relación de estos bienes y servicios finales con las competencias institucionales y los objetivos del plan previsto. Cantidad, calidad y alcance o cobertura territorial. Observación y entrevistas a destinatarios de estos bienes o servicios (en productos intermedios, los destinatarios pueden ser oficinas del propio Estado; en productos finales, los destinatarios serán los colectivos sociales definidos en las competencias o en el plan).

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Agenda de gobierno

Según Matus (2008: 166), la agenda del dirigente cumple tres funciones principales: a) expresa la utilización del tiempo del gobernante; b) constituye el “medio de selección de los problemas de mayor valor”, de acuerdo a la situación y c) es un mecanismo de comunicación con el gobernante.

La postulación de una agenda de gobierno y, fundamentalmente, su diseño y adecuación permanente para incidir en la agenda pública aumentan la capacidad de gobierno del sistema.

Cuadro 3: Agenda de Gobierno

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Agenda de gobierno.	Piezas escritas, gráficas o audiovisuales conteniendo la agenda. Realización de reuniones periódicas de elaboración y consolidación de la agenda del gobernante. Realización de reuniones de equipos de áreas operativas y de comunicación para el chequeo de la agenda.
Equipos afectados al diseño y ejecución de la agenda de gobierno (sala de situación).	Conformación del equipo. Análisis de integrantes, periodicidad de reuniones, rutinas de trabajo, resultados obtenidos.
Temas de la agenda de gobierno en la agenda pública.	Relevamiento del temario de la agenda pública. Análisis de la incidencia de la agenda <i>de los medios</i> . Análisis de la presencia de temas de la agenda de gobierno.

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Políticas públicas y proyectos especiales

Un plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos. Un *programa*, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos. Pasando a un mayor grado de concreción tenemos lo que se denomina *proyecto*. Con este concepto se hace referencia a *un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas*.

En la vida real de las instituciones, este *árbol de la planificación* no se presenta con una racionalidad tan precisa. De hecho, las políticas públicas muchas veces no responden a esta genealogía. Carlos Vilas engloba "bajo la denominación de políticas públicas al conjunto de acciones ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político." (2011: 39)

Según este autor,

Las políticas públicas constituyen la materia propia de la función de gobierno, una función que guarda una relación de adecuación al proyecto de poder de las fuerzas políticas a cargo del gobierno, pero que generalmente mantiene una cierta autonomía operativa respecto de éste como condición para un desempeño eficaz de su cometido específico. (*ibidem*, 2011: 42)

En línea con el concepto de políticas públicas, existen programas o proyectos que denominaremos *especiales*, los que, por alguna razón de oportunidad o relevancia, dependen directamente de la autoridad máxima del organismo y son una clara expresión de sus principales preocupaciones. Los *proyectos especiales* revelan dónde está focalizada la atención y postulan acciones que se consideran importantes por sí mismas o por su posibilidad de otorgar viabilidad a otras acciones. La formulación de proyectos especiales es un síntoma de *salud* o, más precisamente, de capacidad, al generar un orden de prioridades que organiza la propia tarea y orienta a aliados y destinatarios.

Cuadro 4: Políticas públicas y proyectos especiales

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Políticas públicas. Proyectos especiales.	Expresiones públicas referidas a políticas o proyectos prioritarios del organismo. Documentos alusivos a las políticas o proyectos. Normas de aprobación de políticas o proyectos especiales emanadas del propio organismo o autoridad superior. Piezas comunicativas, gráficas, o audiovisuales que presenten la política/el proyecto. Piezas de comunicación y normas que aludan en forma indirecta a la importancia de la política o del proyecto.
Bienes y servicios producidos.	Productos intermedios o finales obtenidos a partir de la puesta en marcha del proyecto especial. Evaluación cuantitativa y cualitativa, alcance, cobertura territorial o de poblaciones destinatarias e impacto.

Fuente: elaboración propia.

Componente 5. Ámbitos de concertación

La planificación estratégica, en tanto reconoce que existen multiplicidad de actores, sectores, intereses y posiciones en juego, pone de relieve la importancia de las técnicas de negociación, mediación y, en general, la habilidad del planificador para establecer canales de diálogo, participación y conciliación, tanto con los equipos de trabajo como con actores y sectores externos (sector empresario, organizaciones sociales, sindicatos, etc.).

A estos fines, la técnica pone a disposición del gobernante una cantidad de fórmulas para *el diálogo y la participación*: foros, asambleas, mesas barriales, gabinetes y mesas de trabajo o concertación. Los resultados de este diálogo se registran para alimentar los sistemas de información y diagnóstico. Finalmente, este diagnóstico colabora con la adecuación de las normas, con la elaboración del presupuesto y con la ejecución del gasto.

Estos ámbitos deben promover el logro de acuerdos de trabajo y acción, y, en los casos donde los intereses sean total o parcialmente contrapuestos, se deben concertar aquellas acciones que no perjudiquen los intereses en juego. Si esta negociación resultara imposible, el gobernante puede optar por desestimar la convocatoria de uno o más actores interesados. Esta opción define figuras antagónicas, y todo proyecto las tiene. *No se puede ser amigo de todos* reza un conocido refrán de la política. Sin embargo, según todas las reglas del sentido común, se espera que el gobernante minimice las figuras antagónicas, priorizando acuerdos y alianzas con el mayor número de actores posible.

El número de reuniones, así como su periodicidad o constancia y los actores que participan, hablarán de la debilidad o fortaleza de este componente. Es común encontrar una primera reunión a la que se otorga una gran publicidad, con presencia de autoridades y figuras relevantes de cada organismo convocado, a la que siguen reuniones a las que se le otorga escaso peso institucional, debilitando el espacio. Se observa incluso que muchas veces se abandona la convocatoria sin que nadie reclame su prosecución.

Cuadro 5: Ámbitos de concertación

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Apertura de ámbitos de diálogo y concertación con los actores internos y externos vinculados al proyecto, convocados periódicamente.	Actas de convocatoria a reuniones o foros de diálogo y/o concertación. Actas y/o registros de acuerdos alcanzados en dichos ámbitos. Número de reuniones, duración, participantes. Utilización de la información obtenida de las mesas de concertación en piezas comunicativas, normas y discursos institucionales. Relevamiento de ámbitos abiertos en el pasado, cuya continuidad fue interrumpida. Causales de dicha interrupción.

Fuente: elaboración propia.

Componente 6. Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género

Desde nuestra perspectiva, un proyecto de gobierno supone un compromiso vital con los derechos humanos y una opción en favor de la inclusión y la justicia social. Debemos repensar las instituciones públicas desde un enfoque de justicia distributiva y solidaridad social. Asimismo, la perspectiva de género es un aporte ineludible para alcanzar un desarrollo con inclusión social.

Daniel García Delgado reflexiona sobre este tema en los siguientes términos:

La democracia no es una construcción que está dada de una vez y para siempre, como tampoco lo están los derechos adquiridos o las mayores oportunidades. De este modo, la democracia con mayor calidad y ampliada en derechos como parte del nuevo paradigma es un camino no terminado, perfectible y que no deja de ser susceptible de posibles retrocesos, tanto en lo referido a los avances sociales como al retorno de perspectivas conservadores que han sido hasta ahora una norma histórica en nuestra región. (2013: 76)

Cuadro 6: Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento.
Presencia del enfoque de DDHH, criterios de justicia distributiva y enfoque de género en documentos y prácticas institucionales.	Análisis de documentos de planes y programas, discursos y notas de prensa. Análisis de expresiones en redes sociales y entrevistas de autoridades y equipos de gestión. Observación participante de actividades de gestión.

Fuente: elaboración propia.

1.3. Propuestas para fortalecer la capacidad de proyectar. Hacia el desarrollo con inclusión.

Los planes, programas o agendas -en definitiva, el *proyecto institucional o de gobierno* y sus *políticas públicas*- son los grandes orientadores de la tarea pública. Sea que se registren o documenten o que se postulen en forma oral, en escritos fragmentados o en declaraciones, sus premisas son el flujo que revitaliza las instituciones y da sentido a su acción cotidiana.

Un proyecto de gobierno o una política pública tiene su origen en una voluntad política de transformación que recurre a la técnica para lograr concretar su cometido. Los ámbitos de diálogo, acuerdo y concertación le

otorgan volumen político, y los instrumentos técnicos permiten su materialización. Para los líderes, la acción de proyectar es una oportunidad de desplegar ideas e ir al encuentro de los otros, la tarea más viva y creativa de la política. Con la apertura de espacios de interacción para el debate de un proyecto, el juego de la política alcanza su máxima expresión arquitectónica.

Esta capacidad de señalar y proyectar futuros deseables es la expresión más clara y consistente de soberanía. Un Estado con proyecto se vuelve más fuerte porque gana en autonomía decisoria y soberanía. Desde esa posición de fuerza, sale al encuentro de otros actores del sistema social y económico en el que se inscribe.

La alusión al futuro al que se aspira, a los intereses en juego y a las luchas que se librarán es la épica que convierte a trabajadores y ciudadanos en sujetos comprometidos con lo público. Burocracias apegadas a horarios y rutinas vuelven a percibir la importancia de su tarea, mientras la ciudadanía retoma la búsqueda o construcción de canales de participación.

Y si la apuesta es al desarrollo inclusivo y la justicia distributiva, trabajadores públicos de todas las edades retomarán los sueños que los animaron a estudiar y brindar sus conocimientos en oficinas públicas. El deseo de justicia también forma parte del ADN de los gremios del sector, los que se suman en general a toda apuesta que los haga sentir parte.

La institucionalidad estatal no está exenta de emociones. Muy por el contrario, su cotidianeidad las necesita, pero no como sentimiento momentáneo, sino como celebración de la potencialidad humana, de lo que es posible realizar juntos. Para que este proceso se active, no hacen falta largos documentos, sino firmes convicciones.

Indicador 2: Liderazgo

2.1. Introducción

La planificación y el liderazgo tienen una relación inescindible. Al hablar de planificación estratégica, también estamos pensando, aunque no lo expresemos, en el ejercicio de un liderazgo efectivo para: 1- recolectar, aunar y expresar los sueños y las expectativas sociales; 2- transformarlos en un proyecto; 3- llevarlo a cabo.

Matus se refiere específicamente al concepto de liderazgo, señalando que éste:

(...) destaca la capacidad de algunos individuos para conmover, inspirar, movilizar y guiar a las masas populares, de manera que entre ellas y él se crea una alianza, en parte emocional y en parte racional que los hace marchar juntos hacia el éxito o la derrota (...). El dilema es la rebeldía o la adaptación. Los líderes escogen la lucha contra la adaptación. El liderazgo se ejerce contra la corriente natural que acomoda a los individuos a cada circunstancia. Es una lucha constante contra la indiferencia (...) La idea misma de liderazgo supone que los hombres pueden cambiar la realidad y que no son un simple agente de la historia (...) El líder es líder, justamente, porque tiene menos ceguera situacional que el hombre común, porque hace camino en el terreno que la historia y el medio le permiten. (2008: 15-16)

Matus nos remite al carácter *situado* de los liderazgos: los mismos no son estáticos, sino que responden a situaciones variables. La capacidad para adaptarse a cambios constituye, pues, una habilidad indispensable del líder.

A su vez, y vinculando el concepto de liderazgo con el de planificación, Matus desarrolla la noción de *capacidad de gobierno* que, como dijimos al presentar el indicador anterior, es uno de los vértices del *triángulo de gobierno*. La capacidad de gobierno es la habilidad de conducción o dirección, que comprende técnicas, métodos, destrezas y experiencias del líder y de su equipo para dirigir el proceso social hacia determinados objetivos (Matus, 1987). Dentro de esta capacidad, el dominio de técnicas de planificación adecuadas constituye una de las variables más significativas (ibídem).

Los liderazgos se advierten en diferentes integrantes del equipo. Muy difícilmente se concentran en una sola persona y, en ese supuesto, nos encontramos frente a la debilidad de un sistema que no permite la expresión de liderazgos múltiples. Estos liderazgos pueden darse tanto en instancias políticas como técnicas, por lo que preferimos hablar de liderazgos político-técnicos.

Según el nivel y responsabilidad de cada unidad orgánica, estos liderazgos pueden asumir tareas de *coordinación, dirección o conducción*³. La coordinación, como tarea general a la que se abocan todos quienes asumen este rol, tiene una importancia central en estructuras departamentalizadas como las que se han configurado a lo largo de la historia de Occidente. Como señala Oszlak, la Administración Pública moderna plantea la paradoja que presupone la necesidad de contar con entes públicos cada vez más especializados y diferenciados, por un lado, y, por el otro, la disgregación que produce dicha especialización, la cual demanda la implementación de mecanismos de cooperación y coordinación que tiendan a: “...*conciliar objetivos, coordinar esfuerzos y, sobre todo, preservar el sentido de dirección de la actividad desarrollada por subconjuntos de unidades vinculadas entre sí por alguna forma de interdependencia*” (1980: 12).

En el título que sigue se intentarán operacionalizar las variables del liderazgo a través de una serie de componentes tendientes a poner de relieve -y mensurar- la relación entre el liderazgo y las capacidades estatales. La hipótesis de la que partimos es que, a mayor presencia de liderazgos político-técnicos al servicio de la concreción del proyecto de gobierno, la capacidad estatal será mayor.

3 Para profundizar sobre estos roles, ver Bernazza (2002).

2.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Motivación

Sea cual fuere el estilo de un líder, la motivación de los equipos que encabeza para alcanzar un objetivo compartido (o la construcción de una visión compartida, según numerosos autores) es un aspecto esencial del liderazgo.

En este sentido, es necesario identificar la capacidad del líder para comprometer a su equipo con el proyecto, capacidad que está ligada a sus virtudes para comunicar. La decisión de cada uno de los integrantes de participar activamente, como expresión de una voluntad propia, es un logro que comparten el integrante del equipo y su líder.

Cuadro 7: Motivación

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Motivación individual y grupal.	Participación de los agentes en la elaboración del plan, las estrategias y la toma de decisiones. Asunción de responsabilidades crecientes por parte de los miembros del equipo. Propuestas de delegación para negociaciones, intercambios o gestiones especiales. Propuestas de representación del organismo ante terceros.
Aplicación de técnicas de negociación, mediación y conciliación.	Realización de entrevistas con los miembros del equipo. Reuniones de trabajo. Participación en reuniones de mediación y negociación interna.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto

Un liderazgo puede estar validado formalmente por una institución a través de un acto de administración o ejercerse de hecho. Asimismo, personas sin vocación de liderazgo pueden ser nombradas en roles de dirección, lo que produce no pocos problemas en la línea de trabajo.

Más allá de la fuente del liderazgo, la percepción de los pares y de los miembros del equipo de las capacidades del líder constituye el origen de la *autoridad*. Un liderazgo reconocido invita a los integrantes de un grupo a involucrarse con el proyecto que propone ese liderazgo. El *reconocimiento* del liderazgo por parte de los miembros del equipo está íntimamente vinculado con el *compromiso* de éstos con el proyecto. Este compromiso suele tener una relación directa con el presentismo y la participación activa en proyectos especiales, aumentando notablemente la capacidad estatal.

Cuadro 8: Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Fuente del liderazgo.	Relevamiento de normas de designación y de asignaciones de hecho de funciones. Observaciones <i>in situ</i> .
Reconocimiento del liderazgo por los pares y por los integrantes del equipo.	Entrevistas, sociogramas. Encuesta de pares. Observaciones.
Índice de ausentismo.	Relevamiento de los registros de asistencia del personal, análisis de series históricas.

Fuente: elaboración propia.

Si prevalecen las asignaciones de responsabilidad *de hecho* o la ocupación de cargos formales por parte de personas que no ejercen un liderazgo real, estamos ante un escenario que debilita, en el largo plazo, la capacidad institucional. Por el contrario, cuando una encuesta de pares o un sociograma revela que las personas más consultadas o respetadas en un organismo coinciden con sus autoridades formales, estamos en presencia de una organización que reconoce los liderazgos emergentes, lo que aumenta su capacidad de gestión.

Componente 3. Conformación de equipos

Para abordar este componente, nos interesa hacer una distinción entre grupos y equipos. La existencia y expresión clara de un *fin común* y la *asignación de roles* son elementos que nos indican que un grupo se ha transformado en equipo:

Un grupo son dos o más personas que comparten expectativas, ideas, valores, normas y cultura, y que se presentan como tal frente a las demás personas. Entre ellos se producen intercambios de diversa índole, diálogos que van construyendo una historia compartida. Los grupos buscan reunirse porque hay algo que los une: algo que es propio del grupo y que ninguno puede obtener o hacer por separado (logros, realizaciones, seguridad, bienestar). El grupo va configurando así una ideología, una visión del mundo, que sirve tanto para pensar las cuestiones que pasan dentro como fuera del grupo. (...) *Cuando un grupo expresa sus expectativas como un programa concreto de trabajo, es decir, cuando sus expectativas - esperanzas, deseos, ilusiones- se convierten en objetivos a cumplir, ese grupo se ha transformado en un equipo.* (Bernazza, 2002: 1-2, la bastardilla nos pertenece).

Dentro de estos equipos, los líderes cuentan con la capacidad de *hacer hacer* o *hacer que otros hagan*; es decir, guiar la conducta de los demás hacia un resultado esperado. El líder impulsa la definición del *programa concreto de trabajo* que transforma los deseos en metas, recursos, roles y funciones destinados a materializar los objetivos comunes. En este campo, creemos que la conformación y consolidación de equipos es un signo de fortaleza estatal.

Cuadro 9: Conformación de equipos

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Conformación de equipos en el marco de proyectos y programas institucionales.	Relevamiento de planes/proyectos y equipos afectados.
Asignación de roles y funciones.	Relevamiento de organigramas, competencias asignadas y equipos conformados. Grado de formalización - consolidación. Observación y análisis.

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Clima y cultura institucional

A la hora de pensar las capacidades estatales, se presta especial atención a la capacidad para incidir en el clima (el estado de ánimo institucional, más coyuntural y dinámico) y la cultura organizacional (las rutinas y criterios de gestión que se asientan con el tiempo y que son más difíciles de modificar).

Se espera que el líder sea capaz de incidir sobre el clima -en el corto plazo- y la cultura institucional -en el largo plazo- en función de las estrategias que está dispuesto a desplegar para sostener y respaldar el proyecto del que forma parte.

Cuadro 10: Clima y cultura institucional

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Cambios en el clima institucional a partir de la actuación del líder.	Observaciones. Entrevistas.

Incidencia del líder sobre la cultura institucional.	Relevamiento de rutinas históricas y nuevos procesos. Peso relativo de cada uno.
--	--

Fuente: elaboración propia.

2.3. Una apuesta a los liderazgos

Como señala Matus (2006: 157), las reformas administrativas en general han dejado de lado o no han abordado cabalmente la cuestión de la alta dirección política, es decir, se han centrado en los “pies” y no en la “cabeza” del aparato público, ignorando de este modo que *“los pueblos sólo fracasan cuando fracasan sus dirigentes”*.

En consecuencia, las propuestas de fortalecimiento institucional en el sector público deben tener en cuenta que los liderazgos resultan condición indispensable para contar con instituciones fuertes. El neoinstitucionalismo confía en el *liderazgo de las normas*, capaz de suplir y corregir las debilidades y desaciertos propios del comportamiento humano. En un mundo de racionalidades perfectas, esto sería incluso posible. Pero, en un mundo que se presta a múltiples interpretaciones y en el que se producen cambios vertiginosos, cuenta, y mucho, la capacidad humana para torcer el rumbo de los acontecimientos, la creatividad de las personas a la hora de resolver problemas y la habilidad para sumar a sus congéneres en las empresas más arriesgadas.

Sin embargo, los grupos pueden originarse en el entusiasmo de *hacer algo juntos* sin tener lineamientos claros respecto de cómo seguir. El líder es quien disipa esta incertidumbre y el elemento indispensable para hacerlo es el plan donde se reflejan los rumbos y los motivos para que ese equipo continúe existiendo como tal. En otras palabras: *no hay plan sin líder, ni líder sin plan*.

La capacidad estatal se basa, según la experiencia recabada en un sinnúmero de organizaciones públicas, en dos componentes mutuamente referidos: *liderazgo y proyecto*. Ambos se retroalimentan. Ambos son indispensables. Ambos son el semillero de nuevos proyectos y nuevas capacidades dirigenciales.

Indicador 3: Diseño estructural

3.1 Introducción

Un proyecto de gobierno se desliza por instituciones preexistentes, a las que transforma y adecúa para su mejor expresión. Estas instituciones definen estructuras históricamente pensadas, al menos en Occidente, en clave jerárquica y vertical, lo que da lugar a arquitecturas piramidales. Estas formas están previstas generalmente en normas que regulan su creación, modificación o supresión. Lo que aquí nos interesa observar es la adecuación de estas estructuras al proyecto institucional en marcha, es decir, su capacidad para lograr que los objetivos se transformen en acciones y resultados.

Entendemos que habrá mayor capacidad estatal cuando los diseños estructurales sean funcionales al proyecto de gobierno, si bien algunas *desviaciones* o unidades que no responden a los objetivos pueden obedecer a la gobernabilidad del sistema, expresando alianzas o rutinas preexistentes a las que se ha preferido preservar por diferentes motivos.

La Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires lo expresaba, oportunamente, en estos términos:

Para viabilizar su accionar, el gobierno requiere de un marco normativo que le confiera legalidad y de una estructura organizativa que ponga en acción sus proyectos, así como de los recursos que le permitan hacerlos realidad. El plexo normativo y la estructura orgánica dan sustento y posibilidad a las decisiones de gobierno: a través de la administración pública, cada una de las áreas ponen en juego los recursos materiales y las relaciones humanas necesarias para la solución y tratamiento de los diferentes temas. (SSGP, 2007: 6).

El diseño estructural es un indicador clave de las capacidades estatales. Este diseño no es una mera *opción tecnológica*, sino, por el contrario, es la expresión política de una concepción de las organizaciones. La relevancia del diseño estructural de la Administración Pública también obedece a su perdurabilidad: un modelo de Estado no se agota automáticamente y en todos sus efectos el día en que termina el mandato que lo implementó. Por el contrario, las huellas de cada modelo están impresas en la matriz estatal no como cicatrices del pasado, sino como reglas que actúan en el presente. Las leyes y los actos administrativos que estructuran el Estado y la Administración Pública operan durante períodos mucho más extensos que el tiempo histórico particular en el que fueron pensados, y continúan vigentes incluso cuando la sociedad, por las vías que la democracia define o por crisis institucionales profundas, ha modificado sus prioridades y/o ha reclamado el ejercicio de otros roles por parte del Estado.

Las reformas político-administrativas llevadas a cabo en la década del 90 evidencian esta situación. En pleno auge del paradigma que propugnaba la subsidiariedad del Estado, la autorregulación de los mercados, la descentralización y tercerización de competencias y funciones, se produjo un notable achicamiento y reconfiguración de las estructuras estatales, eliminando algunos entes o redefiniendo su perfil. A partir de privatizaciones y concesiones, las áreas de prestación de obras y servicios públicos fueron reemplazadas por entes reguladores que ejercen la supervisión de aquellas funciones que antes eran desempeñadas por el sector público y que luego quedaron a cargo de sujetos privados.

La reasunción de competencias y roles por parte del Estado Nacional -entre ellos, los planes de transferencia de ingresos hacia los sectores menos favorecidos y la recuperación de empresas públicas-, plantea el debate sobre la estructura necesaria para cumplir adecuadamente los fines perseguidos por un proyecto centrado en la justicia distributiva. De hecho, las leyes que estructuran el Estado según los criterios del Consenso de Washington se van corrigiendo a medida que se recuperan empresas o se redefinen los programas públicos.

En lo que refiere al diseño de estructuras, a nivel nacional son de aplicación el Decreto N° 1545/94, que aprueba el *Régimen para el diseño, formulación, presentación y aprobación de estructuras organizativas*,

y la Resolución N° 422/94 de la entonces Secretaría de la Función Pública, que aprueba disposiciones complementarias. En la provincia de Buenos Aires se aprobó, en el año 2005, el Decreto N° 1322, que crea el Régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la Administración Pública Provincial, uno de cuyos principales aportes fue la constitución de una mesa de gestión de la que participan las áreas involucradas en creación o modificación de estructuras. Sucesivas resoluciones de la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública definieron la tipología de estas estructuras y de sus órganos de conducción, entre otras cuestiones.

3.2 Componentes, datos a relevar e instrumentos

Propondremos a continuación los datos observables que nos permitirán conocer si contamos con un diseño estructural que otorga mayor capacidad al Estado. Nuestra hipótesis es que a mayor coherencia entre el proyecto de gobierno y el diseño estructural, mayor será la capacidad estatal.

Esta coherencia entre proyecto y estructura no es un punto de partida, sino una meta a alcanzar. Por otra parte, esta meta nunca se logra completamente ya que los diseños estructurales se integran a rutinas que se consolidan en el tiempo -lo que dificulta su modificación- o responden a razones de gobernabilidad atendibles en cada situación.

Como en todos los casos, estos componentes del indicador y los datos a relevar se deben adecuar al nivel estatal y/o al organismo que se está observando.

Componente 1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno

En primer término, observaremos si el diseño estructural responde a los lineamientos del proyecto institucional en marcha. La lectura de las unidades estructurales deberá darnos pistas de su relación –mayor o menor- con los objetivos que ha propuesto el proyecto institucional.

Esta lectura abarca la *denominación*, la *jerarquía*, las *competencias* asignadas y la *relación* con otras unidades orgánicas.

La denominación dirá mucho de una unidad orgánica. Su nombre, además de considerarse la eufonía, la sencillez y la facilidad de memorización, nos dice mucho respecto de la alineación con el proyecto y de la coherencia respecto del conjunto de la estructura.

Por otra parte, si un tema se declara de alta prioridad, su jerarquía dentro de la estructura, esto es, el nivel de desagregación en el que aparece (primer nivel, con relación directa con el gobernante, o niveles subsiguientes), nos dirá si esta relevancia se sostiene en términos estructurales.

Las competencias asignadas conllevan varios aspectos a relevar. En términos estrictamente técnicos, la superposición de competencias (dos o más áreas realizando tareas similares) o el vacío de competencias (ninguna unidad orgánica tiene a cargo un tema que el gobernante ha decidido afrontar) hablan de serias debilidades estructurales. En términos políticos, su coherencia respecto del proyecto de gobierno será fundamental para valorar el aporte que realiza el diseño estructural a la capacidad estatal.

Respecto de la relación entre unidades orgánicas, debe tenerse en cuenta que toda estructura sigue una línea argumental. Este argumento abarca tanto los aspectos sustantivos de una política como los servicios administrativos de apoyo. Si los servicios administrativos adquieren mayor relevancia que las unidades sustantivas u operativas, o si algún tema del proyecto aparece con menor relevancia que otro, desestimado en términos declamativos por el proyecto, el argumento se debilita.

Esta observación debe relevar, también, cuál es la naturaleza de dicha estructura, en el sentido de si es una estructura formalizada o si la asignación de funciones es de tipo informal. Si las unidades orgánicas están formalizadas, mayor será la fortaleza de la estructura.

Cuadro 11: Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Relación ente el diseño estructural y el proyecto de gobierno.	Normas de aprobación de los organigramas o relevamiento de estructuras informales. Análisis de organigramas.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Estructura al servicio de la gobernabilidad

Las estructuras no siempre responden a los objetivos directos de un proyecto. Muchas veces se originan en una estrategia que garantiza su viabilidad o la gobernabilidad del sistema:

Gobernabilidad del sistema es una relación entre las variables que controla un actor en el proceso de gobierno, ponderadas por su valor o peso en relación a la acción de dicho actor. Mientras más variables decisivas controla, mayor es su libertad de acción y mayor es para él la gobernabilidad del sistema. Mientras menos variables controla, menor será su libertad de acción, y menos es la gobernabilidad del sistema. (Matus, 1987: 75)

En un contexto de evaluación de capacidades estatales, se deben distinguir las unidades orgánicas que responden a la gobernabilidad, uno de los vértices, junto con el proyecto de gobierno y la capacidad de gobierno, del *triángulo de gobierno* de Matus.

Si bien se reconoce que el diseño estructural puede garantizar la gobernabilidad (*cediendo* parte de la estructura a aliados o actores de la burocracia), cuando la presencia de aliados o actores representantes de diferentes acuerdos resulta preponderante, se pierde capacidad de conducción del proyecto.

Cuadro 12: Estructura al servicio de la gobernabilidad

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Naturaleza y dimensiones (en términos de los recursos humanos y financieros que administra) de la estructura al servicio de la gobernabilidad.	Análisis de organigramas, nóminas de personal y del presupuesto del organismo. Mapeo de actores que ocupan la estructura orgánica. Relación de los mismos con el proyecto de gobierno.
Actores presentes en la estructura estatal.	

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Estructura subordinada a la carrera profesional

Es frecuente que buena parte de la estructura de la Administración Pública responda a las necesidades de promoción de los agentes públicos. Esta es, en cierta medida, una característica propia de las organizaciones de corte burocrático, donde la existencia de sistemas de movilidad vertical del personal demanda la creación y el sostenimiento de unidades que permitan contar con roles jerárquicos en el sistema de carrera.

Cuando la carrera administrativa está organizada en forma vertical, los agentes persiguen el ascenso con el propósito de *subir* en el escalafón. Por ello, resulta importante conocer el origen de los cargos y, fundamentalmente, qué criterios se tuvieron en cuenta para su ocupación: ¿sólo los antecedentes curriculares y la antigüedad? ¿O también se evaluó el proyecto presentado y su compatibilidad con el proyecto institucional? Si sólo se consideraron los criterios mencionados en primer término, ello denotará una mayor debilidad en la estructura; mientras que en el segundo caso (cuando se evaluó, como elemento central, la presentación de un proyecto de gestión compatible con el proyecto institucional) la fortaleza de la estructura será mayor.

Cuadro 13: Estructura subordinada a la carrera profesional

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Naturaleza y dimensiones (en términos de los recursos humanos y financieros que administra) de la estructura institucional al servicio del ascenso de los agentes.	Análisis de organigramas, nóminas de personal y del presupuesto del organismo. Relevamiento de criterios empleados para la cobertura de cargos de dirección.

Fuente: elaboración propia.

3.3. Hacia estructuras institucionales como ámbitos del proyecto

A lo largo de la historia de nuestro país se observa cómo diferentes sectores han intentado -en ocasiones, con bastante éxito-, *cooptar* las estructuras estatales y moldearlas en función de sus intereses. Así, sectores empresarios, organismos internacionales y otros actores han logrado incidir en la configuración del Estado y de la Administración Pública, en el marco de modelos que favorecieron la exclusión.

El desafío de las propuestas del desarrollo con inclusión radical, por lo tanto, es poner en marcha un proceso participativo que, a medida que consolida un proyecto institucional, revisa y reconfigura el diseño estructural. Esta adecuación de las estructuras requiere de tiempos y oportunidades, ya que no puede realizarse sin acuerdos que permitan una migración no traumática de las viejas a las nuevas estructuras.

Las estructuras son unidades vivas, en permanente transformación, que vehiculizan o entorpecen proyectos. Las estructuras responden a la voluntad que ha definido su creación, y esta voluntad, expresión del poder del Estado, es la que debe analizarse críticamente a la hora de evaluar la capacidad estatal.

Indicador 4: Empleo público

4.1. Introducción

La definición de *empleo público* se ha complejizado en las últimas décadas debido al surgimiento de modalidades de contratación de personal por parte del Estado que interpelan la noción clásica de *agente público*.

Esta noción asociaba al empleo público con ciertos elementos que se entendían constitutivos del mismo, en particular, la permanencia (o estabilidad) en el cargo y la movilidad interior (de tipo jerárquico-vertical), tendientes a garantizar la independencia de los miembros del *servicio civil* respecto al poder político (Zeller y Rivkin, s.f.). Esta noción estaba vinculada, a su vez, con el paradigma burocrático tradicional, de corte weberiano, que propiciaba una separación tajante entre política y administración; entendiendo, en consecuencia, que podía (y debía) existir una distinción clara entre el *funcionario* (quien tiene a su cargo la faz política-ejecutiva) y el *empleado público* propiamente dicho (que desempeña las funciones de soporte administrativo, y cuyo accionar no debería, según esta visión, estar influido por las decisiones y orientaciones políticas, sino únicamente por las normas y procedimientos) (Zeller y Rivkin, 2003).

Esta definición fue cuestionada en ocasión de las reformas implementadas en Argentina y en otros países de la región durante la década del 90, en el marco del paradigma emergente de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Las reformas propiciadas por esta corriente se basaron, precisamente, en una fuerte crítica a los elementos tradicionales de vinculación y gestión del personal en la Administración Pública, en particular, en lo atinente a la estabilidad y a las modalidades de reclutamiento, ascenso y permanencia del personal. Según la NGP, la solución a las *desviaciones* derivadas de dichas modalidades se hallaba en una flexibilización de los sistemas de empleo, y en el reemplazo de las *burocracias anquilosadas* por cuerpos flexibles y profesionalizados de gerentes, consultores y *gestores* públicos, abocados a una gestión eficiente y eficaz de los asuntos públicos que brindara mejores servicios a los ciudadanos, ahora devenidos en clientes de la administración.

Estas reformas, antes que superar las limitaciones del modelo tradicional, acarrearón nuevas insatisfacciones al percibirse que estos *gerentes* eran poco propensos a defender el interés público. A su vez, y hacia el interior de la administración, las transformaciones operadas derivaron en la precarización, fragmentación y atomización de los regímenes de empleo, generando inequidades e inconsistencias que impactaron (e impactan aún) de modo negativo en el clima organizacional y en el fortalecimiento de las capacidades estatales.

En la actualidad, el debate se centra en cómo lograr superar las limitaciones y fallas propias de los sistemas tradicionales de ingreso, ascenso y gestión del personal de la Administración Pública nacional, provincial y local⁴, pero reconociendo que la NGP no es el camino apto para esta superación, y que la pretendida separación entre política y administración no parece posible (ni deseable) en Estados que apuestan a la política y a la construcción de un proyecto colectivo como punto de partida para el desarrollo con inclusión.

En relación con este indicador, sostendremos como hipótesis que una relación consistente entre el Estado empleador y los trabajadores públicos, fundada en la valoración de competencias integrales que abarquen el compromiso con las cuestiones de Estado, redundará en una mayor capacidad estatal.

4.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal.

A la hora de evaluar capacidades estatales, debemos relevar las características de los planteles de personal

⁴ Cabe señalar que, en el caso de las administraciones provincial y local, se suman los desafíos adicionales que plantearon los procesos de descentralización emprendidos entre las décadas de 1970 y 1990, que significaron, en muchos casos, transferencia de funciones y responsabilidades que excedían las capacidades y estructuras existentes en esos niveles.

de un organismo en términos cuantitativos y cualitativos, para conocer cómo influyen en la expresión del proyecto institucional. En términos generales, los alcances y cobertura territorial de los programas previstos incidirán en el número de agentes que son necesarios en la dotación del organismo, mientras que los objetivos a cumplir exigirán ciertas destrezas y habilidades específicas. Como resulta evidente, la capacidad estatal será mayor si se cuenta con una plantilla de personal que permita conformar los equipos de programas y proyectos institucionales.

En esta materia, debe tenerse en cuenta que existen prejuicios respecto de que la Administración Pública es supernumeraria, aún cuando no pueda precisarse cuál es la dotación adecuada. El índice de empleados cada 1000 habitantes es un buen indicador de la situación en este campo, cuyos valores demuestran, en general, que nuestros estados no escapan de la media de la región y de las administraciones de los países centrales.

Por otra parte, los avances tecnológicos, los cambios en los proyectos y programas de gobierno, los problemas de vinculación interpersonal, entre otras situaciones que también se observan en ámbitos empresarios, requieren de áreas de personal abocadas a la conformación y/o modificación de los integrantes de los diferentes equipos. Muchas veces se responsabiliza al trabajador de situaciones que debe prever la institución a través de una clara política de personal.

Otro aspecto relevante gira en torno a las modalidades que asumen las relaciones entre el Estado empleador y su personal. En esta materia, debe considerarse si dichas relaciones están reguladas por un régimen de tipo *estatutario* (es decir, si su regulación se basa únicamente en leyes, decretos y/u otras normas establecidos unilateralmente por el Estado empleador) o si, por el contrario, dichos regímenes se encuentran complementados -o, directamente, reemplazados- por normas emanadas de procesos de negociación entre el Estado y las organizaciones gremiales que representan a los trabajadores públicos (*convenciones colectivas*).

Creemos que cuanto mayor sea el espectro de cuestiones reguladas a través de acuerdos entre la Administración y los trabajadores representados por sus organizaciones, mayor será la capacidad estatal. La recuperación y resignificación de los institutos previstos por la Ley 24.185 del año 1992, que regula la negociación colectiva en el ámbito de la Administración Pública Nacional, así como la instauración de paritarias en diferentes provincias (ver Villarroel, 2013) y la aprobación de leyes en la materia para el ámbito local (provincia de Buenos Aires) han sido pasos trascendentales.

Al evaluar regímenes de personal, debemos observar y analizar la coexistencia de diversos regímenes de personal (Cormick, 2009). En el caso de la Administración Pública Nacional, la Ley 25.164, Ley Marco de Empleo Público Nacional, regula las relaciones con el personal permanente y no permanente en relación de dependencia; el Decreto N° 2.345/2008 es aplicable a la *prestación de servicios profesionales autónomos a título personal*; y los Decretos N° 1.023/01 y N° 893/12 alcanzan a las locaciones de obra intelectual a título personal. Cabe mencionar, asimismo, la existencia de disposiciones específicas aplicables a determinados sectores, como el personal docente, de las fuerzas armadas o de los organismos integrantes del sistema científico- tecnológico, además de los regímenes de pasantías, asistencias técnicas universitarias, becas, contratos con organismos internacionales, entre otras modalidades que completan el panorama. Este abanico de regulaciones también se observa a nivel provincial y municipal.

Frente a este escenario debe tenerse en cuenta que, cuando estas regulaciones se utilizan siguiendo los criterios que les dieron origen, colaboran con la conformación de equipos de gestión, pero la coexistencia de modalidades que se usan para realizar las mismas funciones genera confusión e inequidades, debilitando la capacidad estatal en este campo. Creemos que cuanto mayor es la desnaturalización y el solapamiento de regímenes, la capacidad estatal se debilita.

Asimismo, si las relaciones contractuales más lábiles -monotributistas, pasantes, becarios, locaciones de obra o de servicio y otras modalidades- se consolidan en el tiempo, más débil es el Estado o la jurisdicción en términos de vinculación con su personal.

Cuadro 14: Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Dotación de personal <i>vis a vis</i> proyecto institucional.	Relevamiento de número y perfil de los agentes públicos. Análisis de su participación en los equipos de gestión. Existencia de un área en oficinas de personal afectada a la evaluación de perfiles y reubicación de agentes. Número de agentes cada 1000 habitantes (en el caso de la APN en términos globales, municipios, provincias). Observación comparada.
Regímenes vigentes.	Relevamiento y análisis normativo. Origen de las normas: estatutos, convenios, modalidades mixtas. Grado de observancia de los institutos creados por dichas normas. Propuestas en debate al momento de la observación. Agenda paritaria en la materia. Número de regímenes.
Otras modalidades: becas, pasantías, locaciones de servicio, consultorías.	Relevamiento de la normativa vigente. <i>Mapeo</i> de las relaciones laborales. Análisis de la pertinencia de los regímenes existentes en función de los supuestos que regulan.
Cantidad de personal que revista en cada uno de los regímenes.	Relevamiento de los registros de personal. Identificación del o los regímenes preponderantes y de sus características principales.
Disparidades entre los distintos regímenes en materia de derechos y obligaciones (salario, tareas, estabilidad, jornada laboral, licencias ordinarias y extraordinarias, sueldo anual complementario, adicionales, viáticos, etc.).	Relevamiento normativo. Encuestas-entrevistas al personal y a los responsables de las áreas de Personal.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Sistema de promoción

Como se adelantó, el empleo público tradicional se estructuró, entre otros conceptos, en torno al concepto de *carrera*. Esta noción remitía, básicamente, a mecanismos de ascenso de tipo vertical, donde la obtención de una jefatura o del cargo de mayor jerarquía posible dentro del escalafón respectivo aparece como la meta fundamental, como el fin último dentro del sistema.

Pero aún cuando el concepto de *carrera administrativa* este en debate, el estudio de las modalidades de ingreso y promoción del personal revela cuál es la política de personal efectivamente vigente.

Otro aspecto clave a considerar en este campo gira en torno a los conceptos de *mérito e idoneidad*, utilizados ampliamente a la hora de la convocatoria de ciudadanos a formar parte del cuerpo de administradores públicos. La *meritocracia* y la *profesionalización* fueron conceptos ampliamente difundidos sin que se analizaran críticamente los parámetros utilizados para su medición. Respecto de la meritocracia, los títulos profesionales y las calificaciones en las evaluaciones de tipo técnico fueron centrales a la hora de evaluar méritos. La idoneidad, en cambio, fue perdiendo espacio frente a la idea de profesionalización, entendida como ingreso a los circuitos académicos de validación de saberes.

En este proceso, el Estado fue perdiendo terreno frente a las propuestas universitarias, al asumir que las acreditaciones académicas eran suficientes para la selección de los perfiles públicos. Contra esta corriente de opinión, y sobre todo en las últimas décadas, fue ganando espacio el concepto de *competencias*, entendidas como saberes en acción. Este concepto, de origen anglosajón, aportó como novedad que estas competencias no pueden referirse exclusivamente a las habilidades profesionales o las destrezas técnicas. En nuestro país, en el marco de los debates del Consejo Federal de la Función Pública, se ampliaron las fronteras de este término, acordando la necesidad de evaluar competencias que se consideran determinantes a la hora de gobernar y administrar:

Se entenderá por **competencias** los valores, conocimientos, actitudes, habilidades y destrezas que una persona pone en juego a la hora de actuar, asumir responsabilidades y lograr objetivos en el marco de un proyecto institucional. Dichas competencias pueden reunirse en **tres campos**: El **ético institucional**, referido a la asunción y expresión de valores compatibles con la vida democrática y el trabajo en instituciones públicas. El **técnico profesional**, referido a su conocimiento de la materia propia de los programas que lleva adelante una organización. El **actitudinal**, referido a las habilidades para la organización del trabajo y el tiempo, la resolución de problemas y la toma de decisiones, la comunicación, la mediación y resolución de conflictos, y la integración y conducción de equipos. (COFEFUP, 2006, p. 13)

Los sistemas de selección de personal tradicionales se han centrado en la evaluación de las competencias de índole técnico-profesional, sin reparar en las cuestiones ético-institucionales ni en las habilidades actitudinales, que constituyen aspectos centrales al momento de fortalecer las capacidades estatales en materia de empleo público. La selección basada en criterios que releven el compromiso con lo público hará, a nuestro criterio, la diferencia.

Del mismo modo, la instauración del concepto de *trayectoria pública* en reemplazo del viejo concepto de carrera, como forma de valorar los recorridos de cada trabajador aún cuando no asuma funciones jerárquicas, indicaría una mayor capacidad estatal a la hora de conformar equipos de trabajo.

Los concursos de cargos, y especialmente los concursos de funciones jerárquicas, buscaron, históricamente, el apego a las normas antes que perfiles con un liderazgo definido, al servicio de un proyecto para el área que se debía dirigir. Creemos que la capacidad estatal se ve fortalecida cuando se les propone a los postulantes la presentación de proyectos alineados con los objetivos institucionales, los que al mismo tiempo tengan aristas propias, fruto de la creatividad y las convicciones del postulante. A nivel nacional, en el año 2014 se modificó el Régimen de Selección, incorporando en la Resolución N° 39/2010 de la ex Secretaría de Gestión Pública la aprobación de un Proyecto de Gestión Institucional en el marco del procedimiento de cobertura de cargos con función ejecutiva.

Finalmente, en los modelos tradicionales, las funciones jerárquicas son consideradas puestos en los que se permanece *mientras dure la buena conducta*. La inmovilidad de estas funciones, cristalizadas como cargos, debilitan las capacidades estatales a la hora de dinamizar la conformación de equipos. La renovación de estas funciones jerárquicas en períodos definidos, coincidentes con los períodos de las autoridades democráticamente elegidas, fortalece la *conciencia* institucional de participación de la administración en un proyecto institucional de raíz democrática. Esta idea contradice el valor que se ha otorgado al funcionario apegado a normas y desdibuja los límites entre el accionar técnico y el accionar político del Estado. Desde nuestra perspectiva, la capacidad estatal es mayor si las funciones jerárquicas se renuevan periódicamente acompañando los ciclos establecidos por las reglas electorales.

Nuestra hipótesis central en este campo es que los sistemas previstos por las reglamentaciones obligan muchas veces a buscar mecanismos alternativos que permitan cubrir vacantes para llevar adelante el proyecto, en virtud de la imposibilidad de contar en tiempo y forma, por vías formalizadas, con los perfiles necesarios. La renovación de las normas y la adecuación y agilización de los procesos de selección son indicadores de fortaleza en materia de capacidad estatal.

Cuadro 15: Sistema de promoción

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Sistema de carrera y promoción.	Principios que orientan el sistema de carrera normado: concepto de mérito e idoneidad, permanencia en el cargo, movilidad. Relevamiento y análisis normativo. Entrevistas para la indagación de prácticas de selección y promoción del personal. Relevamiento nóminas de personal y/o de actos de designación. Origen de la designación. Revisión de las competencias evaluadas para el ingreso y promoción. Aplicación efectiva de las normas vigentes.
Modelos de carrera/trayectoria y de concursos que se implementan efectivamente y/o se postulan para el futuro.	Relevamiento de mecanismos reales de ingreso y promoción empleados. Relevamiento de proyectos en debate sobre la materia.
Criterios para la cobertura de cargos/funciones jerárquicas. Tipo de competencias evaluadas. Duración en dicho cargo/función.	Relevamiento de los perfiles requeridos para la cobertura. Relevamiento de los procesos de cobertura. Historial de ocupación de funciones jerárquicas. Duración en dichos puestos.

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Formación

Entendemos que la formación es un concepto más amplio que el de capacitación, dado que abarca integralmente todos los aspectos del comportamiento humano. La capacitación, históricamente, fue entendida como un proceso de adquisición de habilidades y destrezas aplicables al ámbito industrial. En el ámbito público, la capacitación se asoció al conocimiento y aplicación de las normas vigentes y a la utilización de técnicas administrativas y contables. Los nuevos enfoques optan por el concepto formación, dado que los trabajadores públicos deben abordar cuestiones filosóficas, sociales e históricas referidas al Estado para comprender la naturaleza de su tarea.

En el marco de esta guía, ambos conceptos se utilizarán en forma conjunta o separada, aludiendo en todos los casos a los procesos formativos que debe proponer el Estado a sus trabajadores y funcionarios.

Los sistemas de capacitación y formación del personal de la Administración Pública son un vehículo imprescindible para la mejor expresión de un proyecto institucional. Nuestra hipótesis, en este campo, es que la capacidad estatal se verá fortalecida si se han previsto y se implementan modalidades y programas sistemáticos de formación destinados a todos los agentes estatales. Si estos programas se dirigen también a dirigentes políticos y sociales, la fortaleza será mayor.

La formación que promovemos la asumimos desde un enfoque específico. Los postulados burocráticos tradicionales y la Nueva Gerencia Pública entienden la capacitación como la herramienta necesaria para contar con cuerpos de agentes y funcionarios con alta destreza técnica, lo cual era visto, en cierto modo, como freno a la discrecionalidad y, en definitiva, a la *política*, elemento que desprestigiaba y *desprofesionalizaba* la acción de los agentes públicos. Para nosotros, a diferencia de este enfoque, la formación debe abordar cuestiones políticas, a fin de comprender más acabadamente los objetivos y sentidos de la acción. Hecha esta aclaración, resulta necesario determinar si existe un sistema de formación o capacitación como tal, cuáles son sus características y jerarquía dentro de la organización (a mayor jerarquía, mayor será la fortaleza), cuán alineado se encuentra el plan de capacitación con el proyecto institucional (a mayor alineación, mayor capacidad) y cuáles son los métodos de enseñanza – aprendizaje aplicados. Los métodos participativos que

capitalizan los saberes y prácticas del personal fortalecen la capacidad institucional.

Cuadro 16: Formación

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Existencia de un programa de capacitación o formación continua.	Relevamiento de documentos. Análisis de la propuesta formativa.
Jerarquía de las áreas de capacitación.	Análisis del organigrama.
Alineación del plan de capacitación con el proyecto institucional.	Análisis de la oferta de capacitación (en relación al proyecto institucional del organismo). Encuestas.
Métodos de enseñanza – aprendizaje utilizados.	Análisis de los programas de las actividades de capacitación. Observación participante. Encuestas.

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias

Asumimos la relación con los gremios como un indicador clave de fortaleza estatal. La ausencia o ruptura del diálogo con estas organizaciones, así como la confrontación directa, pueden ser parte del juego de intereses en la arena del poder, pero nunca un escenario deseable:

Asumiremos el diálogo entre el Estado y las representaciones legítimas de los trabajadores públicos como la herramienta insustituible a la hora de definir la relación de empleo público, tanto en lo atinente a derechos y obligaciones como a sistemas de carrera, de evaluación de desempeño, cargas horarias y sistemas de trabajo, seguridad laboral, entre otras materias. (COFEFUP, 2006: 11)

En el cuadro que sigue se intentan identificar algunos aspectos relevantes de esta dimensión, con miras a determinar cómo influye en la construcción de las capacidades estatales. Los ítems a evaluar se vinculan con el modelo sindical vigente y, sobre todo, con la naturaleza del vínculo con los sindicatos (entendiéndose que los vínculos formales, plasmados en paritarias, denotan una mayor fortaleza en la capacidad estatal); la forma en que se define el temario de las mismas (existiendo mayor capacidad cuando el Estado actúa como sujeto activo de dicha definición); la periodicidad de las reuniones (a mayor periodicidad, mayor capacidad); la amplitud del temario (se verifica una mayor capacidad cuando las negociaciones no se limitan a cuestiones salariales o de infraestructura, alcanzando otros aspectos de la relación de empleo público); el carácter público de la agenda y la continuidad de las negociaciones (una agenda pública y con continuidad revelará mayor fortaleza que una agenda confidencial y/o con interrupciones).

Respecto de esta agenda, vale recordar la prohibición de la Ley 24.185 de Convenciones Colectivas de Trabajo de negociar las siguientes cuestiones laborales: a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; b) Las facultades de dirección del Estado; c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa).

Cuadro 17: Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Modelo sindical vigente (sindicato único, pluralidad sindical, pluralidad sindical pero con sindicato predominante).	Encuestas. Observación. Relevamiento de los registros de afiliados.
Peso relativo del personal del organismo sindicalizado.	Relevamiento de los registros de afiliados <i>vis a vis</i> las nóminas de personal del organismo.
Grado de formalización de la relación con los sindicatos. Existencia de reuniones paritarias.	Relevamiento y análisis de normas vigentes. Observación.
Sujetos que definen oportunidad, temario y demás aspectos de las reuniones y negociaciones paritarias.	Análisis de actas de reuniones. Encuestas-entrevistas, observación.
Temas en debate. Salario, problemas de infraestructura, modelos de carrera, procesos de selección, promociones, otros.	Análisis vía actas de los acuerdos alcanzados entre el Estado y los sindicatos. Análisis de declaraciones periodísticas.
Publicidad de la agenda paritaria	Análisis de noticias en medios, redes sociales y otras vías.
Periodicidad y continuidad de reuniones	Observación del registro de reuniones.

Fuente: elaboración propia.

4.3. Hacia un empleo público al servicio de un proyecto de país

Nuestra propuesta se orienta hacia un *giro conceptual* en materia de empleo público respecto de las siguientes cuestiones:

- El reconocimiento de la actividad estatal como *trabajo*, pero a su vez como manifestación del compromiso con un proyecto de país; lo que implica superar la visión de la tarea como un quehacer meramente técnico y *neutral*.
- El reemplazo del concepto de *carrera individual* –que, como adelantamos, remite a un recorrido lineal, jerárquico y con una sola meta posible, donde el triunfo de uno o algunos implica necesariamente el *fracaso* de otros–, por una noción de *trayectorias colectivas*, cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados “arriba” o “adelante” y donde, por lo tanto, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha.⁵

Esta idea de *trayectorias colectivas* nos conduce, a su vez, a un enfoque solidario del empleo público, donde el conjunto de los trabajadores de un área está preocupado por la trayectoria de todos. La carrera dejaría de ser así una cuestión individual, vivida en soledad. La participación activa de los miembros de la institución, a través de encuestas de pares, grupos focales, talleres de evaluación y otras instancias de vinculación e interconsulta, puede ser un factor clave para fortalecer una lógica grupal y para reducir los malestares vinculados a este tema.

5 Para profundizar sobre las trayectorias colectivas, ver Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. Revista 200 Años de Estado, Gobierno de San Juan, Año III -Nº VII, septiembre / noviembre 2012.

Indicador 5: Diseños procedimentales. Innovación tecnológica

5.1. Introducción

El término *burocracia* designa a una organización caracterizada, entre otros elementos, por la existencia de normas y procedimientos que delimitan la modalidad y plazos de su actuación. La actividad de la Administración Pública, en tanto organización de tipo burocrático, está surcada por procedimientos que determinan el funcionamiento interno de sus áreas y la relación con otras organizaciones y con los ciudadanos, estableciendo los términos, intervenciones, formalidades y demás aspectos relativos a cada proceso de gestión.

Sin embargo, estos procesos burocráticos pueden tomar diferentes caminos para la consecución de los objetivos de gestión, generando opciones y respuestas diferentes. La Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires expresaba en su oportunidad:

La complejidad del Estado como institución y la importancia de preservar los derechos individuales y sociales obliga a que la actividad pública se enmarque en una arquitectura jurídica que la legitima (...). Esta arquitectura se funda en la Constitución Nacional, los pactos internacionales con jerarquía constitucional, la Constitución Provincial. Estas declaraciones de derecho deben *expresarse en acción*, por lo que la actividad estatal se va reglamentando en normas de menor jerarquía y con un carácter cada vez más operativo a medida que se desciende en la jerarquía normativa. (...) Por esta razón, para el desarrollo de sus funciones y la realización de acciones, dentro del marco normativo que rige su actividad, los equipos públicos deben recurrir a un amplio abanico de estrategias, técnicas y recursos de gestión. (SSGP, 2007: 4)

Estas regulaciones reducen el margen de discrecionalidad de funcionarios y agentes públicos, previniendo arbitrariedades y abusos de poder; otorgan previsibilidad y seguridad jurídica al accionar administrativo (tanto para la propia Administración como para los particulares) y, en general, ordenan la actividad administrativa. Su fundamento último es el *debido proceso* garantizado por la Constitución Nacional, por los instrumentos internacionales de derechos humanos y por el derecho administrativo, tutelando el derecho de los particulares de ser oídos en los procedimientos que afecten sus derechos y a obtener una decisión justa y oportuna.

Pero, en el paradigma burocrático tradicional, las regulaciones llegaron a ocupar un lugar tan preponderante que las mismas terminaron constituyendo, en muchos casos, un fin en sí mismas. En este sentido, las reglamentaciones y formalismos, en lugar de actuar en favor de los derechos de los ciudadanos, terminan por deteriorar la articulación entre las organizaciones públicas y la ciudadanía. Es por ello que los procesos de reforma de la Administración Pública han hecho hincapié en la necesidad de hacer más eficiente el accionar de las dependencias públicas; entre otros aspectos, simplificando trámites, eliminando formalidades innecesarias, reduciendo los plazos de gestión, intentando, en definitiva, que la Administración oriente su accionar hacia productos concretos.

Más allá de los debates respecto a los alcances y limitaciones del enfoque de *gestión por resultados*, hoy se reconoce de modo unánime que contar con diseños procedimentales adecuados, accesibles y eficaces reviste una relevancia crucial. La innovación tecnológica constituye una herramienta fundamental para cumplir con este objetivo. Por ello, en las páginas que siguen presentaremos algunos componentes, datos e instrumentos tendientes a contribuir a la evaluación de la claridad, calidad, eficacia y eficiencia de los diseños procedimentales y de las políticas de innovación tecnológica implementadas en el sector público, en sus distintos niveles.

Nuestra hipótesis general, en este campo, es que el uso de tecnologías apropiadas y la revisión y actualización permanente de los procesos de trabajo colaboran con una mayor capacidad estatal.

5.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Existencia de procedimientos regulados

A nivel de la Administración Pública Nacional, los procedimientos están regulados, en primera instancia, por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA) N° 19.549, reglamentada por el Decreto N° 1759/1972. La LNPA es, en rigor, un decreto-ley sancionado en 1972 que establece los principios y pasos generales aplicables a los procedimientos llevados adelante por la Administración central y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad. Los principios fundamentales son: impulsión e instrucción de oficio, celeridad, sencillez, economía y eficacia, informalismo a favor de los administrados y debido proceso adjetivo (derecho a ser oído, a ofrecer y producir prueba, a obtener una decisión fundada, entre otros). Existen también normas especiales para procedimientos que ameritan una regulación diferenciada. Es el caso, por ejemplo, de los procedimientos fiscales, regulados por la Ley N° 11.683 (T.O. según Decreto N° 821/98), y de los procesos de compras y contrataciones de bienes y servicios, regulados por el Decreto N° 1023/01 y su reglamentario N° 893/12 (a los cuales, no obstante, son de aplicación directa las disposiciones del Título I del decreto-ley N° 19.549).

Junto con estas regulaciones generales, muchos organismos, en un intento por hacer más sencillos, eficaces y claros los trámites (o ajustarlos a sus particularidades), han dictado sus propios manuales o guías de procedimientos. Por ejemplo, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) ha generado una importante cantidad de guías de trámites y explicaciones *paso a paso* para orientar a los contribuyentes en la realización de las distintas gestiones.

Además, en el marco del Decreto N° 378/2005, que aprobó el *Plan Nacional de Gobierno Electrónico*, la Jefatura de Gabinete ha diseñado el portal www.tramites.gob.ar, un sitio web que "... pone a disposición de todos los ciudadanos información clara sobre los trámites y servicios que brindan los organismos de la Administración Pública Nacional."⁶ Se trata de "... un portal inclusivo e integrador, basado en un potente motor de búsqueda predictivo. También, cuenta con una galería multimedia que posee información de trámites paso a paso, infografías, más de 30 videos en lengua de señas (LSA) y tutoriales sobre los trámites en formato audiovisual."⁷ El portal también remite a las Guías de Trámites provinciales; por ejemplo, la Guía Única de Trámites (GUT) de la provincia de Buenos Aires, que centraliza la información sobre las gestiones ante los diferentes organismos que componen la Administración Pública Provincial.

La existencia de procedimientos claros, expresados en mapas y guías de trámites, manuales de procedimientos u otros instrumentos análogos, constituye un elemento clave de la capacidad estatal. Del mismo modo, la revisión periódica y actualización de estos procesos de gestión, y la incorporación progresiva y creciente de interfases vía web que permiten ahorrar o agilizar pasos, o realizarlos a distancia sin la solicitud recurrente de la documentación que ya obra en poder de la Administración, revela una fuerte capacidad de gestión. Estas capacidades no solo colaboran con la realización de los trámites en tiempo y forma, sino con una vinculación más amigable con una ciudadanía que ha reclamado, históricamente, un giro copernicano en esta materia.

En la actualidad, trámites como la obtención del CUIT o el DNI, o la tramitación de la Asignación Universal por Hijo, entre otros ejemplos, demuestran que es deseable y posible realizar esta verdadera revolución administrativa. La ciudadanía ha sabido recompensar, desde diferentes foros de opinión, esta facilitación que respeta su tiempo, uno de los principales recursos afectados.

Para esta transformación es necesario dotar de claridad, sencillez y accesibilidad a los trámites a través de diseños conocidos tanto por los agentes públicos como por los usuarios y la realización de acciones de difusión y capacitación.

6 Fuente: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/guia_tramites/paginas/guia_de_tramites.html

7 Ibidem.

Cuadro 18: Existencia de procedimientos regulados

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento.
Diseños procedimentales expresados en guías u otros formatos.	Relevamiento de normas y piezas de comunicación institucional
Conocimiento por parte de agentes y usuarios.	Relevamiento de programas de capacitación sobre la materia. Relevamiento de piezas de comunicación y difusión. Encuestas.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Actualización periódica de procedimientos

Tanto los programas de mejora continua como los que remiten a la calidad en la gestión se fundan en el principio de que toda tecnología se desactualiza y debe ser reemplazada, lo que supone la revisión permanente de los procesos de gestión. Por el contrario, las rutinas burocráticas se fundan en una hipótesis de permanencia que fue funcional en el pasado, cuando el reemplazo de las tecnologías se producía muy espaciadamente. En la actualidad, los reemplazos son dinámicos y constantes, lo que obliga al reemplazo de normas o a una redacción más abierta a las opciones tecnológicas.

Íntimamente vinculado al enfoque de *gestión por resultados* –aunque no limitado a este último–, el enfoque de *calidad* surge en el contexto de crisis de legitimidad y de recursos que sufrieron las administraciones públicas en la década del 80 e intenta dar respuesta a la necesidad de administrar con recursos escasos sin perder el nivel de los servicios y prestaciones. No obstante, y como señala la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (CLAD, 2008), el concepto de calidad en el sector público ha ido evolucionando, sobre todo, debido a la crisis del paradigma de calidad basado en un enfoque meramente *empresarial* que predominó durante las reformas enmarcadas en la *Nueva Gestión Pública*. Actualmente, y según la mencionada Carta (CLAD, 2008: artículo 2):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

Sin embargo, el artículo siguiente de la Carta parece limitar la noción de *calidad* a la de *democracia*, al afirmar que: “Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático”. Por este motivo, puede resultar más claro hablar de *mejora continua*.

La noción de mejora continua supone considerar que los procedimientos son susceptibles no sólo de adecuaciones sino también de mejoras que reconozcan y capitalicen la experiencia de la organización. Esto implica una redefinición de las concepciones burocráticas tradicionales, donde la permanencia de la norma en el tiempo de modo indefinido era vista como una garantía de seguridad:

El **fortalecimiento de la calidad** institucional supone la mejora continua de la gestión de un organismo público con el objeto de brindar productos o prestar servicios que vinculen los compromisos asumidos por la organización con las necesidades de la comunidad. Este enfoque tiene por objetivo generar mecanismos institucionales que promuevan mejoras permanentes en la gestión, fortaleciendo una cultura de la evaluación y logrando un mejor aprovechamiento de los recursos. (SSGP, 2007: 7)

Existen jurisdicciones a nivel nacional, provincial y local que han implementado programas de mejora de la gestión. Es el caso, por ejemplo, del Programa de Mejora Continua en la Gestión del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; el Programa de Mejora Continua para la Gestión Local

de la provincia de Buenos Aires y el Programa de Mejora de la Gestión Municipal de la provincia de Santa Fe. Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación; el Programa de Mejora Continua para la Gestión Local de la provincia de Buenos Aires y el Programa de Mejora de la Gestión Municipal de la provincia de Santa Fe.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano es otra de las iniciativas que se han implementado para intentar mejorar la gestión pública desde un enfoque de gestión por resultados. Este programa fue creado en el año 2000 mediante el Decreto N° 229 y desde su creación han participado casi 70 organismos, contando en la actualidad con 43 organismos de la Administración Pública Nacional, provincial y municipal adheridos (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2014).

Una particularidad de esta iniciativa es que nació en el marco de la crisis del paradigma del ajuste, con la finalidad de: “... dotar de un cierto nivel de receptividad a la administración pública en momentos en que sus capacidades se encontraban mermadas” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2014: 14). A partir del año 2003, el Programa fue objeto de sucesivas adecuaciones que acompañaron los cambios que experimentó el Estado.

Cabe mencionar, asimismo, el *Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad*, implementado por la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros entre 2008 y 2011, y el *Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público*.

Varias provincias y municipios han implementado iniciativas de mejora orientadas por la noción de calidad. El Programa de Carta Compromiso fue *replicado* a nivel provincial, y numerosas provincias han generado iniciativas propias, como el *Manual Instructivo Plan de Calidad 2014* de la provincia de Salta⁸, el Premio Provincial a la Calidad de la provincia de San Juan y la Guía para la Implementación de los Sistemas de Gestión de la Calidad en la provincia de Buenos Aires, entre otros.

La cuestión de cómo medir la calidad en la prestación de los servicios públicos continúa siendo, no obstante, materia de debate. Las normas sobre certificación de calidad de procesos y productos (por ejemplo, normas ISO) parecen ser útiles como orientación aunque insuficientes para abordar las particularidades de lo público. Es por ello que los sectores políticos y académicos vinculados con la administración pública continúan generando propuestas que intentan cuantificar dicha calidad, teniendo en cuenta la naturaleza propia del Gobierno y la Administración Pública.

Por el momento, y en el marco de este manual, sostendremos que una política de actualización periódica de los procesos de gestión colabora con una mayor capacidad estatal.

Cuadro 19: Actualización periódica de procedimientos

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Actualización periódica de procedimientos y trámites.	Realización de reuniones de actualización. Equipos de programadores afectados a los trámites institucionales.
Existencia de programas de mejora continua en la gestión o similares.	Relevamiento de documentos, registros y reuniones acordadas en el marco de programas de mejora continua, calidad, carta compromiso u otros.
Elaboración y corrección permanente de guías de trámites.	Relevamiento del historial de guías utilizadas.
Interacción con los destinatarios.	Relevamiento de dispositivos para la opinión de usuarios.

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital

Las tecnologías de la comunicación e información ponen a disposición de la Administración un amplio abanico de recursos que pueden redundar en importantes ventajas en términos de eficiencia de los trámites administrativos.

La progresiva *despapelización* de la gestión, al sustituirse los expedientes físicos y los trámites presenciales por gestiones a distancia y digitales, es reconocida como una meta básica de todas las administraciones modernas. Todas estas acciones se enmarcan, en un sentido amplio, en la noción de

8 Véase <http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/ocspdfs/Salta-Manual-Instructivo-Plan-de-Calidad.pdf>

gobierno electrónico, entendido, según la definición brindada por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico en su Artículo 3º, como: "... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos."

En este sentido, en 1998, en el contexto de los procesos de Reforma del Estado y de la Administración Pública intentados en Argentina, se dicta el Decreto N° 427, que autoriza la utilización de la firma digital en los actos internos de la Administración Pública Nacional. Tres años más tarde se sanciona la Ley N° 25.506, de Firma Digital, que reconoce eficacia jurídica a la firma digital y a la firma electrónica en las condiciones establecidas por dicha ley. El Artículo 47 de esta última norma establece que el Estado Nacional "utilizará las tecnologías y previsiones de la presente ley en su ámbito interno y en relación con los administrados de acuerdo con las condiciones que se fijen reglamentariamente en cada uno de sus poderes".

Más recientemente se adoptaron otras medidas tendientes a reafirmar el papel de las TIC en la gestión pública. Entre ellas cabe mencionar, a título enunciativo, y a nivel de la Administración Pública Nacional, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (Decreto N° 378/2005), la Agenda Digital Argentina, el Programa Nacional de Infraestructuras Críticas de Información y de Ciberseguridad y el Acuerdo Federal para la Gestión Pública (COFEFUP, 2010), que establece "la optimización de los procesos de gestión e incorporación de tecnologías de información y comunicación, que permitan garantizar a todos los ciudadanos el acceso a los servicios públicos en forma ágil con una atención de calidad y criterios de inclusión social."

Por último, otras acciones en esta dirección estuvieron vinculadas a sectores específicos; por ejemplo, el de las compras públicas, donde desde el año 2001 se dispuso la implementación de las compras públicas electrónicas, proceso actualmente profundizado mediante el Decreto N° 893/12.

En este marco, y también a nivel provincial y local, se observan numerosas iniciativas en materia de digitalización de trámites y documentos, las que conviven necesariamente con trámites en papel. Su presencia en diferentes instancias es un síntoma inequívoco de capacidad de gestión.

Cuadro 20: Digitalización de trámites y documentos. Firma digital

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Trámites que se realizan en forma tradicional vs. trámites que se realizan total/parcialmente <i>on line</i> .	Relevamiento de tipos de trámites del organismo.
Sistemas de gestión documental. Gestión de bases de datos.	Relevamiento de bases documentales y/o bases de datos digitales.
	Relevamiento de su aplicación en trámites del organismo.
Implementación de firma digital.	Relevamiento de trámites en los que se utiliza firma digital.

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Capilaridad y Ventanilla única

El paradigma burocrático tradicional se ha asociado, en general, con modelos de gestión donde convive una alta centralización administrativa y territorial con una amplia disgregación de los trámites en cuanto a la cantidad de dependencias encargadas de su gestión.

Esto fue considerado una fuente histórica de ineficiencia y es por ello que, en las reformas intentadas a partir de mediados de la década de 1970 y, sobre todo, en los 90, se propició, por un lado, una mayor descentralización administrativa y, paralelamente, una menor disgregación de los trámites a través de los sistemas de *ventanilla única*, donde un único ente recibe todas las peticiones vinculadas a un tema y/o jurisdicción determinados.

La primera de las tendencias mencionadas (descentralización administrativa) se basó en principios como la especialización, que promovió la creación de agencias con distintos niveles de autonomía respecto a la Administración Central.

En cuanto a los organismos descentralizados y entes autárquicos, debe reconocerse que en determinados casos han sido más eficaces que las orgánicas centralizadas. Si bien muchos de ellos nacieron

como forma de sustraer decisiones al poder político, su estructura tiene mejores chances de resolver gestiones específicas. Así, los entes, administraciones, organismos y oficinas que gozan de cierta autarquía han demostrado su eficacia a la hora de recaudar impuestos o regular actividades. Los institutos y centros, a su vez, han dinamizado las actividades científicas, culturales y educativas, mientras las agencias permiten la realización de actividades que serían impracticables bajo los cánones clásicos de la burocracia (promoción científica y tecnológica, producción y difusión de noticias, reducción de la siniestralidad vial, entre otras).

No obstante, la descentralización, para ser efectiva, debe estar acompañada de propuestas de simplificación burocrática, porque el mero traspaso de competencias no garantiza por sí solo mayor eficiencia en la gestión.

En este campo, la ventanilla única es un enfoque que varias provincias y municipios han implementado o están en vías de implementar como modo de brindar un mejor servicio a sus respectivas poblaciones: el municipio de Florencio Varela, las provincias de Neuquén, Buenos Aires y Córdoba (ventanilla única para habilitaciones industriales), entre otros.

Respecto de la descentralización territorial y la delegación de roles y funciones en el nivel provincial o municipal, existe una profusa literatura que acompañó estos procesos en la década del 90, especialmente en lo referido a la prestación de servicios educativos y sanitarios. En la actualidad, el Estado nacional ha reasumido responsabilidades como garante de derechos universales, por lo que muchos programas que promueven la inclusión y una mayor distribución de la renta nacional se gestionan desde el nivel central. En este punto, las nuevas tecnologías colaboran con una gestión desburocratizada, alcanzándose niveles de agilidad administrativa a través de delegaciones y trámites *on line* que contrastan con tramitaciones de alto grado de burocratización en el nivel provincial o local.

En este campo, nuestra hipótesis es que la mayor o menor descentralización no estaría dando señales de una mayor o menor capacidad estatal, mientras que los trámites que logran una mayor capilaridad y penetración territorial vía delegaciones, convenios con organizaciones comunitarias o interfases digitales, así como los enfoques de ventanilla única, darían cuenta de una mayor capacidad. Dicho en otros términos, mientras la mayor o menor descentralización resulta irrelevante, cobra protagonismo la capilaridad y la economía procedimental, lo que permite alcanzar a todos los destinatarios proponiéndoles trámites unificados.

Cuadro 21: Capilaridad y Ventanilla única

Dato a relevar	Fuente e instrumentos de relevamiento
Capilaridad institucional y agilidad del trámite.	Análisis de flujogramas y guías de trámite. Estudio de los plazos de cada trámite en los diferentes puntos del territorio y los destinatarios abarcados.
Sistema de recepción de documentación y gestión de trámites (ventanilla única vs. ventanilla múltiple)	Relevamiento de organigramas y misiones y competencias de cada oficina. Observación.

Fuente: elaboración propia.

Componente 5. Duración de los trámites

Los principios de celeridad y economía procedimental son pautas básicas de los procedimientos administrativos en la normativa nacional desde comienzos de la década de 1970. No obstante, esta celeridad no siempre se plasma de modo concreto. Diversos motivos, que van desde diseños inadecuados de los circuitos administrativos, requerimiento de formalidades innecesarias, ineficiencias en la gestión o desconocimiento y/o inadecuada aplicación de la normativa hacen que las gestiones se prolonguen injustificadamente. Desde una licitación que debe declararse fracasada porque los oferentes retiran sus propuestas por la imposibilidad de mantener los precios ofertados ante la extensión del procedimiento, hasta un medicamento o insumo médico que no llega a término, son sólo algunos ejemplos del impacto que puede tener el inadecuado uso del tiempo en la Administración Pública.

La reducción de los plazos y el acortamiento de los tiempos de gestión constituyen un tema central de la capacidad estatal. En este campo, diremos que los plazos reducidos a la menor expresión que permitan los avances tecnológicos de cada momento son un fuerte indicador de capacidad estatal.

Cuadro 22: Duración de los trámites

Dato a relevar	Fuente e Instrumentos de relevamiento
Duración de los trámites.	Arqueo de expedientes, relevamiento de plazos parciales y totales. Elaboración y análisis de tablas conteniendo tipo de trámites, pasos y duración promedio en cada uno. Encuestas a los usuarios.

Fuente: elaboración propia.

Componente 6. Política informática. Software libre

Para una adecuada administración y aprovechamiento de las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación, se hace imprescindible la definición de una política y una planificación informática, es decir, un conjunto sistemático de objetivos y acciones estratégicas que articulen las decisiones en materia de tecnologías de la información, garantizando una utilización eficiente e inclusiva de las mismas.

En Argentina, la fijación de estos lineamientos a nivel de la Administración Pública Nacional corresponde a la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI), creada mediante el Decreto N° 889/2001. Entre las competencias principales de la ONTI se encuentra la adopción de Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (ETAP), que establecen las especificaciones del hardware y software a ser adquirido por los organismos que integran la Administración Pública Nacional, permitiendo así la adopción de parámetros uniformes en la materia.

Otro aspecto importante radica en la definición de políticas de utilización de software libre que implican un ahorro considerable e independizan a la Administración Pública de determinados proveedores de bienes y servicios informáticos. En esta dirección, dentro de la política de Agenda Digital se está implementando la iniciativa de Software Público para el Desarrollo (SPD), consistente en: “un conjunto de políticas orientadas a la promoción y desarrollo de la competitividad de la inteligencia argentina aplicada al software, garantizando los derechos de los usuarios de sostenibilidad tecnológica y de dominio de su información”⁹. Paralelamente, varios organismos nacionales y locales están comenzando a implementar software de uso libre, reemplazando gradualmente los paquetes con licencia.

Un estudio sobre el tema cita como ejemplos salientes de implementación de políticas de software libre el de la municipalidad de Rosario, la AFIP y el Ministerio de Educación de la Nación a través del sistema de gestión universitaria “SIU guaraní” (Castello et. Al, s.f.).

Cuadro 23: Política informática. Software libre

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos para relevarlo
Política informática del organismo.	Relevamiento de tecnologías en uso. Entrevistas con el área de informática y con los usuarios del sistema.

Fuente: elaboración propia.

5.3. Hacia una Administración enfocada en las respuestas

Consideramos que las pautas que deben guiar la mejora de los diseños procedimentales son las siguientes:

- En primer lugar, ya no puede pensarse que el Estado hace todo mal. En todo caso, habría que enfocarse en una gestión más eficaz, porque esta hipótesis abrió las puertas a un proceso de privatizaciones que dejó de lado al Estado en actividades centrales en materia de desarrollo. Una responsabilidad política de primer orden es repensar el Estado: el sistema institucional debe adecuarse al modelo de desarrollo para dar las mejores respuestas según el modelo propuesto. Sin esta preocupación por las respuestas, los trámites serán agotadores y desvirtuarán las mejores intenciones.

9 Fuente: <https://www.agendadigital.gob.ar/software-publico>

- Para esta adecuación se necesita no sólo un marco normativo, sino también, y sobre todo, un *sistema de gestión*, el que puede alcanzar estándares satisfactorios con modelos propios sin necesidad de recurrir a modelos empresariales o a recomendaciones de organismos internacionales. Para este cometido resulta imprescindible asumir la responsabilidad política en este campo, porque el Estado es una herramienta (quizás la única) que permite a las mayorías acceder al bienestar que anhelan. La agenda de gobierno debe incluir a la carga burocrática como una cuestión a resolver. La administración pública sigue siendo, en muchos casos, una máquina pesada, injusta y distante, con los motores recalentados por reglamentaciones y requisitos. Para superar este estado de cosas, los dirigentes y funcionarios deben considerar este problema como una cuestión de primer orden.
- La tramitación pública no ha encontrado en todos los casos formatos ágiles y sencillos, por lo que se deben revisar normas y rutinas naturalizadas. La resolución novedosa de trámites como la obtención del DNI o la tarjeta SUBE, entre otros, son el testimonio más elocuente de que este problema puede y debe subsanarse para el conjunto de las tramitaciones.
- Un enfoque de gestión por resultados, que no es privativo de los modelos empresariales, supone la revisión permanente de los sistemas de dirección, administración y operación. Su mejora depende de la aplicación de nuevas tecnologías y diseños, por lo que resulta una respuesta inadecuada y falaz la tercerización y/o reducción del aparato estatal.
- La innovación permanente deberá formar parte de la cultura institucional. Pero esta innovación no empieza con el aumento de redes y computadoras. De hecho, muchas de las soluciones tecnológicas que el mercado ofrece pueden resultar en una *modernización excluyente*. La innovación refiere, más precisamente, a una pregunta que las oficinas públicas deberían hacerse cada semana: *¿qué podemos hacer para que este trámite resulte más simple?* Para poder plantearse (y responder) dicho interrogante es necesario realizar mapeos de trámites, esto es, una descripción y análisis de los circuitos existentes que permitan identificar sus falencias y proponer mejoras y simplificaciones en virtud de los objetivos a alcanzar. En este sentido, deben identificarse todas aquellas actuaciones que puedan ser realizadas mediante trámites sumarios, y procurar su gestión por esta vía, aprovechando los recursos proporcionados por las nuevas tecnologías.
- La mejora de los procedimientos supone, a su vez, la construcción de un *sistema de información integral* al servicio de programas y procesos llevados adelante por los distintos órganos administrativos.
- En lo que respecta a la gestión *en territorio*, debe pensarse en servicios territoriales de gestión de trámites sumarios, presentaciones vía remota utilizando las nuevas tecnologías y otras modalidades análogas, que permitan acercar los trámites a la población. Las reformas basadas en el sistema de *ventanilla única*, aunque tienden a simplificar las gestiones, muchas veces continúan proponiendo trámites en oficinas centrales de un determinado ministerio o nivel de gobierno. En esta materia, alcanzar una mayor capilaridad territorial a través de convenios con organizaciones comunitarias u otras estrategias, resulta un objetivo prioritario. El programa de Finalización de Estudios Secundarios (FINES) es un ejemplo elocuente de lo antedicho.

Indicador 6: Comunicación institucional

6.1. Introducción

A los fines de esta guía, entenderemos la comunicación humana como el proceso que permite a las personas construir y compartir significados. Cuando esta comunicación se da en el seno de una institución con el fin de transmitir los mensajes y significados vinculados al funcionamiento y a las dinámicas de esta última, hablamos de *comunicación institucional*.

La comunicación institucional, tanto interna como externa, reviste una importancia crucial para la gestión pública. En el primer caso, porque sin comunicación eficaz y suficiente entre quienes componen los equipos de gestión no hay posibilidad de llevar adelante las acciones planificadas; en el segundo, porque la satisfacción de las necesidades públicas con un enfoque inclusivo supone el establecimiento de un “*sistema de conversación permanente con la comunidad*” (SSGP, 2007: 5).

En la actualidad, estos *sistemas de conversación* se han visto dinamizados por una serie de circunstancias; entre ellas, la aplicación de las tecnologías de la información a la gestión pública y la emergencia de las redes sociales, que le otorgan a los medios de comunicación un alcance y una velocidad sin precedentes. A su vez, se han multiplicado y, en algunos casos, institucionalizado instancias participativas que permiten la comunicación de las demandas sociales de modo más directo, fluido y flexible que los canales tradicionales de *petición ante las autoridades*. Asambleas, audiencias públicas, mesas intersectoriales, foros vecinales, redes sociales y otras dinámicas, al tiempo que otorgan mayores posibilidades a la comunicación institucional, plantean nuevos desafíos. La necesidad de que las tecnologías de comunicación sean implementadas de un modo inclusivo y el papel central de los medios en la formación de opinión son algunas de las circunstancias que obligan a planificadores y gestores públicos a desarrollar mayores habilidades comunicativas, lo que presupone la evaluación y mejora continua de los sistemas de comunicación como aspecto ineludible de las capacidades estatales.

Respecto de la comunicación audiovisual, debe tenerse en cuenta el campo de oportunidades de comunicación pública que abrió la sanción, en el año 2009, de la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Esta ley consagra “el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”. A partir de esta premisa, habilita la provisión de servicios a cargo de prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, estipulando que cada uno de estos sectores no podrá superar una presencia mayor al 33 % en los medios de comunicación. Asimismo, autoriza la asignación a demanda y de manera directa a personas de existencia ideal de derecho público estatal como universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, pueblos originarios e Iglesia Católica (artículos 1°, 2° y 37). Teniendo en cuenta estas nuevas posibilidades, creemos que la apuesta a contar con medios propios por parte de municipios, universidades o cámaras legislativas incrementa notablemente la capacidad institucional de estos organismos.

Respecto de la comunicación escrita, el Decreto N° 333/85, que en los albores de la recuperación democrática aprobó las *Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativa*, permitió abandonar expresiones propias de los gobiernos de facto y tratamientos honoríficos dirigidos a autoridades públicas en los escritos de la Administración Pública Nacional. En los considerandos de este decreto, se declara que:

(...) a partir del restablecimiento pleno de todas las instituciones de la República, es imprescindible adecuar los instrumentos reguladores de los organismos que integran el Gobierno de la Nación en cuanto a su funcionamiento y a la gestión y trámite de sus actos, eliminando toda referencia a mecanismos, instituciones o reparticiones extrañas al orden jurídico establecido por la Constitución Nacional. (Decreto N° 333/85)

Más cerca en el tiempo, la provincia de Buenos Aires aprobó el Decreto N° 300/06 (T. O. Dec. N° 2.200/06), de características similares pero que incorpora los avances tecnológicos del lapso transcurrido entre una y otra norma.

Estas normas, si bien colaboran con las capacidades institucionales al otorgar una mayor precisión y consistencia a la escritura pública, no garantizan, por sí mismas, un aumento de la capacidad de comunicación estatal. En las páginas que siguen se propondrán los elementos que, a nuestro criterio, son componentes centrales de un indicador referido a la comunicación institucional, postulando en cada caso su contribución al aumento de la capacidad estatal.

6.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Plan de comunicación institucional

La comunicación, al tiempo que resulta indispensable para el cumplimiento de las metas planificadas, requiere ella también de una planificación donde se identifique qué se comunicará, quién lo comunicará, cómo lo comunicará y quiénes serán los destinatarios del mensaje respectivo:

La **comunicación**, como otras dimensiones de la vida de las organizaciones, es un ámbito que se debe planificar, gestionar y someter a evaluaciones periódicas. Ciertas acciones humanas -el pensamiento, la conversación- parecen estar naturalizadas y, por lo tanto, muchas veces se desestima una intervención sobre su devenir. Sin embargo, las conversaciones, diálogos y comunicaciones que operan en las instituciones públicas deben ser planificadas y gestionadas, dado que son la base de la acción humana y, por ende, de la acción pública. (SSGP, 2007: 5)

Un *plan de comunicación institucional* es, en este campo, el primer componente a relevar. Este plan, subsidiario del plan de gestión, permite que éste se materialice, ya que *nadie puede ejecutar aquello que no conoce*. Para promover este conocimiento, un plan supone el estudio de los receptores de los mensajes del gobierno y la administración pública, a fin de adecuar los medios y los mensajes a su experiencia comunicativa. Un plan que tome en cuenta las competencias comunicativas de los interlocutores fortalece considerablemente la capacidad de gestión.

También resulta necesario relevar si existe una unidad responsable del diseño y ejecución de dicho plan y si se realizan reuniones periódicas en las que se evalúa su aplicación.

En síntesis, creemos que la expresión de un plan de comunicación alineado al proyecto institucional, así como la designación de un equipo responsable a cargo de su ejecución y revisión permanente, son indicadores de capacidad estatal.

Cuadro 24: Plan de comunicación institucional

Dato a relevar	Fuentes. Instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Existencia de un plan de comunicación institucional.	Relevamiento de documentación institucional o de criterios, estrategias y acciones de comunicación expresados por otras vías por las máximas autoridades. Análisis de su alineación al proyecto institucional.
Realización de reuniones periódicas de planificación y gestión de la comunicación institucional.	Observación, entrevistas. Análisis de temario y periodicidad. Acuerdos que se alcanzan e implementación de los mismos.
Existencia de una unidad de comunicación encargada de diseñar y ejecutar el plan de comunicación institucional.	Análisis del organigrama, entrevistas, observación. Observar si se encuentra constituida de modo formal o informal, su jerarquía (dirección, jefatura, coordinación u otros) y grado de participación efectiva en las estrategias de comunicación aplicadas.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Comunicación interna

En este componente se analizan los canales e instancias de comunicación hacia el interior de un organismo. Existen, en primer término, canales de tipo formal o escrito que agruparemos bajo la denominación de *actuaciones administrativas*, utilizados tanto en comunicaciones internas como externas:

Las actuaciones administrativas se exteriorizan a través de documentos formales de decisión y gestión producidos por funcionarios/as o agentes de la Administración Pública centralizada y descentralizada (...) que hacen posible su comunicación tanto interna como externa. (SSGP, 2006: 2).

Sin embargo, las instancias formales de comunicación, aunque necesarias por razones de seguridad jurídica y dado el principio de *escrituralidad* que rige la actividad administrativa -que enuncia que las actuaciones de los órganos de la Administración Pública deben ser escritas o quedar registradas en algún soporte físico o digital que asegure su permanencia e inalterabilidad-, no garantizan una comunicación efectiva hacia el interior de la organización. Es necesario que a estos mecanismos se sumen otros de tipo presencial, que otorguen la inmediatez y el dinamismo del que carecen las comunicaciones escritas.

Entre estas dinámicas presenciales sobresalen las reuniones de motivación e información, planificación, gestión, evaluación y capacitación. La realización y participación en este tipo de encuentros, así como la imbricación entre instancias escritas y reuniones presenciales para acordar y fijar criterios de gestión son indicadores de capacidad estatal. Asimismo, el intercambio de información por vías digitales es un síntoma de fortaleza institucional.

Cuadro 25: Plan de comunicación institucional

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Comunicación escrita formalizada. Combinación con mesas de gestión u otros formatos presenciales.	Actuaciones administrativas y otros medios de comunicación interna de tipo formal (memos, circulares, otros). Tipos de piezas, características, situaciones en las que se utilizan. Formalización de criterios para su confección y uso: normas de comunicación escrita, guías, instructivos. Relevamiento y análisis de documentación. Reuniones de equipo intra e interáreas para la fijación de criterios de gestión. Observación y entrevistas.
Reuniones de gestión.	Observación de tipo de reunión, cantidad, periodicidad, duración, número de participantes, temario. Relevamiento de actas y realización de entrevistas para conocer acuerdos alcanzados y su grado de implementación.
Utilización de recursos informáticos (intranet, correo electrónico, boletines internos, teleconferencias, otros).	Observación de su eficacia en la ejecución de rutinas de gestión.

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Comunicación externa

El deber de las autoridades administrativas de dar a conocer sus actuaciones deviene, en primer lugar, de la forma republicana adoptada por la Constitución, que presupone el principio de *publicidad de los actos de gobierno*. Desde el punto de vista de los ciudadanos, la comunicación con la Administración es un derecho que la Constitución recepta como *derecho de peticionar ante las autoridades*.

Pero la comunicación externa de las instituciones públicas no agota sus fundamentos y dimensiones en estos aspectos que podríamos denominar *formales*. En efecto, el hecho de que exista publicidad de los

actos de gobierno y que se garantice el derecho de peticionar ante las autoridades no nos exime de diseñar un *sistema de conversación* permanente con la comunidad, requisito ineludible para una gestión pública eficiente e inclusiva. La noción de *sistema de conversación* también supone que la comunicación institucional no se agota en la existencia de una oficina de prensa o de un vocero que transmita mensajes relativos al funcionamiento de la organización; por el contrario, la comunicación es un fenómeno continuo y multiactoral.

En lo que se refiere a la comunicación externa, la percepción de la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de comunicación y petición comúnmente asociados a la democracia representativa ha derivado en un creciente impulso de instancias de participación que buscan acortar distancias entre las instituciones públicas y la población. En el marco de las reformas neoliberales, estas instancias fueron pensadas desde una visión crítica del Estado y desde una hipótesis que sostenía la incapacidad de la clase política para representar y canalizar las demandas sociales. Esto derivó en la promoción de formas asamblearias de deliberación y decisión que podían reemplazar los viejos esquemas de representación. En este contexto se inscriben los institutos de democracia semidirecta contemplados en la reforma constitucional de 1994.

Desde nuestra perspectiva, la promoción de instancias más directas y fluidas de comunicación no puede hacerse desde la desvalorización de la democracia representativa y la actividad política. Por el contrario, para el fortalecimiento de las capacidades estatales, creemos que las estrategias que dinamizan la comunicación y el intercambio deben operar en favor de la representación, reconociendo a los poderes legislativos como el lugar natural para las prácticas asamblearias.

En la comunicación externa también debe ponderarse el empleo de recursos que, como adelantamos, han adquirido una importancia crucial en la actualidad; en particular, los medios masivos de comunicación e internet. El mayor y mejor empleo de estos recursos aumenta las capacidades de una institución pública en materia de comunicación.

Como último dato a relevar dentro del componente *Comunicación externa*, proponemos la gestión de redes. La proximidad ya no solo se expresa en la cercanía física, sino que existen *proximidades virtuales*. Como las redes son preexistentes a nuestra llegada a ellas, es necesario tener la perspicacia de descubrirlas y potenciarlas, transformándolas en redes inclusivas, fortalecedoras de la comunidad, que cumplan fines sociales. La comunicación a través de redes supone, a su vez, una redefinición respecto al paradigma organizacional formal, donde las formas de interacción responden a la concepción piramidal: en la red, los principios básicos son la horizontalidad, la cooperación y la flexibilidad, que plantean desafíos a los modos tradicionales de interacción en las organizaciones de tipo burocrático (Kliksberg en Bernazza, 2002: 12-13).

En este campo, sostenemos que una estrategia de comunicación externa que prevea dispositivos de participación, con enfoque multimedial y eficacia en las respuestas, colabora con una mayor capacidad estatal.

Cuadro 26: Comunicación externa

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Implementación de dispositivos de participación.	Indagación de metodologías participativas aplicadas. Relevamiento de cambios operados en la organización a partir de las propuestas surgidas en estos ámbitos.
Agenda de audiencias, foros y otros formatos reglados.	Recopilación y análisis de normas de aprobación de estas metodologías. Relevamiento y análisis de la agenda institucional. Análisis de frecuencia, temario, cantidad y tipo de participantes (particulares, organizaciones sociales, empresas, otros).
Mass media	Presencia en medios escritos, radiales, audiovisuales (nacionales y extranjeros). Realización de conferencias y rondas de prensa. Mensajes en cadena nacional. Evaluación de presencia. Tiempo asignado, repeticiones.

Comunicación escrita, audiovisual y digital	Relevamiento de piezas de difusión institucional. Web, boletines, folletos, gacetillas, revistas, líneas telefónicas, líneas gratuitas, otros. Evaluación de su eficacia a través de consultas sobre el medio por el que se informan/comunican los usuarios. Evaluación del número y tipo de trámites e interacciones <i>on line</i> .
Gestión de bases de contactos	Número de contactos en diferentes bases de difusión. Criterios de inclusión y selección. Análisis de criterios para el envío de comunicaciones, Periodicidad, temario.
Comunicación “presencial” con referentes sociales, económicos y políticos y particulares.	Observación de modalidad, frecuencia, características, temario, perfil y número de participantes.
Gestión de redes.	Relevamiento y análisis de redes utilizadas por el organismo y modalidades de diálogo y respuesta previstas en cada caso.

Fuente: elaboración propia.

6.3. La comunicación institucional en el centro de la escena

La comunicación institucional debe ser planificada y gestionada a favor del proyecto de gobierno y de las necesidades sociales que éste busca satisfacer. Ello supone, ante todo, derribar paradigmas de naturaleza formalista; entre ellos, el verticalismo y la preeminencia del formalismo en las comunicaciones. El proyecto de gobierno es un acuerdo dinámico, multiactoral, fruto de diálogos y negociaciones permanentes, por lo que el plan de comunicación debe estar al servicio de su elaboración, difusión y gestión.

Pero aún cuando estemos decididos a ir más allá de lo puramente formal, debemos evitar que las nuevas tecnologías se utilicen con un enfoque de mercado que debilita y tergiversa el sentido de lo público. Considerar la comunicación como un proceso unidireccional donde el organismo o su titular se presentan como un producto a consumir, priorizando la presencia en medios masivos, reduce la comunicación a una estrategia publicitaria que desconoce la naturaleza propia de la gestión de lo público.

El diseño y aplicación de estrategias de comunicación interna y externa son centrales a la hora de pensar en clave de capacidad estatal. Se debe prestar especial atención al desarrollo de competencias comunicativas en agentes y funcionarios, en concordancia con la actuación de equipos abocados a una comunicación que supere viejos esquemas, donde las notificaciones administrativas o las piezas ofrecidas por oficinas de prensa ocupaban un lugar central.

Indicador 7: Aspectos fiscales y gestión financiera

7.1. Introducción

El Estado, para su organización material, lleva adelante una gestión financiera de fuertes implicancias en el sistema económico y social. Su financiamiento está vinculado a su capacidad fiscal y de obtención de ingresos por venta de bienes y servicios o endeudamiento, entre otras vías. Esta economía pública también se ve frente a oportunidades de obtención de recursos cuando el Estado apuesta al ejercicio activo de su soberanía en materia de recursos estratégicos (hidrocarburos, energía, minerales, *commodities* en general). En estas actividades económicas se puede optar por un rol regulador o por un perfil empresario, dando lugar a empresas públicas con fuerte intervención en el mercado.

La discusión sobre la participación del Estado en las actividades económicas está en el centro de los modelos estatales en pugna. Si asumimos un enfoque que considera al Estado el principal protagonista de la economía de un país, éste tendrá particular incidencia en todos los niveles y sistemas de gestión, especialmente en lo que refiere a la gestión financiera.

En nuestro país, la gestión financiera se orienta, a nivel nacional, por los preceptos emanados de la Ley 24.156 de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional (LAFCO), promulgada en septiembre de 1992. Durante sus más de veinte años de vigencia, el sistema financiero que allí se define no ha sufrido modificaciones sustanciales. La LAFCO fue implementada como parte del proceso de reforma del Estado que promovió un enfoque gerencialista de la gestión. Por esta razón, en el sector público argentino coexisten esquemas burocráticos clásicos con criterios de la Nueva Gerencia Pública implementados en los 90.

La obtención y asignación de recursos, así como su ejecución, son aspectos clave de la gestión pública, factibles de ser evaluados en términos de eficiencia y eficacia. Las cláusulas que permiten a los poderes ejecutivos modificaciones respecto de la asignación expresada en el presupuesto han sido interpeladas en nombre del sistema republicano. A la luz de las experiencias de gobierno analizadas, esta *discrecionalidad* podría indicar una necesidad por parte de quienes ejercen la responsabilidad de gestión de alcanzar, justamente, mayores niveles de eficiencia y eficacia, por lo que dejan de ser aspectos negativos para transformarse en indicadores de ciertas debilidades de los sistemas y normas vigentes.

Por otra parte, y respecto de la eficacia, nos interesa focalizar la atención en el servicio prestado por la administración financiera al proyecto de gobierno. En este marco, nos interesa observar la capacidad de este instrumento de colaborar con la expresión del plan o proyecto de gobierno.

El presupuesto

El presupuesto es el instrumento de planificación de los recursos financieros que sustentan las acciones de los organismos públicos. Asimismo, permite contar con información que relaciona la producción de bienes y servicios de las instituciones públicas con la asignación de recursos financieros. La histórica distancia entre este instrumento y la planificación, ha dado lugar a numerosos esfuerzos por conjugarlos, dado que *el presupuesto es, o debería ser, la expresión financiera de un proyecto o plan de gobierno*.

Garnier (2000: 22) se ha ocupado de plantear la importancia política del presupuesto. El autor propone como uno de los objetivos principales de la institucionalidad fiscal el de garantizar que el uso de los recursos públicos se corresponda con los planes y prioridades de gobierno surgidos de procesos democráticos.

Los recursos

Los recursos públicos son medios de financiamiento que permiten desarrollar planes y programas públicos, efectuar transferencias a ámbitos o niveles de gobierno y al sector privado y atender las obligaciones de la deuda pública.

En esta materia, la capacidad estatal está dada por la proporción que ocupen los recursos propios frente a los que generen condicionantes o deuda pública. En el caso de entes y organismos nacionales cuyas leyes orgánicas así lo prevean o en niveles provinciales y locales, la obtención de recursos por la vía del financiamiento de terceros condicionará los programas de trabajo a los objetivos de quien ofrece la financiación. En este caso, como en la opción del endeudamiento, la capacidad estatal estará dada por la evaluación del costo (no sólo en términos financieros) y potenciales desventajas de optar por el endeudamiento o el financiamiento de terceros (organismos internacionales cuyos préstamos definen condiciones a los programas públicos a financiar, supremacía de objetivos empresarios por sobre objetivos de orden público en el caso de organismos de Investigación y Desarrollo o universidades, entre otras situaciones).

Finalmente, cabe consignar que el régimen de coparticipación y regímenes similares previstos en leyes especiales es una información clave a tener en cuenta para los niveles provincial y municipal, en virtud de su incidencia en la capacidad estatal de estos niveles. Pero no podemos soslayar que estos instrumentos están en el centro de acalorados debates referidos a la modalidad de recaudación de nuestro país, una cuestión que excede los propósitos de esta guía.

7.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Aspectos de política fiscal y origen de los recursos

El gobierno nacional, al igual que los provinciales y municipales, pueden llevar adelante sus políticas públicas en tanto y en cuanto se cumplan las previsiones de ingresos de fondos al Estado, especialmente las relacionadas con los recursos tributarios.

Respecto de estos recursos tributarios, existe un acuerdo tácito con la ciudadanía en cuanto al sostenimiento del aparato estatal. Este “pacto fiscal” (Basombrío, 2009) debe reunir, al menos, dos requisitos, uno de orden formal y otro de carácter sustantivo:

De acuerdo con el primero y en tanto que en última instancia toma la forma de ley, su plasmación debe pasar por el tamiz de los procedimientos legislativos correspondientes; dicho de otro modo, debe satisfacer los carriles previstos por el sistema de normas que la regula la producción de normas (validez formal o legalidad, ligada al quién y cómo se decide). De acuerdo con el segundo, debe estar en consonancia con los principios contemplados en la Constitución en materia de igualdad de oportunidades o universalización de derechos (validez sustancial, vinculada al qué se decide). (2009: 53)

Respecto de esta *igualación de oportunidades o universalización de derechos* nos encontramos ante una verdadera batalla cultural. En el caso de nuestro país, políticas como las pensiones no contributivas, las moratorias previsionales, la Asignación Universal por Hijo o el monotributo social asumen que el *pacto fiscal* del que hablamos es colectivo y solidario y que el Estado juega un rol de garante de la equidad y la inclusión desde un enfoque de justicia distributiva.

Respecto de este indicador, y si bien no ahondaremos en este debate, en el nivel provincial y municipal también debe tenerse en cuenta el régimen de coparticipación y la capacidad de estos niveles estatales de aumentar su grado de participación en la distribución de recursos nacionales (distribución de las retenciones a la soja, por ejemplo).

En este campo, y en todos los niveles, deben considerarse asimismo los aportes de terceros y las decisiones de endeudamiento público, tema que sobrepasa ampliamente el alcance de esta guía. Sin embargo, en el marco de este componente, propondremos un análisis de los recursos aportados por terceros o por la vía del endeudamiento en cuanto a su peso relativo frente a los recursos propios, en virtud de las condicionalidades que puedan generar.

Nuestra hipótesis es que habrá mayor capacidad estatal cuando el *pacto fiscal* sea más sólido y duradero, y cuando el aporte de terceros o el endeudamiento no sobrepasen los recursos propios.

Cuadro 27: Aspectos de política fiscal y origen de los recursos

Dato a relevar	Fuentes, instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Características del régimen tributario.	Análisis de normas fiscales aprobadas y en vigencia.
Fortaleza del <i>pacto fiscal</i> .	Relevamiento de la recaudación efectiva en el marco del régimen tributario en vigencia. Índice de cobrabilidad.
Otras fuentes de recursos.	Coparticipación, fuentes privadas, subsidios de organismos internacionales.
Características.	Condicionalidades. Peso relativo en el conjunto de recursos.
Endeudamiento.	Características del endeudamiento: acreedores, plazos, condiciones. Condicionalidades. Peso relativo en el conjunto de recursos. Incidencia en el presupuesto del pago de servicios de deuda.

Fuente: elaboración propia.

Este componente puede aportar información sobre el origen de los recursos de los organismos, aun cuando la función recaudadora no recaiga sobre ellos. Asimismo, este componente puede adaptarse para revisar la capacidad de hacer efectiva la disponibilidad de recursos asignados en el presupuesto o en programas y leyes especiales.

Componente 2. Agenda de gobierno expresada en términos financieros

La autorización de gastos que aprueba anualmente el Congreso de la Nación (o las legislaturas provinciales) a través de la Ley de Presupuesto permite verificar la asignación de recursos a las diferentes políticas públicas. De esta manera, queda representada, en términos financieros, la agenda de cada período fiscal, en función de la importancia relativa de cada área a partir de los recursos financieros que le fueran asignados.

Si esta asignación no se condice con el proyecto de gobierno que se ha expresado en discursos, normativas y documentos institucionales, estaríamos frente a una contradicción que generalmente se salda en favor de lo expresado en el presupuesto. Su elaboración es una decisión de gobierno de primer orden, por lo que las contradicciones que se detecten estarían indicando una fuerte incidencia de actores tecnoburocráticos en la trama de decisiones o un *gobierno* de los equipos económicos del gabinete.

Cuadro 28: Agenda de gobierno expresada en términos financieros

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Relación entre el plan institucional y el gasto para cada período fiscal.	Análisis del presupuesto anual aprobado y publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas, u organismos similares en caso de tratarse del nivel provincial o municipal. Observación de la finalidad del gasto y de la asignación presupuestaria a cada área o programa.

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Ejecución presupuestaria

Existen diversas circunstancias que pueden llevar a que la ejecución real del presupuesto difiera de lo programado. Estas circunstancias responden a diferentes motivos, entre los que pueden señalarse:

- La sobrestimación de los recursos a ingresar que obligue a un ajuste en las proyecciones trimestrales.

- El sistema de otorgamiento de cuotas de compromiso y devengado que podría provocar un desfase en la ejecución del gasto.

Estas cuestiones pueden generar una subejecución del presupuesto, en cualquiera de sus tres momentos, esto es, el compromiso, el devengamiento o el pago.

El presente indicador intenta medir la ejecución presupuestaria puesta en juego por los organismos para cumplir con sus objetivos de política, observando si los resultados responden a los niveles programados. Entenderemos que, en el marco de un diseño presupuestario alineado a la agenda de gobierno, la capacidad estatal está dada por una ejecución presupuestaria acorde a la programación trimestral y anual.

Cuadro 29: Ejecución presupuestaria

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Ejecución financiera presupuestada vs devengada.	Informes de ejecución financiera trimestral y anual publicados por el ministerio de Economía y Finanzas u organismos análogos del nivel provincial o municipal.
Metas físicas presupuestadas vs metas físicas ejecutadas por trimestre y anual.	Formulario F 8 y F 8 bis que integran el presupuesto nacional o similares en caso de tratarse del nivel provincial o municipal. Informes de ejecución física trimestral y anual elaborados por los organismos y por el Ministerio de Economía y Finanzas u organismos análogos del nivel provincial o municipal.

Fuente: elaboración propia.

Componente 4. Resultados

La capacidad operativa que posee la Administración es producto de un resultado económico y financiero positivo. Si los ingresos corrientes financian los gastos de funcionamiento, la Administración Pública puede llevar adelante sus planes de acción sin tener que recurrir al endeudamiento. En este escenario, el endeudamiento se utilizará para apoyar la inversión, lo que sería síntoma de fortaleza institucional.

La capacidad financiera se debilita si el endeudamiento se toma para solventar los gastos de funcionamiento.

Cuadro 30: Resultados

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Resultado Económico (diferencia entre ingresos y gastos corrientes) y Financiero (diferencia entre ingresos y gastos totales).	Análisis de la cuenta Ahorro-Inversión-Financiamiento que surge del presupuesto anual aprobado y ejecutado.
Endeudamiento público.	Recopilación y análisis de leyes aprobadas en la materia y de documentación e instrumentos de la cartera económica en lo referido al destino de los fondos.

Fuente: elaboración propia.

7.3. La variable dependiente

Cuando la política abandona su rol de conducción, la gestión financiera tiende a adquirir una lógica propia, logrando una creciente autonomía respecto del proyecto de gobierno. De hecho, en numerosas oportunidades se ha observado la permanencia de equipos económicos a pesar de los cambios de gobierno, lo que dio lugar a una opinión generalizada respecto de que *el plan de gobierno depende del presupuesto con que se cuente*.

Esta opinión recurrente pretende demostrar que la situación económica o financiera de un Estado es la variable independiente, y por lo tanto *ingobernable*, mientras las decisiones políticas y el proyecto de gobierno son las variables dependientes de una situación económica y fiscal dada.

La batalla cultural que se está librando en favor de la acción política y de gobierno favorece el creciente reconocimiento del origen político de las decisiones fiscales y financieras. La economía y las finanzas de un Estado, son, ya no caben dudas, una variable dependiente.

Indicador 8: Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública

8.1. Introducción

Uno de los sistemas de carácter transversal que tiene gran influencia en la gestión pública es el que define y regula las adquisiciones de insumos y bienes de uso, así como la incorporación de infraestructura. Las adquisiciones cuentan con un marco de regulaciones y procedimientos en los tres niveles de gobierno que deben revisarse en función de los desafíos de un Estado que ha asumido un rol protagónico. Los resultados de las políticas públicas se sustentan en la buena gestión de los sistemas que estructuran la administración pública, lo que va más allá del cumplimiento de las formalidades establecidas.

Los procesos de reforma de la década de los 90 generaron mecanismos para evitar la intromisión de la acción política en la gestión de las organizaciones públicas. Así se configuraron sistemas de administración en los que conviven el enfoque burocrático-autoritario con el enfoque de la Nueva Gerencia Pública. La gestión de adquisiciones y de la inversión pública no escapa a esta realidad.

A nivel nacional, la norma de base es el Decreto N° 1023 del año 2001 que establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Pública Nacional, reglamentado por el Decreto N° 893 del año 2012. Deben considerarse, además, los criterios que imponen los organismos de crédito como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo en adquisiciones financiadas con sus préstamos. En lo que respecta a provincias y municipios, deberán considerarse las normas vigentes para cada caso. Respecto de las obras públicas, la norma aplicable es la Ley 13.064 siempre que se trate de un *trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro Nacional* sin importar quién sea el ente licitante (Nación, provincias, municipios e incluso entes privados que realicen obras por licitación). Quedan exceptuados únicamente los trabajos o servicios ejecutados con subsidios.

La gestión de las adquisiciones es determinante en la ejecución de los recursos, y por consiguiente en la relación entre los recursos asignados y la producción de los organismos. De hecho, la programación financiera anual, que incluye la compra de insumos o bienes de uso, se ve afectada por plazos del proceso de adquisiciones que obliga a los organismos a explorar nuevos mecanismos de adquisición o a *forzar* procesos de compra directa para obtener insumos básicos para su funcionamiento. La infraestructura pública, tanto en términos micro como macro, puede verse afectada por este fenómeno.

Esta guía no tiene por objetivo proponer cambios en los sistemas de adquisición e inversión pública, pero sí alertar sobre la complejidad que representan para la ejecución financiera y la expresión de un proyecto de gobierno. En este marco, se postula que la capacidad estatal es mayor cuando las autoridades políticas logran agilizar los procesos de compras y contrataciones, y es menor cuando estos procesos *gobiernan* al organismo, imponiéndole sus tiempos.

La adquisición de los insumos en tiempo y forma es un indicador relevante de la capacidad estatal, la que redundará a su vez en una mayor y mejor infraestructura pública, una capacidad clave a la hora de brindar servicios.

El sistema de compras como ámbito de análisis

Los regímenes de contrataciones y adquisiciones actuales se sustentan en los siguientes principios básicos:

- Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
- Transparencia en los procedimientos.
- Publicidad y difusión de las actuaciones.
- Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
- Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

En el caso de la Administración Pública Nacional, el régimen comprende, dentro de su ámbito de aplicación objetiva, los contratos de compraventas, suministros, servicios, locaciones, consultorías, alquileres con opción a compra, permutas, concesiones de uso de los bienes del dominio público y privado del Estado Nacional que celebren las jurisdicciones y entidades comprendidas en su ámbito de aplicación y todos aquellos contratos no excluidos expresamente. También incluye las obras públicas, concesiones de obras públicas y concesiones de servicios públicos y licencias. Se excluyen expresamente las compras por caja chica, los contratos de empleo público, los comprendidos en operaciones de crédito público y los que se celebren con estados extranjeros, con entidades de derecho público internacional, con instituciones multilaterales de crédito y los que se financien, total o parcialmente, con recursos provenientes de esos organismos.

Las reformas neoliberales implicaron cambios sustanciales en los modos de ejecutar, gestionar y dirigir las inversiones públicas. Sin pretender efectuar una descripción exhaustiva, dichos cambios, en el caso particular de Argentina, giraron en torno a los siguientes ejes:

- La desestimación de la inversión pública como instrumento de promoción económica y social, lo que se expresa en la suspensión de la vigencia de los regímenes de *Compre y Contrate Nacional*. Los principios casi excluyentes del sistema de compras públicas pasan a ser la eficiencia y la eficacia, sin considerar el poder de compra del Estado.
- La sustitución de la ejecución financiada con fondos públicos por modalidades concesionales, en línea con la ideología predominante en cuanto a la subsidiariedad de la acción pública respecto a la iniciativa privada.
- Una mayor apertura del mercado de compras públicas hacia el exterior a través de la suspensión de regímenes de protección del mercado interno y la flexibilización de los requisitos que las empresas extranjeras debían cumplir para ejecutar obras en el país.

La crisis del 2001 determinó el primer quiebre de esta concepción. A fines de ese año se restituyeron los regímenes de Compre Nacional mediante el dictado de la ley 25.551. En el año 2003, se crea el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, recuperándose la centralidad de las obras e inversiones públicas. La Oficina Nacional de Contrataciones (ONC), órgano rector del sistema, asumió un rol activo a través de la implementación de programas de compras electrónicas y políticas de compras social y ambientalmente sustentables.

No obstante, tanto en las políticas de infraestructura como en las de compras públicas se observan aún algunas limitaciones. El debilitamiento del sistema durante las décadas anteriores erosionó capacidades de gestión que, aunque recuperadas, deben lograr una mayor celeridad de los trámites.

Los principales procesos aceptados por la normativa, tanto nacional como provincial, son la licitación pública, la licitación privada, la compra directa y el concurso. Estos procesos se definen en función de los montos involucrados en la adquisición o contratación, la naturaleza del objeto contractual y las condiciones del mercado, entre otros factores. En general, las licitaciones públicas proceden para contratar obras de infraestructura de gran envergadura y para la adquisición de equipamiento de mayor precio. La contratación directa es aplicable con efectores de la economía social y con universidades nacionales, así como en los supuestos previstos en el artículo 25, inciso d) del Decreto N° 1023/01, reglamentado por los artículos 19 y siguientes del reglamento aprobado por el Decreto N° 893/12.

Los plazos requeridos para la concreción de estas contrataciones son un aspecto central de la capacidad estatal, dado que no siempre se condicen con las necesidades de gestión. Postularemos entonces que la adquisición de los insumos en tiempo y forma es un indicador relevante de capacidad estatal.

8.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública

La planificación de adquisiciones tiene su correlato documental en el Plan Anual de Compras que diseñan

los organismos públicos. Es una herramienta de gestión clave en la medida que se corresponda con el plan institucional, el presupuesto y el plan de inversiones de la organización. De esta manera, el Plan de Compras favorece el logro de los objetivos de gestión y se transforma en una herramienta de seguimiento y evaluación.

A nivel nacional, el Decreto N° 893 del año 2012 hace hincapié en la necesidad de realizar una adecuada planificación de las contrataciones.

Cuadro 31: Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Existencia de un plan de adquisiciones e inversiones.	Análisis de la documentación del organismo, entrevistas con él/los responsables del área de compras y contrataciones.
Correspondencia del plan de adquisiciones con el plan general del organismo o jurisdicción.	Análisis del plan de adquisiciones a la luz del plan general del organismo o jurisdicción.
Infraestructura pública al servicio de la gestión institucional.	Análisis de la infraestructura existente y proyectada, tanto en términos macro (edificios, obras de ingeniería) como micro (equipamiento informático, de telecomunicaciones, mobiliario, etc.) <i>vis a vis</i> los procesos de gestión previstos. Relevamiento de servicios y acciones de mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones

La gestión de compras debe contar con un equipo técnico y una estructura acorde, con capacidad y conocimiento sobre la normativa y el funcionamiento de los sistemas. La importancia que el organismo asigna a este proceso se ve reflejada en el lugar que se le otorga al área responsable de esta gestión y en la conformación de sus equipos.

Cuadro 32: Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Existencia de un área especializada a cargo de la gestión de las contrataciones.	Relevamiento del organigrama, observación.
Jerarquía, naturaleza y dimensiones de la estructura servicio de la gestión de adquisiciones (en términos de recursos humanos y financieros).	<i>Ídem.</i>

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Plazo y resultado de los trámites de adquisición

El tiempo que insumen los procesos de adquisición responde a variables que van desde el número de intervenciones que se realizan a lo largo del proceso hasta variables de precios o acciones de los propios oferentes, lo que puede derivar incluso en una subejecución financiera.

A lo largo de los últimos años, numerosos organismos han trabajado en el acortamiento de plazos de adquisición. El Decreto N° 893/12 redujo varios de los plazos previstos en normas anteriores, pero debe considerarse que en los plazos no sólo interviene la variable normativa sino, y fundamentalmente, la capacidad de gestión de la institución, lo que incluye la capacidad de liderar transformaciones, la estructura abocada a la gestión de las contrataciones, la formación del personal, entre otras. Sin estos componentes, aunque la normativa exija efectuar un trámite en un plazo determinado, no se alcanzará la celeridad esperada.

Cuadro 33: Plazo y resultado de los trámites de adquisición

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Plazo promedio de los trámites de adquisición.	Estudio de los expedientes de contratación.
Porcentaje de procedimientos adjudicados vs. Procedimientos desiertos/fracasados.	<i>Ídem.</i>

Fuente: elaboración propia.

8.3. Adquisiciones e infraestructura al ritmo de las decisiones

Acompasar las adquisiciones y la infraestructura con las necesidades de la gestión es un desafío siempre presente.

A las urgencias de contar con un determinado bien, obra o servicio parecen oponerse requerimientos y circuitos que desde cierta perspectiva resultan fundados y razonables pero que desconocen las prioridades de gestión. Las áreas del Estado que desempeñan funciones sociales, productivas o vinculadas con la alta tecnología son las que más sufren esta situación. La normativa de compras, si bien actualizada, está pensada más para adquisiciones de rutina de servicios de apoyo administrativo que para grandes proyectos tecnológicos que requieren cierta flexibilidad.

Este ha sido, tal vez, uno de los motivos por los que en áreas críticas en materia de infraestructura o servicios se ha optado por la creación de entes especiales con normas y procedimientos que están en función de las necesidades de gestión y no a la inversa.

En esta materia, creemos que deben seguir explorándose caminos y opciones que acompañen los desafíos que enfrenta un Estado del desarrollo.

Indicador 9: Interinstitucionalidad

9.1. Introducción

El Estado, en cualquiera de sus niveles y en cualquiera de sus unidades -centralizadas, descentralizadas o con diferentes grados de autonomía-, opera en un contexto donde interactúan múltiples actores, públicos y privados, partícipes de la trama de relaciones o vinculados al territorio donde se asienta dicho Estado. Entre las capacidades de gobierno descritas en los primeros indicadores, se ha dado prioridad a la habilidad de conducir eficazmente la gestión en favor de los objetivos de gobierno, constituyendo o fortaleciendo alianzas estratégicas que permitan aunar voluntades alrededor del proyecto de gobierno, asegurar la gobernabilidad y/o satisfacer necesidades y demandas de la población, en un contexto de comunicación y negociación permanentes. Surge así la noción de *interinstitucionalidad*:

El concepto de interinstitucionalidad hace referencia a la coordinación de actores, a la interacción de instituciones a través de mecanismos de acción conjunta en torno a proyectos comunes, a la formulación, construcción y ejecución colectiva de programas, proyectos y acciones que involucran iniciativas, recursos, potencialidades e intereses compartidos. La interinstitucionalidad constituye una alternativa de gestión relacional e interconectada de agentes interrelacionados, frente a modelos autocentrados e individuales. El concepto está emparentado con otros como los de redes de cooperación y lógicas organizativas en red, que hacen alusión a formas de coordinación institucional y prácticas de innovación en la gestión. Ambos presuponen la existencia de espacios en los cuales se presenta la articulación horizontal de las instituciones mediante la interacción de los actores involucrados, con el fin de unificar esfuerzos para atender y dar respuesta a los retos que afrontan las instituciones. (Duque Daza, 2011: 3)

Para el estudio de este aspecto de la capacidad estatal, la hipótesis de partida es que mayores y mejores vinculaciones con otros Estados y organismos públicos, así como con entes sociales y económicos con los que se pueda acordar proyectos de gestión, redundan en una mayor capacidad estatal. Estas relaciones fortalecen al Estado si no van en desmedro de su soberanía y autonomía de decisión. Las relaciones no indican, por sí mismas, fortaleza. Si estas relaciones operan en favor de intereses económicos de terceros o según los objetivos que fijan organismos internacionales o quienes tienen algún interés en el territorio y sus recursos, estamos ante un Estado cuyas relaciones lo debilitan y desdibujan.

En tal sentido, la negociación y la concertación son fundamentales, dado que otros Estados, otros organismos del mismo Estado, actores sociales, actores económicos, tienen sus propios intereses y defienden sus posiciones y objetivos, lo que supone potenciales conflictos. Esto requerirá un análisis previo del quién, el cómo y la oportunidad de los acuerdos. Los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos, y se encuentran permanentemente amenazados por la cooptación del aparato institucional por parte de grupos económicos o de poder para la satisfacción de intereses sectoriales.

Para sistematizar esta observación, dividiremos esta interinstitucionalidad en diferentes tipos: las relaciones que se entablan con otros poderes y organismos públicos, provincias y municipios; la participación en orgánicas interinstitucionales (regiones, organismos interestatales, empresas públicas o de gestión público-privada) y las relaciones con organizaciones sociales y económicas.

9.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Interestatalidad

Nuestra Constitución, siguiendo uno de los principios básicos de la forma republicana de gobierno, prevé la separación de las funciones de gobierno definiendo tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los que les asigna una serie de competencias exclusivas o *zona de reserva* que no puede ser invadida por los otros poderes.

No obstante, y como apunta Oszlak (1980), cada vez resulta más difícil e ilusorio pensar esta división de funciones como una separación tajante, donde cada una de ellas es ejercida sin ningún tipo de vinculación con las restantes. Una división de este tipo parece, como señala el autor, una *entelequia teórica* que, en lugar de garantizar los derechos de la población -argumento esgrimido para sostener la idea de un límite pétreo-, tiende a negar la dinámica propia del juego democrático y de la gestión.

En cuanto a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, desde el punto de vista constitucional, las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente a la Nación (que se reserva la emisión de moneda, la conducción de las relaciones exteriores, la administración de las aduanas, el dictado de la legislación de fondo en materia civil, comercial, laboral, entre otras potestades). No obstante, este reparto formal de competencias ha ido evolucionando, ya que el federalismo es una trama de relaciones que no puede reducirse a sus aspectos formales: *"el diseño institucional federal expresa la existencia de una matriz de decisión conformada a partir de jerarquías formales de autoridad y líneas formales e informales de comunicación que las atraviesan"* (Serafinoff, 2012: 86, en Bernazza y de Pascual: 2012: 4). Si nos atuviéramos a los vínculos formales que prevén nuestras normas, nuestros Estados quedarían reducidos a máquinas ceremoniales.

Por ende, a la hora de evaluar las capacidades estatales que surgen de los vínculos que se entablan con otros poderes de un mismo nivel o de otros niveles de gobierno, debe tenerse en cuenta tanto los que alcanzaron un *status* formal como los informales. Cuanto más numerosas y fluidas sean estas instancias de relación, mayores serán las capacidades de los estados participantes. Y si estos vínculos se entablan entre instituciones *fuertes*, se aleja del peligro de la cooptación de unas por otras.

La cuestión de las relaciones con los gobiernos provinciales y locales remite, asimismo, al debate sobre la *descentralización*. En la década del 80 comienza a promoverse en toda la región la descentralización territorial. Según Vilas (2003: 3), la descentralización de las políticas públicas es encarada desde tres perspectivas principales. La fiscal, por la cual la descentralización es vista como herramienta para el manejo de las cuentas públicas que reduce los costos de transacción y optimiza el uso de recursos. La perspectiva técnica, que promueve la descentralización para la desburocratización de la gestión pública y para dotar de mayor transparencia a los procesos y decisiones. Desde una perspectiva de fortalecimiento de la democracia, la descentralización favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores sociales.

Pero la decisión de descentralizar debe leerse en un contexto de actores con diferentes cuotas de poder relativo. En Argentina, la descentralización de los servicios educativos y de salud de la década del 90 estuvo motivada por la situación financiera de la Nación, que cargó sobre las provincias y municipios el sostenimiento de estos servicios en un escenario de crisis financiera global. Por otra parte, y aún cuando la descentralización fuera acordada, las relaciones de proximidad geográfica no siempre garantizan una mayor democracia. Carlos Vilas nos alerta sobre esta cuestión:

Está fuera de discusión que, constantes otros factores, una descentralización efectiva de recursos, decisiones y responsabilidades favorece una mayor participación social y en esta medida potencia a la democracia. El involucramiento colectivo en la gestión de asuntos de interés y beneficio común favorece el desarrollo del sentido de eficacia, incrementa la confianza en la organización, amplía el acceso a la información y a su procesamiento, cuestiones que, junto a otras, están justamente asociadas al desarrollo de la ciudadanía y la democracia. Pero sin perjuicio de lo anterior y con el respeto debido a Tocqueville, la vinculación efectiva entre grados o alcances de la democratización, y niveles político-territoriales de participación debe ser verificada empíricamente. En muchos países de América Latina los procesos de democratización tienen un desarrollo desigual en lo que toca a los niveles de decisión y a los alcances de su penetración en el territorio. Varios estudios referidos a diferentes dimensiones de la cultura y la modernización institucionales sugieren que estos y otros aspectos de la democratización están más desarrollados en el plano del Estado, los procesos y las prácticas políticas y sociales de nivel y alcance nacional, que en los niveles subnacionales (por ejemplo O'Donnell, 1993; Vilas, 2001). En tales condiciones la transferencia de recursos y decisiones a espacios institucionales caracterizados por el clientelismo o el autoritarismo, sin un cuestionamiento político de las estructuras de poder existentes acompañado desde el nivel central, usualmente redundará en el fortalecimiento de las estructuras locales, en el mal uso de los recursos, y en frustración social. La transformación de los escenarios locales, en todo caso, implica procesos y transformaciones que en general se desenvuelven en un tiempo largo que normalmente entra en conflicto con los tiempos cortos de los compromisos fiscales y la rendición de cuentas a los organismos multilaterales. (2003: 5)

En el marco de este debate, creemos que el fortalecimiento de los tres niveles de gobierno es concurrente y no mutuamente excluyente. Gobiernos municipales con creciente grado de soberanía y autonomía en sus decisiones son los mejores aliados de provincias que representan la identidad y los intereses de una región económica y social con una historia compartida, las que, a su vez, dialogan, desde sus propias fortalezas, con gobiernos nacionales que asumen los intereses y el proyecto del conjunto. El gobierno nacional cobra especial relevancia a la hora de integrarse en unidades regionales continentales, constituyendo bloques con mayor capacidad de incidencia en los intercambios culturales, sociales y económicos a nivel planetario.

En un nuevo escenario nacional y latinoamericano, se busca recuperar el protagonismo de los actores locales no ya por motivos fiscales o en nombre de una democracia de cercanía, sino porque *en todos los niveles, siempre es deseable contar con Estados fuertes*. Esta fortaleza supone autonomía a la hora de las decisiones y ejercicio de soberanía frente a otros poderes, tal como se comentó en los primeros indicadores de esta guía. En este contexto se inscribe la recentralización en el nivel nacional de programas y actividades considerados estratégicos.

En este contexto, creemos que los Estados ganan en capacidad si optan por la interestatalidad como mecanismo apto para abordar de modo satisfactorio cuestiones económicas, ambientales y sociales. El Plan Estratégico Territorial del Bicentenario, que incorporó mecanismos de participación de los gobiernos provinciales y locales en su definición e implementación, constituye un ejemplo de interacción donde el acuerdo favorece y fortalece los proyectos de todos los actores involucrados.

Cuadro 34: Interestatalidad

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Relación con el Poder Legislativo.	Observación del trabajo en comisiones legislativas en contacto con las áreas del Poder Ejecutivo que se ocupan de temáticas relacionadas, otras instancias de relacionamiento con el Poder Legislativo. Relevamiento de documentación institucional. Alusión a la relación con el poder legislativo en normas y programas. Dispositivos formalizados de esta relación. Canales informales abiertos. Entrevistas para su análisis.
Relación con poderes ejecutivos y legislativos provinciales/municipales y con otros entes públicos en territorio.	Relevamiento de la participación en mesas de diálogo, implementación de programas en forma conjunta, planificación estratégica conjunta con otros niveles estatales
Participación en consejos federales, provinciales o mesas de concertación interestatales.	Relevamiento de dispositivos interestatales en los que se participa.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Participación en orgánicas interinstitucionales

El establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación entre distintos entes estatales presupone concebir a la burocracia como un grupo de unidades que *“... se hallan vinculadas por una densa red de interacciones, de modo que el comportamiento de cada unidad se supedita de algún modo al comportamiento de las restantes”* (Oszlak, 1980, 13).

Otro fundamento para la implementación de mecanismos de interestatalidad se vincula con la existencia de una serie de intereses y problemáticas que por sus características no pueden ser abordadas sino es a través de instancias interjurisdiccionales que permiten alcanzar la escala de actuación adecuada. La infraestructura de las regiones metropolitanas o los llamados *derechos de incidencia colectiva* o *intereses difusos* (caracterizados, precisamente, por su localización dispersa dado que refieren a temas que pueden afectar a los habitantes de varias localidades e incluso a regiones enteras, como es el caso de los problemas ambientales) constituyen ejemplos de esta necesidad de articulación.

Los organismos interestatales son un recurso clave para abordar este tipo de cuestiones. El Área Metropolitana de Buenos Aires cuenta con varias experiencias en este sentido (Mercado Central, CEAMSE, ACUMAR, entre otros). Otra forma de interestatalidad a nivel intraprovincial son los *consorcios municipales*, definidos por Cravacuore (2007: 4) como “...entes intermunicipales constituidos para la prestación de un servicio público, buscando un más eficaz y eficiente cumplimiento de las demandas ciudadanas o de las tareas propias de la administración”. En la provincia de Buenos Aires podemos encontrar agrupaciones de esta naturaleza: el Consorcio de Municipios del Conurbano Sur (COMCOSUR), el Consorcio Intermunicipal de Desarrollo del Noroeste (CODENOBA), la Región Metropolitana Norte y el Consorcio del Corredor Productivo del Sudoeste, los que se encuentran en diferentes fases de desarrollo, con mayor o menor actividad en el presente.

También cobra relevancia la participación del Estado en empresas públicas y de gestión público-privada. Luego de la retirada del Estado de actividades empresariales, la reestatización de empresas públicas (Aerolíneas Argentinas, YPF) y la creación de nuevas sociedades con capital estatal para la prestación de servicios públicos esenciales antes encomendados a empresas privadas (Agua y Saneamientos Argentinos S.A. -AYSA-) o para encarar actividades de relevancia estratégica (Energía Argentina S.A. -ENARSA-) revelan una fuerte apuesta a la capacidad productiva del Estado para orientar el desarrollo social y económico.

En un modelo de desarrollo incluyente, la participación en este tipo de entes es un claro indicador de capacidad estatal. Cuanto mayor sea dicha participación, mayor será la fortaleza institucional.

Cuadro 35: Participación en orgánicas interinstitucionales

Dato a relevar	Fuente e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Participación en regiones.	Regiones en que participa la jurisdicción o ente. Naturaleza o temática de dichas regiones (económica, social, otras –especificar-). Presencia efectiva de la organización en dichas regiones (asunción de roles directivos y/o participación en la toma de decisiones, índice de asistencia a las reuniones, capacidad de introducir temas en la agenda de la región). Observación, relevamiento de documentación institucional.
Participación en entes, organismos o grupos interestatales.	Listado de entes, organismos o grupos en que participa la jurisdicción. Naturaleza o temática del grupo u organismo interestatal ente (económica, social, otras –especificar-). Presencia efectiva de la organización en dichos organismos (asunción de roles directivos y/o participación en la toma de decisiones, presencia en reuniones, cantidad de representantes enviados, capacidad de introducir temas en la agenda del organismo). Observación, relevamiento documentación institucional
Participación en empresas públicas o de gestión público-privada.	Empresas públicas en las que participa el ente, discriminadas por la naturaleza jurídica de dichas empresas -sociedades del estado, sociedades del estado con participación estatal mayoritaria (SAPEM), sociedades de economía mixta, sociedades organizadas bajo forma de entidades privadas pero cuyo capital se integra con aportes estatales- y por su objeto –prestación de servicios públicos esenciales (agua y cloacas, gas, luz, transporte público, otros), explotación de recursos estratégicos (petróleo, energía eléctrica, otros).

	Porcentaje de participación en cada una de las empresas. Constitución de la mayoría accionaria y capacidad de veto. Asunción de roles directivos y participación en la toma de decisiones de dichas empresas. Relevancia de cada empresa en el territorio y comunidad alcanzado por el Estado o jurisdicción bajo estudio. Observación, relevamiento y análisis de documentación institucional, organigramas y leyes de creación de empresas públicas o de gestión público privada.
--	--

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Relación con organizaciones sociales y económicas

En el modelo de Estado que proponemos, la relación con el sector público no estatal y el sector privado organizado es otro componente relevante de la interinstitucionalidad.

Respecto de la organización social, el retorno de la democracia permitió superar progresivamente la fragmentación y el debilitamiento de la trama social heredados de la última dictadura cívico militar. Durante los últimos 30 años, la comunidad nacional se abocó a la reconstrucción de sus vínculos orgánicos, los que recibieron el embate de las reformas neoliberales. Los mecanismos de democracia semidirecta que se promovieron en la década del 90 parecieron postular la declinación de las organizaciones obreras, las confederaciones cooperativas y mutuales y las organizaciones sociales de larga actuación en nuestro país, a las que se pretendió sustituir por relaciones directas *Estado – ciudadano* desde un enfoque antipolítico y antiestatal. El reemplazo de los conceptos *pueblo* o *comunidad organizada* por el de *ciudadanía* no fue casual, y dio lugar a una rearticulación de energías sociales alrededor de la idea de un Estado *mínimo*. En la actualidad, la presencia del Estado en todo el territorio estimula y propicia, a través de diferentes programas y dispositivos, la participación de organizaciones comunitarias en programas de finalización de estudios, planes de vivienda e infraestructura, entre otros, refutando así las hipótesis de reemplazo.

Desde nuestra perspectiva, el aumento de la capacidad estatal supone el fortalecimiento de estas organizaciones y de los vínculos que se entablan con ellas, multiplicando los espacios de diálogo e interacción. Mesas de diálogo y concertación, foros, comisiones intersectoriales, mecanismos de elaboración participativa de proyectos y normas, participación en programas y planes en territorio, son algunos de los mecanismos que fortalecen el protagonismo de la *comunidad organizada*, tal como la definen nuestras doctrinas de cuño popular. Este protagonismo de las organizaciones del campo económico y social en las políticas públicas aumenta la capacidad estatal aportando los valores propios de la organización popular, acciones adaptadas a cada realidad y una presencia territorial y social que no se puede alcanzar por otras vías.

Sin perjuicio de lo antedicho, vale la pena una última aclaración. La representación de sectores empresarios y sociales en los organismos públicos abocados a temáticas que afectan sus intereses es deseable siempre que el Estado conserve la soberanía decisoria, ya que la presencia corporativa en organismos públicos puede dar lugar a fenómenos de cooptación.

Cuadro 36: Relación con organizaciones sociales y económicas

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento. Microindicadores.
Relación con organizaciones gremiales, corporaciones económicas, cámaras empresariales, y confederaciones de la economía solidaria.	Relevamiento y análisis documental. Relevamiento y análisis normativo. Observación de reuniones y análisis de la agenda pautada.

Relación con organizaciones comunitarias.	Participación de organizaciones en programas y entes.
Relación con organizaciones, redes y movimientos sociales de defensa de derechos o de naturaleza política, religiosa u otra.	Marco normativo vigente en materia de participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones: mesas, foros, audiencias, otros dispositivos. Análisis de la modalidad prevista: tipo de representación, dificultades de implementación, temario, frecuencia de actividades, vigencia en el tiempo, adopción de sus propuestas.

Fuente: elaboración propia.

9.3 El fortalecimiento de las capacidades estatales a través de la interinstitucionalidad

Varios procesos recientes pueden tomarse como antecedentes del aporte que la interinstitucionalidad puede realizar al fortalecimiento de las capacidades estatales y a la ampliación de los derechos de la población. La gestión del Plan Estratégico Territorial del Bicentenario tuvo un importante componente interinstitucional a través de talleres de trabajo, consultas con organismos nacionales, provinciales y locales, encuentros regionales, reuniones entre equipos de planeamiento provinciales, entre otros. En el ámbito legislativo, el proceso participativo previo a la sanción de leyes como la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual o la Ley de Identidad de Género permitió que los textos resultantes reflejaran demandas históricas y no solo el debate *puertas adentro* de los legisladores.

La noción de interinstitucionalidad busca superar los riesgos que subyacen en conceptos como el *gobierno en redes* o la *gobernanza*. Mientras estas visiones proponen la construcción de consensos como forma de apuntalar las capacidades estatales o como reemplazo del gobierno de los Estados, el enfoque interinstitucional parte de la idea de contar con Estados fuertes en diálogo con organizaciones sociales fuertes. La participación de la comunidad en planes y proyectos fortalece la democracia de representación y la gestión pública si se dejan de lado las hipótesis de reemplazo.

La noción de interinstitucionalidad busca superar los riesgos que subyacen en conceptos como el *gobierno en redes* o la *gobernanza*. Mientras estas visiones proponen la construcción de consensos como forma de apuntalar las capacidades estatales o como reemplazo del gobierno de los Estados, el enfoque interinstitucional parte de la idea de contar con Estados fuertes en diálogo con organizaciones sociales fuertes. La participación de la comunidad en planes y proyectos fortalece la democracia de representación y la gestión pública si se dejan de lado las hipótesis de reemplazo.

Indicador 10: Evaluación

10.1. Introducción

Hemos iniciado la enumeración de indicadores de capacidad estatal con el proyecto de gobierno, y queremos finalizarla con las prácticas de evaluación de la gestión que pueda llevar adelante el ámbito estatal que estemos observando.

Al igual que en la enunciación de un proyecto de gobierno o proyecto institucional, no nos interesa tanto abocarnos a las normas y dispositivos que formalizan esta actividad, sino a las prácticas de gestión concretas que se realicen en esta materia sin detenernos en su grado de formalización.

Esta opción metodológica es más fácil de comprender en el caso de la planificación, dado que en nuestro país esta práctica no alcanza altos grados de formalización, lo que, a la larga, ha permitido diseños más creativos por parte de quienes se propusieron formular proyectos y programas de gobierno. Salvo algunas excepciones, como es el caso de la provincia de Neuquén y distintas cartas orgánicas municipales que obligan a la presentación de un plan, el presupuesto a presentar en los ámbitos legislativos es el mayor grado de formalización que se exige de un plan. En el caso de la evaluación, estamos ante una situación diferente. En lo que respecta a la administración financiera, se ha desarrollado todo un sistema de control regulado que, a pesar de las reformas operadas en el nivel nacional en la década del 90, no ha encontrado todavía su *razón de ser*. Tal como sostiene Domenella:

A veinte años de la sanción y puesta en marcha de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control, resulta oportuno reflexionar acerca de los resultados alcanzados (...) el Sistema de Control Interno vigente en nuestro país no ha podido generar aún las capacidades para la constitución de un sistema efectivo de lucha contra la corrupción ni para evaluar los desempeños institucionales en términos de logro de objetivos y resultados. En síntesis, no ha conseguido erigirse en una instancia capaz de agregar valor y transparencia a la gestión pública en base a acciones sistemáticas para la rendición de cuentas a la ciudadanía. En realidad se ha consolidado un tipo de control interno híbrido, basado en la rendición de cuentas documental tradicional y de responsabilidad patrimonial difusa (Schweinheim, 2005), con una orientación al control de cumplimiento de los procedimientos, pero desde una perspectiva meramente formal y, en consecuencia, con escaso valor para la gestión, ya sea en términos de resultado como en términos de transparencia y rendición de cuentas. (2012: 3-4)

En virtud de estas debilidades y de la focalización de estas normas en aspectos financieros de la gestión, preferimos centrar nuestra observación en las acciones de evaluación cuyo origen sea la propia iniciativa de las autoridades públicas, y no la mera aplicación de estas regulaciones. En este sentido, asumiremos la evaluación institucional como:

Práctica integral de construcción, análisis y comunicación de información útil para mejorar tanto los procesos como los resultados de las políticas. Implica una reflexión compleja y participativa, una situación de aprendizaje que incluye el intercambio crítico sobre aciertos y errores. El fin principal de la evaluación de políticas públicas se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos, en términos de cambios producidos en las condiciones de vida de la población. (Amaya, 2013)

Amaya (2013) sostiene, asimismo, que la evaluación tiene más chances de incidir en la mejora de la acción estatal “si se desarrolla a través de estrategias de involucramiento y participación de los diferentes actores relacionados con la política evaluada”. Según Olga Nirenberg, este enfoque de la evaluación “se aleja del tradicional, basado exclusivamente en el control o supervisión, y enfatiza la función de aprendizaje compartido;

se orienta a la mejora de la gestión pública y no exclusivamente a la ‘rendición de cuentas’” (2011: 229). Por otra parte, y dado que su práctica es un modo de ejercer ciudadanía, esta autora asume a la evaluación como *actividad política* (2011: 229).

Nirenberg nos propone clasificaciones de la evaluación teniendo en cuenta, en un caso, quiénes evalúan y, en el otro, los diferentes momentos de su aplicación. Según los sujetos que evalúan:

- Evaluación externa, cuando el o los evaluadores son externos a la intervención y a la organización responsable.
- Evaluación interna, cuando el o los evaluadores si bien pertenecen a la organización responsable no se han involucrado en la intervención.
- Autoevaluación, cuando es realizada por los propios actores que se involucraron en la intervención.
- Evaluación mixta, que combina momentos de autoevaluación, de evaluación interna y de evaluación externa.
- Evaluación participativa, se refiere particularmente a las evaluaciones que se realizan con participación de los actores involucrados, en especial, los destinatarios de las acciones. (Nirenberg, 2011: 238-239)

Según el momento:

- Evaluación diagnóstica, (foco en la situación inicial)
- Evaluación ex-ante, (foco en la formulación).
- Evaluación durante la ejecución, (foco en procesos).
- Evaluación final o ex-post, (foco en resultados/efectos).
- Evaluación de impacto, (foco en resultados ampliados). (Nirenberg, 2011: 242)

Esta autora también nos presenta los conflictos y tensiones que supone su aplicación:

La cuestión de quién evalúa lleva implícito el problema de la resistencia a la práctica de la evaluación y a las dificultades para utilizar sus resultados. No es inusual que se lleven a cabo evaluaciones rigurosas – sean internas o externas, de procesos o terminales, en uno o en otro nivel organizacional – cuya implementación y desarrollo han sido inicialmente aceptados pero cuyas recomendaciones son escasamente tenidas en cuenta luego por los propios responsables y ejecutores de las intervenciones. (...) Es innegable que existen tensiones, sino contradicciones, entre los propósitos de la evaluación y la lógica de funcionamiento de las organizaciones. Este tema, recurrente en la revisión de las experiencias, nos recuerda que la programación de una evaluación debe incorporar negociaciones y acuerdos entre todos los involucrados en el proceso, sobre todo en torno a los propósitos y al diseño evaluativo. (Nirenberg, 2011: 241-242)

En el marco de la implementación del sistema de evaluación del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007 de la provincia de Buenos Aires, Paula Amaya señalaba los enfoques desde los cuales se desarrollan sistemas de evaluación de la gestión pública:

A- Enfoque económico: Realiza análisis del tipo costo – beneficio. El acento está puesto en la supervisión y control del gasto y la legitimidad en el uso de recursos públicos. La evaluación entendida desde el enfoque económico adquiere principalmente características ex – post, siendo controles desarrollados a posteriori de la ejecución presupuestarias que por lo general no son utilizadas para la retroalimentación en las sucesivas asignaciones de recursos y pueden o no significar acciones punitivas si fuera el caso.

B- Enfoque administrativo - gerencial: A través de la comparación de la gestión pública con la gestión privada, se plantea la necesidad de exigir al Estado niveles de productividad más altos. El ciudadano es entendido a través del concepto de cliente; cuyas necesidades deben ser satisfechas de manera rápida y eficaz. Desde este enfoque se pretende evaluar los resultados alcanzados por la gestión pública, la eficiencia en el uso de los recursos y el nivel de satisfacción ciudadana.

C- Enfoque político integral: Este enfoque abarca los dos anteriores, entendiendo necesario realizar evaluaciones relacionadas con el control del gasto y con el logro de resultados concretos de la gestión pública. La diferencia es que revisa la razón de ser del Estado como proyecto político y social, y resalta la importancia de su función en cuanto a expresión de utopías, valores, necesidades y diversidad de la sociedad. (Amaya, 2005: 3)

El enfoque desde el cual se diseñe el sistema (económico, de administración gerencial o político integral) determina:

- Los actores que estarán involucrados en la evaluación.
- El momento en el cual se llevará a cabo.
- Las estrategias y metodologías elegidas.
- La construcción de los indicadores. (Amaya, 2005: 4)

Compartiendo este marco conceptual, presentaremos los componentes que consideramos relevantes a la hora de valorar la evaluación que realiza un determinado organismo o unidad pública.

La hipótesis de partida es que, si bien la evaluación se ha naturalizado como un conjunto de dispositivos diseñados para *vigilar y castigar*, vale la pena dar la batalla cultural que permita incorporar esta práctica como oportunidad de aprendizaje. Dadas las dificultades de implementación que surgen precisamente por estar asociada a la sanción y el castigo, creemos que su incorporación a las rutinas institucionales debe ser gradual. En este marco, su ausencia no nos habla de una debilidad institucional, mientras que su presencia puede estar indicando una fortaleza institucional de gran relevancia.

10.2. Componentes, datos a relevar e instrumentos

Componente 1. Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional

Tanto la experiencia como los relevamientos realizados nos indican que no es muy común que las instituciones prevean e implementen dispositivos y procesos de evaluación institucional. En este marco, creemos altamente relevante su presencia en la formulación y/o implementación del proyecto institucional.

Cuadro 37: Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Presencia de conceptos, dispositivos y/o acciones de evaluación, tanto en la formulación como en la ejecución del proyecto institucional.	Análisis de la documentación institucional y de declaraciones públicas de las autoridades institucionales. Relevamiento de mecanismos de evaluación efectivamente implementados.

Fuente: elaboración propia.

Componente 2. Enfoque y metodología adoptada

Los enfoques clásicos de evaluación la reducen a evaluaciones de desempeño del personal. En otros casos, la evaluación es realizada por un *comité experto* de ámbitos académicos o por consultores convocados *ad hoc*. La integralidad de la evaluación, así como la participación de todos los actores involucrados, alienta un mayor involucramiento con el proyecto y aprendizajes situados. Asimismo, la evaluación permanente, tanto de procesos, como de resultados e impacto, genera mejores resultados. La integralidad, la participación y la sostenibilidad en el tiempo de los procesos de evaluación demuestran, desde nuestro punto de vista, una mayor capacidad estatal.

Cuadro 38: Enfoque y metodología adoptada

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento
Enfoque y metodología de evaluación.	Relevamiento documental y normativo. Observación y análisis de encuentros realizados y dinámicas utilizadas para observar integralidad, participación y sostenibilidad en el tiempo de las acciones de evaluación. Relevamiento de aspectos institucionales evaluados. Relevamiento de listados de participantes y análisis de su perfil. Relevamiento de momentos de la evaluación: procesos, resultado, impacto. Relevamiento del cronograma de reuniones y actividades y su cumplimiento. Análisis de fortalezas y debilidades de la metodología empleada.

Fuente: elaboración propia.

Componente 3. Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación

Los especialistas en evaluación coinciden en señalar que no importa tanto el número de actividades de evaluación, sino los aportes que este dispositivo realiza; es decir, la incorporación de los aprendizajes obtenidos y las propuestas de mejora en un nuevo ciclo de gestión.

En este sentido, consideramos que la presencia de modificaciones al proyecto institucional originadas en procesos de evaluación es una muestra de capacidad estatal.

Cuadro 39: Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación

Dato a relevar	Fuentes e instrumentos de relevamiento.
Implementación de modificaciones (en enfoques, criterios, estructura, prácticas y/o programas institucionales) surgidas en instancias de evaluación institucional.	Relevamiento de modificaciones introducidas en ciclos subsiguientes de gestión. Observación y entrevistas.

Fuente: elaboración propia.

10.3. Algunas consideraciones en torno a la evaluación

En materia de evaluación, creemos que hay mucho que *desaprender*. Su percepción como sistema de vigilancia y sanciones nos obliga a ser muy prudentes a la hora de recomendar su implementación. Un sistema de evaluación no garantiza por sí mismo el mejoramiento de la gestión pública, y su aporte en este campo depende de los enfoques y criterios con los que se asuma esta práctica, así como de algunas precisiones a la hora de la implementación que proponemos a partir de la propia experiencia:

- En primer lugar, existe cierta confusión, sobre todo entre quienes promueven *tableros de comando* o dispositivos similares, respecto de cuál es la motivación y origen de los dispositivos de evaluación. No existe la posibilidad de implementar una evaluación si no se cuenta con un proyecto que sea el *espejo donde mirarse*, por lo que no puede ser un punto de partida, si bien las evaluaciones diagnósticas colaboran con la formulación de los proyectos.
- Otro equívoco muy difundido es el que promueve la evaluación de desempeño de los trabajadores públicos con el fin de contar con un sistema de *premios y castigos*. Aquí estamos frente a una doble

confusión: en primer lugar, la evaluación de la tarea de los trabajadores no origina sanciones, propias de un sistema disciplinario que refiere a conductas impropias. La evaluación de esta tarea debe promover los aprendizajes faltantes en los casos que corresponda. Por otra parte, la evaluación de desempeño individual pierde sentido si no se realizan evaluaciones de equipos, áreas y una evaluación integral del desempeño institucional, ya que el desempeño de cada agente está condicionado por este contexto.

- Es muy común caer en una rutinización de las prácticas de evaluación. Muchas veces los formularios se completan con apreciaciones poco relevantes mientras las reuniones se convierten en un ritual de elogios por temor a las malas interpretaciones de los análisis o recomendaciones que se pudieran hacer. En este sentido, creemos que es importante aumentar la confianza en los dispositivos y demostrar su utilidad. Asimismo, sugerimos acotar el número de reuniones, entrevistas e instrumentos de evaluación escrita a fin de que no interfieran en la dinámica de la gestión.

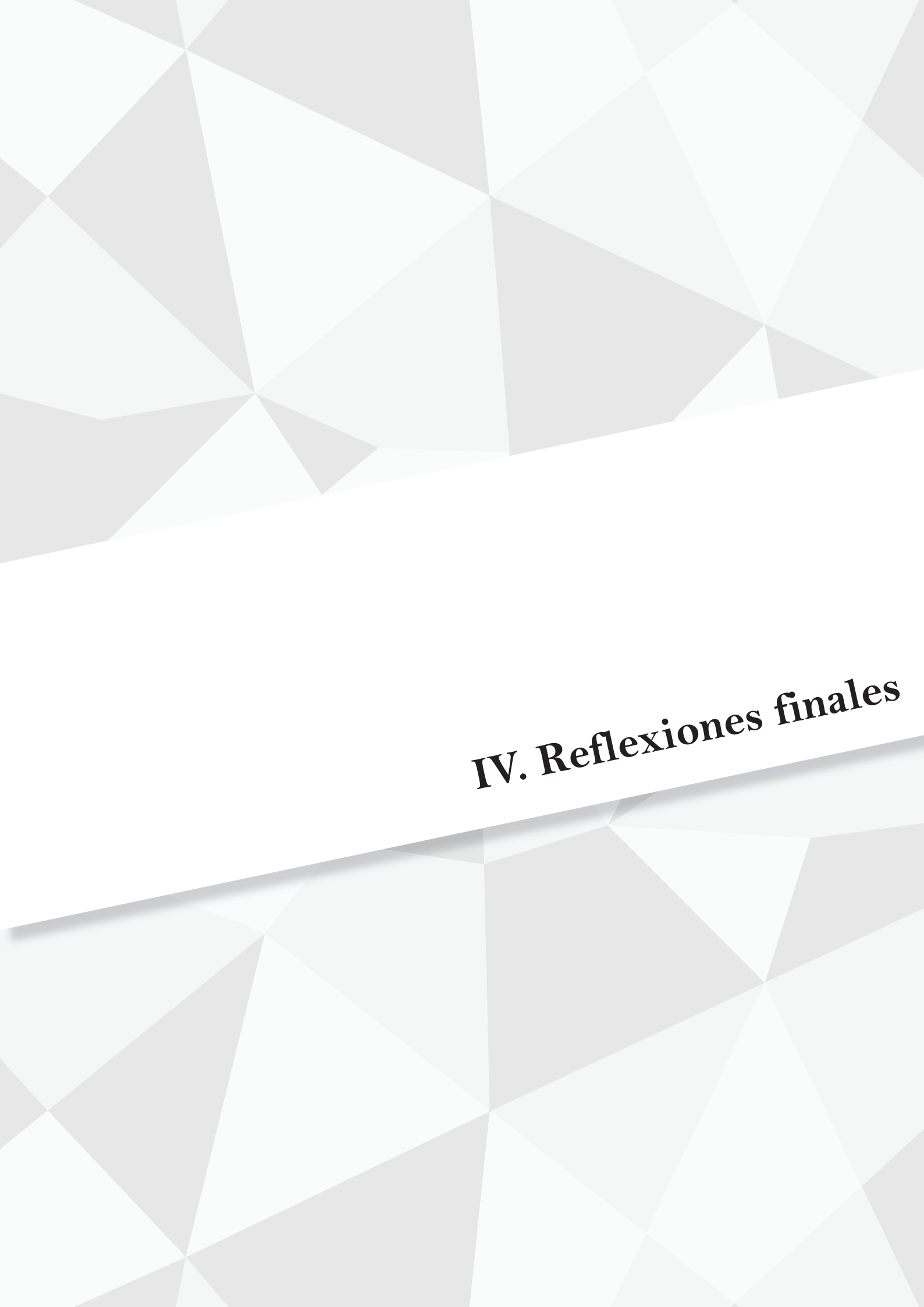
Cuadro 40: Resumen

Indicadores de capacidad estatal desagregados en componentes/dimensiones

Indicador	Componentes/Dimensiones
1- Proyecto de Gobierno	1. Definiciones político-ideológicas. 2. Proyecto institucional. 3. Agenda de gobierno. 4. Políticas Públicas y Proyectos especiales. 5. Ámbitos de concertación. 6. Enfoque de DD.HH, justicia distributiva y género.
2- Liderazgo	1. Motivación. 2. Reconocimiento del liderazgo y compromiso con el proyecto. 3. Conformación de equipos. 4. Clima y cultura institucional.
3- Diseño estructural	1. Estructura al servicio del Proyecto de Gobierno. 2. Estructura al servicio de la gobernabilidad. 3. Estructura subordinada a la carrera profesional.
4- Empleo público	1. Política de personal y proyecto institucional. Plantillas y regímenes de personal. 2. Sistema de promoción. 3. Formación. 4. Relación con los sindicatos. Realización y temario de las paritarias.
5- Diseños procedimentales, Innovación tecnológica.	1. Existencia de procedimientos regulados. 2. Actualización periódica de procedimientos. 3. Digitalización de trámites y documentos. Firma digital. 4. Capilaridad y Ventanilla única. 5. Duración de los trámites. 6. Política informática. Software libre.

6- Comunicación institucional	1. Plan de comunicación institucional. 2. Comunicación interna. 3. Comunicación externa.
7- Aspectos fiscales y gestión financiera	1. Aspectos de política fiscal y origen de los recursos. 2. Agenda de gobierno expresada en términos financieros. 3. Ejecución presupuestaria. 4. Resultados.
8- Compras, contrataciones e inversiones. Infraestructura pública.	1. Planificación de las adquisiciones y la infraestructura pública. 2. Estructura al servicio de la gestión de las adquisiciones. 3. Plazo y resultado de los trámites de adquisición.
9- Interinstitucionalidad	1. Interestatalidad. 2. Participación en orgánicas interinstitucionales. 3. Relación con organizaciones sociales y económicas.
10- Evaluación	1. Incorporación de dispositivos y procesos de evaluación en el proyecto institucional. 2. Enfoque y metodología adoptada. 3. Agenda de modificaciones surgida de procesos de evaluación.

Fuente: elaboración propia.



IV. Reflexiones finales

Reflexiones finales

La evaluación de la capacidad estatal que proponemos tiene en cuenta que la gestión de lo público se despliega en escenarios de conflicto y resistencia, en los que se debe velar por los principios democráticos al mismo tiempo que impulsar un proyecto de gobierno transformador, capaz de lograr un desarrollo incluyente.

Los indicadores capaces de medir esta capacidad no son fáciles de determinar. Llegados a este punto, seguramente, los lectores y lectoras de esta guía ya habrán pensado indicadores faltantes o la reformulación de los aquí presentados. Estarán inquietos/as por la preponderancia dada a uno u otro, por la ausencia de temas que consideran centrales, por la reiteración innecesaria de algunos ítems. Nuestro objetivo es, precisamente, que haya ocurrido esto. Que esta suerte de vademécum a la vieja usanza enciclopedista se recree para cada situación y cada necesidad de análisis, a fin de encontrar el *traje a medida* de cada observador/a.

Las categorías planteadas son el producto de la racionalización de experiencias históricas, situadas e intransferibles. A pesar de la lejanía que se pueda experimentar, creemos que un listado de indicadores posibles es menos atemorizante que una evaluación de capacidades sin antecedentes en los que basarse.

Bajo estas premisas, quisiéramos dedicar estas últimas reflexiones a la forma de integrar y procesar la información recogida en las observaciones, con un doble propósito: robustecer los resultados que se obtengan y las recomendaciones resultantes, y alcanzar, en un futuro no muy lejano, acuerdos que permitan consolidar aquellas características que estamos decididos a proponer y defender en nuestros Estados y nuestras democracias.

En este sentido, y como primer aporte, creemos que las observaciones que se realicen en ningún caso pueden dar lugar a ponderaciones lineales, en el sentido de presentar resultados que concluyan que estamos ante un Estado *débil* o *fuerte* en términos absolutos. De hecho, creemos que el Estado argentino ha avanzado en las últimas décadas en cuestiones referidas al liderazgo y la capacidad de gobierno, venciendo inercias tecnoburocráticas. Esto puede dar lugar, por ejemplo, a ciertos desórdenes o debilidades administrativas coyunturales, los que deben leerse en un contexto de transformación de rutinas de gestión. En todos los casos, las debilidades y fortalezas conviven y responden a una historia y una situación a descubrir y comprender. Creemos que siempre hay fortalezas para destacar y debilidades a comprender y resolver, en un continuo propio de las organizaciones humanas. Las recomendaciones serán, en este contexto, una hoja de ruta que propone caminos a revisar periódicamente.

Los sujetos de la evaluación y el fortalecimiento institucional

Para que los problemas a resolver, su priorización y las recomendaciones surjan de un acuerdo amplio, sugerimos la conformación de *unidades de fortalecimiento institucional* de las que participen los referentes del proyecto político en marcha, ámbitos académicos, gremiales, los trabajadores involucrados y los destinatarios de los programas públicos.

En cualquier caso, se tratará de unidades de gestión proclives a la acción antes que al diagnóstico permanente, a partir de operatorias de trabajo que conlleven acuerdos acerca de objetivos a cumplir y acciones a realizar para la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades estatales. Queremos resolver así uno de los reclamos recurrentes dirigidos a ámbitos universitarios y programas de innovación: su imbricación con la gestión y la producción de recomendaciones pertinentes que puedan ser implementadas en lapsos relativamente breves.

La ponderación de los resultados

Creemos que la construcción de escalas y ponderación numérica de los resultados para cada indicador y/o componente seleccionado, así como para la capacidad observada en forma integral, puede facilitar la tarea de los analistas, siempre que no opere en favor de un reduccionismo que debilite el análisis.

Las escalas de cinco o diez valoraciones, expresadas numéricamente o a partir de conceptos por todos conocidos (excelente, muy bueno, bueno, regular, deficitario, por ejemplo) pueden dejar de lado la enorme riqueza de los comentarios o detalles a tener en cuenta en cada caso. Esta normalización colabora, por supuesto, con la lectura por parte de públicos amplios, pero puede empobrecer el análisis. Sugerimos

que, si se opta por la utilización de estas escalas, éstas se acompañen con comentarios y aclaraciones.

Hacia un Observatorio de capacidades estatales

En los últimos años, las unidades académicas especializadas, las revistas académicas y las unidades gubernamentales dedicadas al tema han comenzado a tender puentes entre sí que operan como una suerte de vasos comunicantes en esta materia. La conformación del espacio “Conversaciones sobre el Estado y la Administración Pública”¹⁰, los diplomados en temas de gestión pública impulsados por el Instituto Nacional de la Administración Pública en cooperación con universidades nacionales, el Consejo Asesor conformado en su seno e integrado por especialistas en gestión pública y desarrollo, podrían indicar que estamos recorriendo un camino que confluirá en acciones comunes.

Una de estas acciones, y esta es la propuesta desde FLACSO, es la conformación de un *Observatorio del Estado* donde puedan reunirse las observaciones y programas de fortalecimiento institucional que compartan los criterios y conceptos aquí presentados. Un intercambio de estas características puede colaborar con la batalla cultural que nos proponemos dar. Nuestros Estados, siempre acechados por las teorías que relativizan su rol, necesitan que elaboremos las definiciones que los legitimen y las recomendaciones que los fortalezcan. La enunciación de argumentos para la defensa, respaldo y mejora de los Estados latinoamericanos es un desafío que nadie asumirá por nosotros.

Buenos Aires, marzo de 2015.

¹⁰ Conversatorio organizado por cátedras universitarias, organismos y especialistas argentinos que se reúnen periódicamente a debatir temas del Estado y la Administración Pública. Participan cátedras y áreas de FLACSO Argentina, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de San Martín, Universidad de Buenos Aires, entre otras.

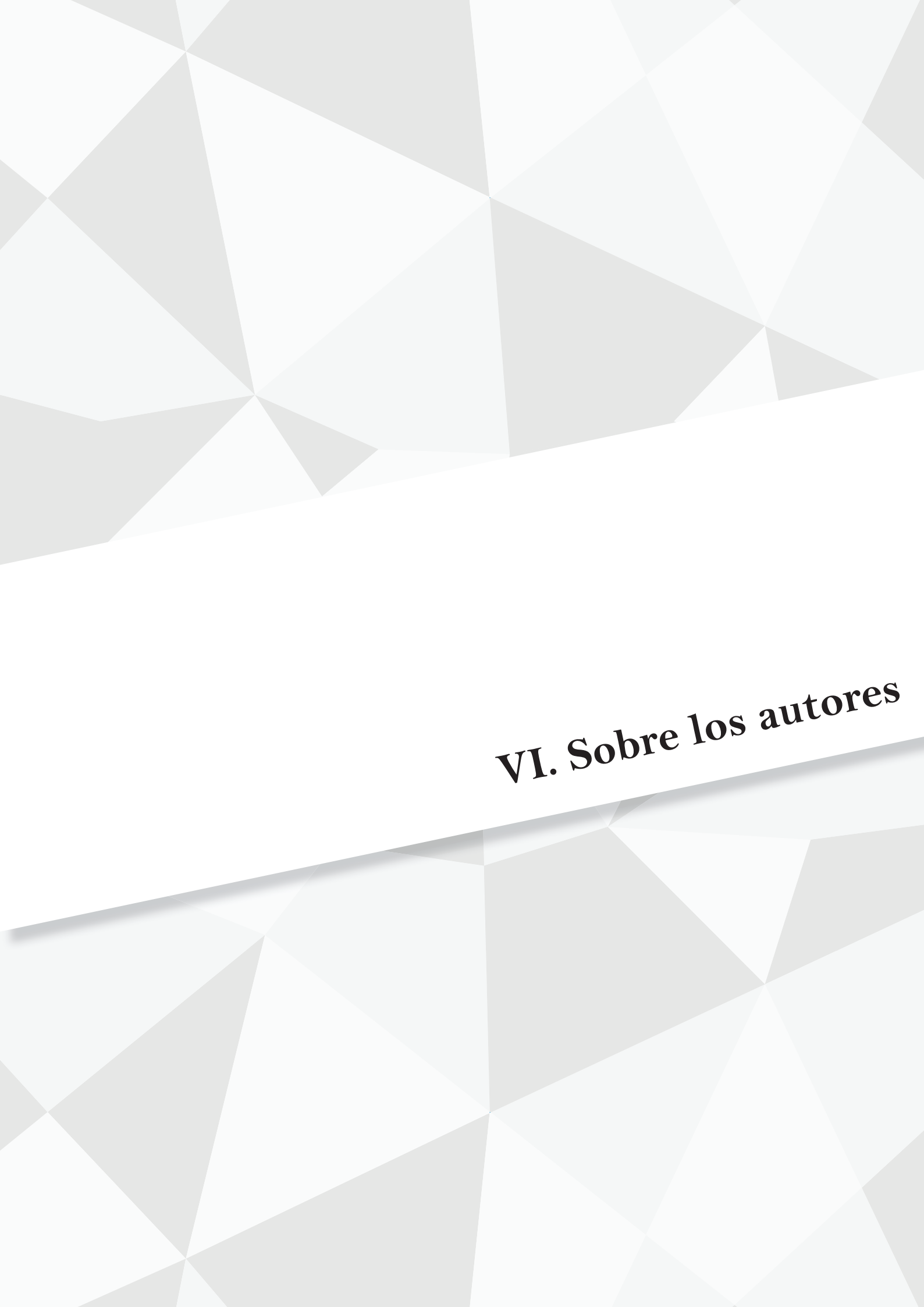


V. Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (comps.) (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Amaya, P. (2013). Evaluar las políticas y programas públicos para fortalecer al Estado: Claves para el diseño de las estrategias metodológicas. Seminario Internacional de Evaluación, Jefatura de Gabinete de Ministros (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/politicas-publicas/F\)Amaya.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/politicas-publicas/F)Amaya.pdf)
- _____. (2005). *La evaluación de la gestión pública integrada a los procesos de planificación: su potencial como fortalecedora de la institucionalidad democrática*. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública, San Miguel de Tucumán, junio de 2005.
- Basombrío M. (2009). Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 93. División de Desarrollo Económico, CEPAL. (en línea) (Consulta: 26 de enero de 2015). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5462/S0900605_es.pdf?sequence=1
- Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. En: Revista 200 Años de Estado, Gobierno de San Juan, Año III -N° VII, septiembre / noviembre 2012.
- _____. (2011). *¿Qué Estado necesitamos?: Una gestión pública para el desarrollo con inclusión*. En García Delgado, D. y Peyrano, M. (comp.): *El modelo de desarrollo con inclusión: estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: Ciccus.
- _____. (2007). La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma. (Tesis del Doctorado en Ciencias Sociales, FLACSO Argentina). (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/09/Bernazza.Claudia.Alicia.pdf>
- _____. (2004). Planificación estratégica y liderazgo. (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar
- _____. (2002). Grupos, organizaciones, redes sociales: una aproximación a la interacción humana. (en línea). (Consulta: 22 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar
- Bernazza, C. y de Pascual, M. C. (2013). El revés de la trama del federalismo argentino: reglas y prácticas en las relaciones Nación - Provincias – Municipios (en línea). (Consulta: 23 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte". *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año 2014. Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina, pp. 107-130.
- Bonifacio, José Alberto (2009). "Función pública y capacidades estatales", *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, Año 2, N° 2, noviembre 2009.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1997). "Una nueva gestión pública para América Latina".
- Comotto, S. y Lavopa, F. (2014). Ampliando los espacios de política pública en tiempos de crisis: reglas internacionales de contrataciones gubernamentales y políticas de "compre nacional". Cátedra OMC-Flacso (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). www.flacso.org.ar/noticias/ampliando-los-espacios-de-politica-publica-en-tiempos-de-crisis/
- Comotto, S. (2011). Las políticas de 'compre' y 'contrate nacional'. El direccionamiento del poder de inversión del sector público nacional hacia el mercado interno (1963 - 2003). En: *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)* N° 393 (en línea) (Consulta: 26 de enero de 2015). www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/compre_contrate_nacional/1adm0031078323000.html
- _____. (2012). El Anexo al Decreto N° 893/12: Nuevo Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional. En: *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública (RAP)* N° 406, julio de 2012.
- _____. (2009). Breves reflexiones acerca de la obra pública. En: *Revista del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios*, Año 3, Nro. 7, diciembre de 2009.
- Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) (2006). Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Principios_y_recomendaciones.pdf

- Cormick, H. (2009). Diversidad en las modalidades de empleo público: El caso de la Auditoría General de la Nación (Tesina del Posgrado de Especialización en Administración Financiera del Sector Público de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA). En: *Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (AASAP)*. N° 41. Julio de 2009. pp. 33-84. (en línea). (Consulta: 28 de enero de 2015). <http://www.asap.org.ar/images/stories/file/publicaciones/revistas/41.pdf>
- Cravacuore, D. (2007). Los municipios en la Argentina (1990-2005) (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). <http://www.econ.unicen.edu.ar/extension/vinculacion/images/Filminas/Los%20municipios%20argentinos%201990-2005%20-%20Cravacuore%202007.pdf>
- Domenella, O. A. (2012). *El sistema de control interno en el poder ejecutivo nacional: ¿búsqueda de transparencia, búsqueda de resultados o búsqueda de sentido?* Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno, Maestría en Auditoría Gubernamental. Tesis.
- Duque Daza, J. (2011). El desafío de la interinstitucionalidad como estrategia de gestión en programas de formación avanzada. En: *Uni/Pluri versidad*. Vol.11 No.3. Versión Digital Facultad de Educación. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia (en línea). (Consulta: 27 de enero de 2015). <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/viewFile/12432/11261>
- Foucault, M. (1966), *Las palabras y las cosas*, Siglo XXI. México DF.
- García Delgado, D. (2013). "Estado y políticas públicas: Hacia un nuevo paradigma". En: *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 1. Año 2013. Pp. 14-18. Recuperado de: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1386646016_1-garcia-delgado-editorial.pdf
- Garnier, L. (2000). Función de Coordinación de planes y políticas. Serie Gestión Pública N° 1, ILPES, CEPAL. (en línea) (Consulta: 23 de enero de 2015). http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7269/S99120991_es.pdf?sequence=1
- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2011). Guía de Compras Públicas Sustentables (en línea). (Consulta: 22 de enero de 2015). Recuperado de: www.argentinacompra.gov.ar
- Isuani, F. (2007). Capacidades Estatales para la Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas. Trabajo preparado para el IV Congreso de Administración Pública. Buenos Aires, Agosto 2007.
- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)", *Estudios Rurales* Vol. 1, N° 1. Universidad Nacional de Quilmes.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR.
- _____. (2008). *El Líder sin Estado Mayor. La oficina del gobernante*. Universidad Nacional de La Matanza: San Justo.
- Nirenberg, O. (2011). *Enfoques para la Evaluación de Políticas Públicas*, en *El Estado y las Políticas Públicas en América Latina*, P. Amaya (comp.), AECID – COPPPAL - Honorable Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires. Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES* vol. 3, N° 2. Buenos Aires. (en línea). (Consulta: 20 de enero de 2015). <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/REFLEXIONES%20A%20PARTIR%20DE%20ALGUNAS%20EXPERIENCIAS%20LATINOAMERICANAS.pdf>
- Petrella, R. (1997). "Un bien que debemos (re)construir". En *El Bien Común. Elogio de la Solidaridad*. Ed. Temas de Debate. Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2010). *Medición de la capacidad*, junio de 2010.
- Rey, M. (2011). "Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad". En *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Año 1, N° 2. Recuperado de: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/6_rey.pdf
- Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2013). "Planificación, desarrollo y capacidad política: Desafíos de América Latina en el siglo XXI", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 1, FLACSO Argentina.
- Stefanoni, P. (2012). "Golpes reales, ¿golpes imaginados?". En *Le Monde Diplomatique*, agosto 2012.
- Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (SSGP) (2007). Criterios generales para el diseño de estructuras en la Administración Pública Provincial (en línea). (Consulta: 19 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar

-
- _____ (2007). Guía para el diseño de procesos y la elaboración de manuales e instructivos de procedimiento en la Administración Pública Provincial (en línea). (Consulta: 21 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar
- _____ (2006). Guía para la Gestión de la Comunicación Escrita en la administración pública de la Provincia de Buenos Aires (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). Recuperado de: www.claudiabernazza.com.ar
- Vilas, C. (2011). "Política y políticas públicas en América Latina". En Fioramonti, C. y Amaya, P. (comps.), El Estado y las políticas públicas en América Latina. La Plata: Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires/AECID/COPPPAL, pp. 37-74.
- _____ (2003). "Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990". INAP. Recuperado de: http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_320.pdf
- Villarroel, A. (2013). *El empleo público y la negociación colectiva en el Estado argentino*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Sec. Gabinete y Coordinación Administrativa.
- Zeller, N. y Rivkin, A. (s/f). El empleo público nacional: Estudio de sus principales transformaciones (en línea). (Consulta: 28 de enero de 2015). <http://norbertozeller.com.ar/Empleopublicoconversionlibro.pdf>
- _____ (2003). El empleo en la Administración Nacional: Estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones. INAP. Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 69. (en línea). (Consulta: 26 de enero de 2015). <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/empleopublico.pdf>



VI. Sobre los autores

CLAUDIA BERNAZZA es Ingeniera Agrónoma por la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Ciencias Sociales con Orientación en Educación y Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Docente de grado en la Universidad Nacional de Lanús y la Universidad Nacional Arturo Jauretche y en carreras de posgrado de la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de la Matanza, FLACSO Argentina, entre otros centros de estudios. Es miembro del Consejo de Expertos en Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Cuenta con una amplia trayectoria en el sector público, habiéndose desempeñado, entre otros cargos, como Subsecretaria de la Gestión Pública y Presidenta del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) (2004-2007), Diputada Nacional por la Provincia de Buenos Aires (2007-2009) y Directora Nacional de Fomento del Monotributo Social (2009-2011). Actualmente es Directora del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

SABRINA COMOTTO es Abogada por la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Contrataciones Públicas por la Universidad Nacional de General San Martín. Máster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diploma Superior en Gestión y Control de Políticas Públicas y Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por FLACSO Argentina. Ha trabajado como docente, consultora e investigadora en diversos organismos nacionales e internacionales; entre ellos, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004-2013), la Universidad Nacional del Oeste (2012-2014) y FLACSO Argentina (2014). Actualmente se desempeña como Asesora Legal del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y como Profesora Adjunta a cargo de la Cátedra de Metodología de la Investigación en la Universidad Nacional del Oeste (UNO).

GUSTAVO LONGO es Contador Público por la Universidad Nacional de La Plata. Magíster en Evaluación de Proyectos (UCEMA). Candidato a Doctor en la Universidad Complutense de Madrid. Consultor en planificación financiera y fortalecimiento institucional de organismos nacionales de la República Argentina. Coordina el equipo de consultoría del Programa de Fortalecimiento de la Evaluación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. Es docente invitado en posgrados de FLACSO Argentina, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Lanús. Docente del Instituto de Formación Política del Ministerio del Interior de la República Argentina. Docente Titular de la materia “Formulación y Evaluación de Proyectos” de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de la Patagonia. Ha coordinado proyectos de inversión financiados por el Consejo Federal de Inversiones. Fue Coordinador Ejecutivo de programas nacionales con financiamiento del BID. Fue Responsable de la Unidad Provincial de Innovación de la Subsecretaría de Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (2004-2007), entre otros cargos. Es Presidente del Centro de Estudios para el Fortalecimiento del Estado (CEFE).

Sobre las colaboradoras

MARÍA CELESTE DE PASCUAL es Licenciada en Ciencias Políticas (UBA). Actualmente cursa la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO Argentina).

PAULA SCHAER es Licenciada en Filosofía (UBA), especializada en Recursos Humanos (FCE – UBA). Actualmente cursa la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo (FCS – UBA).

Corrector de estilo

NICOLÁS GABRIEL IERMOLI es Abogado (UBA) y Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UADE).



ÁREA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**



FLACSO
ARGENTINA