

Gestión pública y capacidades estatales

Desafíos para una mejora en la gestión



*Arturo Trinelli**

Introducción

El presente informe tiene como objetivo realizar una caracterización de conceptos centrales de la gestión pública y formular una serie de estrategias que contribuyan a mejorarla. Nos permitimos hacer consideraciones sobre el sistema educativo, pero situamos el análisis a nivel más general en el entendimiento de que hacer gestión pública, independientemente del ámbito específico del que se trate, implica por sobre todas las cosas una fuerte vocación y compromiso por lo público.

El nuestro es un país federal que tiene descentralizada algunas funciones esenciales, donde el Estado nacional fija presupuestos mínimos y grandes lineamientos que después queda en poder de las provincias gestionar y administrar. La base de datos y estadísticas de la CEPAL (CEPALSTAT)¹ analiza el gasto público social considerando tres variables: como porcentaje del PBI, en moneda nacional a precios corrientes y por habitante en dólares a precios constantes. En todos los casos, utiliza como referencia, para la Argentina, el gasto del gobierno central y no incluye el correspondiente a las provincias y municipios.

Dentro de lo que se considera el “gasto social”, el recorrido argentino presenta una trayectoria ciertamente pendular, donde pueden constatar las prioridades puestas en cada etapa histórica. En materia de salud, el gasto del gobierno central experimentó una fuerte caída entre 1990 y 1993, pasando de

* Licenciado y profesor de Ciencia Política (UBA). Docente en UBA, UNPAZ y FLACSO Argentina.

¹ Recuperada de <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

2,4% a 1% del PBI. Esto se explica por la política de transferencia de los servicios de salud nacionales a las jurisdicciones subnacionales implementada en ese período. Ese porcentaje se mantiene hasta el 2001, donde impacta la crisis nuevamente, siguiendo una tendencia descendente hasta el 2006, con un 0,5%. A partir de ese año se revierte la tendencia, iniciando una curva ascendente que recupera lentamente los niveles de la década anterior, alrededor del 1% del PBI en 2015. Desde entonces puede verificarse una secuencia decreciente, llegando al 0,8% en 2019. Si lo comparamos con el promedio latinoamericano, el gasto en salud del gobierno central está en más de 1% por debajo de la media de la región.

En relación con la educación, tenemos un comportamiento similar al de la salud en la década de 1990: una caída entre 1990 y 1993 de 1% a 0,6%, por las mismas razones señaladas para el caso de la salud y su estabilización en torno al 0,9% del PBI. También la crisis del 2001 tuvo su impacto en la inversión en educación, que hizo descender el gasto a 0,7%. A partir del 2002 se inicia una tendencia ascendente hasta el 2015, donde el gasto en materia educativa llega a 1,7% del PBI, superando el promedio de la década pasada. Entre 2016 y 2019 se verifica nuevamente el impacto del nuevo ciclo de políticas neoliberales, con una tendencia decreciente que llega al 1,1% en 2019. Para el período 2000-2019, el promedio de América Latina supera al de Argentina en más del doble.

No caben dudas que el accionar del Estado en cualquiera de sus niveles implica una incidencia casi cotidiana en la vida de la gente. Tal lo dicho anteriormente, la afectación presupuestaria de las políticas públicas que despliega define prioridades de agenda sobre una realidad que suele ser crítica y compleja. Ese momento crítico, donde se deciden los énfasis de la gestión, implica no solo la reorganización de los servicios estatales existentes, sino también la creación y puesta en funcionamiento de nuevos servicios para garantizar la calidad de vida de la población.

La pandemia del COVID-19 puso de relieve la centralidad del Estado para atender demandas urgentes. La emergencia sanitaria confirmó prioridades pero también expuso enormes desigualdades y anticipó desafíos para los Estados en todo el mundo. Por un lado, confirmó la importancia de algunas tendencias verificadas con anterioridad, asociadas al uso de nuevas tecnologías en la gestión, el apego por la transparencia en el manejo de fondos públicos, la capilaridad para dar respuestas inmediatas a sectores postergados y la necesidad de contar con una planta de personal de fuerte vocación por lo público. Por otro, implicó gestionar a gran velocidad para asistir a los más golpeados por el confinamiento y la caída de la actividad económica. Hubo que recrear nuevas capacidades para atender lo urgente, hacer sinergia con actores no gubernamentales de incidencia territorial y priorizar el reconocimiento de situaciones poco visibilizadas hasta el momento, como los cuidados o la escolarización en el hogar. Con todo, estamos hablando de un nuevo protagonismo del Estado a nivel mundial, incluso en países donde el mismo se edificó sobre la premisa de su subsidiaridad.

Lo que sigue a continuación es un repaso de algunos conocimientos prioritarios para la gestión pública y algunas ideas que pueden ayudar a mejorarla en situaciones críticas como las vividas durante la pandemia.

Primeramente, haremos una caracterización general sobre políticas públicas, distinguiendo sus fases en lo que se conoce como el “enfoque procesal” de las políticas. En segundo lugar, nos ocuparemos de analizar las funciones de la administración y sus diferencias con la gestión, estudiando la evolución de la gestión pública hasta nuestros días e identificando algunas deformaciones que conviene puntualizar para corregir y mejorar. Finalmente, delimitaremos lo que a nuestro entender constituyen las responsabilidades principales del funcionario público, realizando algunas recomendaciones para la mejora de la gestión centradas en el fortalecimiento de las capacidades estatales e integrando algunos principios y acciones claves: principios basados en la transparencia, ética e integridad, y acciones vinculadas al impulso del gobierno abierto, la gestión por resultados y la incorporación de tecnologías de información y comunicación en la gestión.

1. ¿Qué es una política pública?

El estudio de las políticas públicas no tiene un campo disciplinar específico. Podríamos decir que la ciencia política es la que más ha circunscripto su unidad de análisis y la ha intentado conceptualizar, junto a otras categorías que permiten delimitar y entender cómo está organizada una sociedad. A diferencia de aquellas, la posibilidad que ofrece el análisis de las políticas públicas es comprender la acción del Estado en términos dinámicos, pudiendo delimitar ciertos recortes teóricos pero donde la implementación en territorio y, por ende, su ubicación en tiempo y espacio, ofrece una mirada más sistémica, donde efectivamente el estudio debe complementarse de otras disciplinas que tienen mucho para aportar: el derecho, la sociología o la economía, por citar solo algunas.

Lo primero que manifiestan algunos autores especializados en el estudio de estas temáticas (Abal Medina, 2010; Blutman y Cao, 2012; Jaime et al, 2013) es que la política pública tiene un carácter *polisémico*. Decimos que un concepto es polisémico cuando admite múltiples definiciones. En este caso, dicha multiplicidad viene dada por la variopinta caracterización de la palabra política. La variedad de significados obedece a las múltiples entradas que el término admite, pudiendo identificarlo mejor en idioma inglés: *polity*, *politics* y *policy*, que en español quiere decir lo mismo (“política”) pero que según cómo la utilicemos el contenido variará (y el enfoque también).

Las políticas públicas representan el conducto a través del cual se manifiesta o materializa la intervención del Estado en la economía. Y, si muchas veces podemos definir al aparato estatal según su vínculo con el mercado, distinguiendo sus diferentes etapas históricas según cuánto se aproxime o se aleje de aquel, diremos entonces que el Estado siempre interviene en la economía por acción u omisión. Así, la participación del Estado nunca es neutral, aun cuando según el período histórico que analicemos podamos ver mayor o menor presencia estatal en las decisiones.

Las políticas públicas son conjuntos de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Pensemos cualquier eje de nuestra preocupación cotidiana y allí siempre encon-

traremos algún tipo de incidencia estatal. Por ejemplo, en temas de empleo, inseguridad, vivienda, inmigración, medioambiente, salud, educación, etc.

Una política pública se presenta como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo, intervienen una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, nacional. Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, europeo o internacional. Sin embargo, la legitimidad soberana que implica que la autoridad gubernamental esté investida de poder público, hace que las políticas públicas solo puedan ser decididas por la autoridad estatal (local, provincial o nacional), independientemente de que en su elaboración o implementación puedan participar otros actores no estatales. Por ejemplo, esto puede verse en cualquier política pública asociada a regular la producción de hidrocarburos: es difícil pensar en que las empresas del sector no tengan alguna participación, aunque sea mínima, en la configuración de esa política (lo cual, llevado al extremo, es lo que habitualmente conocemos como “lobbying” o *lobby* empresario).

Dependiendo de cuán concentrado opere el mercado en determinado sector económico, y cuánta incidencia admita del Estado para influir vía regulación u oferta, podemos imaginar una mayor tendencia de actores no gubernamentales en influir sobre determinadas políticas públicas.

Lo habitual es referirnos a las políticas públicas identificando los sectores de la sociedad en los que se centra la intervención pública: así, hablamos de política educativa, política sanitaria, política energética, política fiscal, política exterior, política de igualdad, etc. Para operar en cada uno de estos sectores, la autoridad pública dispone de una gran variedad de instrumentos. Los instrumentos de política pública más característicos son los siguientes:

- a) Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados. La desregulación comporta la eliminación de las interferencias públicas en los asuntos privados. La legalización se refiere a convertir en legales mercados que antes estaban prohibidos. Con la privatización se alude tanto a la venta de empresas públicas al sector privado como a que el gobierno permita que algunas empresas privadas entren en un sector que previamente era un monopolio público. La creación de mercados se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes que ya existían o creando nuevos bienes y servicios que se puedan vender y comprar. La simulación consiste en estimular a la competencia por hacerse con el mercado a través de una subasta.
- b) Incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones. El propósito es inducir un determinado comportamiento en los actores privados. Puede hacerse de varias maneras: a través de la imposición de una tasa o impuesto a determinadas consecuencias socialmente negativas; dando un subsidio directo a los productores de bienes y servicios que tienen externalidades positivas; incentivando el consumo de un producto a través de la distribución de un bono intercambiable

por este producto; practicando deducciones fiscales para incentivar la demanda de determinados bienes o servicios.

- c) Regular directamente el comportamiento. Consiste en ordenar o prohibir un determinado comportamiento y controlar su cumplimiento penalizando la infracción.
- d) Producir directamente los servicios. La Administración Pública genera, con sus propios recursos, los servicios (educación, sanidad, servicios sociales, construcción de infraestructuras, educación, cultura, etc.). Es la fórmula tradicional y característica del sector público.
- e) Contratar externamente. La Administración Pública contrata la producción de servicios para los beneficiarios de sus políticas a organizaciones no públicas, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.
- f) Proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad. La Administración Pública proporciona seguridad ante determinadas contingencias que pueden ocurrir con una cierta probabilidad, a través de la creación de un fondo común (seguridad social), aportando directamente recursos económicos a personas o familias para aumentar su nivel de renta o para ayudarles a sufragar determinados gastos (ayudas a personas con alguna discapacidad), acumulando y guardando un bien cuando se generan excedentes para poder hacer frente a futuros períodos de escasez.

Toda política pública entonces busca generar cierto impacto en la sociedad y, por definición, su alcance es siempre focalizado y con incidencia en el conjunto de la sociedad civil. Pensemos en una política pública cualquiera, de la más aparentemente universal en términos de sus destinatarios y alcance territorial (AUH) a la presuntamente más acotada en ambos sentidos (aumento de ABL para los residentes en Cmte. Luis Piedrabuena, provincia de Santa Cruz): siempre su población destinataria será acotada con relación al conjunto social (aunque pueda ser más o menos amplia) y su efecto, por omisión, impactará en el resto de la sociedad, por lo que potencialmente el Estado deja de hacer para actuar sobre el conjunto a quien se dirige la política pública.

1.1. Tipos de políticas públicas

Los gobiernos de todos los niveles desarrollan políticas públicas que pueden ser clasificadas en función de multitud de criterios. A continuación, se incluyen las clasificaciones más conocidas.

Políticas sustantivas y procedimentales. Las políticas sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer, como construir autopistas, abonar un subsidio por desempleo o prohibir la venta de alcohol a menores de edad. Se trata de políticas que directamente proporcionan a la gente ventajas y desventajas en relación con algo. Las políticas procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción. Entre ellas, tenemos las que se refieren a los asuntos organizativos de las administraciones públicas, como cuál es el centro directivo responsable de aplicar la legislación sobre medioambiente, o aquellas que especifican los procesos o procedimientos para llevar a cabo determinadas actividades.

Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas. Las políticas pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados en

su formación. Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población (individuos, grupos, empresas, etc.): las actuaciones públicas consistentes en dar asesoramiento jurídico a las pequeñas y medianas empresas constituyen una política distributiva. Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos, como el código de circulación. Las políticas autorregulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en limitar o controlar algún sector o grupo, pero se diferencian de ellas en que son defendidas y apoyadas por el grupo como forma de proteger o promocionar los intereses de sus miembros. Los requisitos necesarios para la apertura de un establecimiento de farmacia configuran una política autorregulatoria. Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Son las políticas más características del llamado Estado de bienestar (Regonini, 1985; Isuani, 1991); en este sentido, uno de los ejemplos más conocidos viene dado por los sistemas de seguridad social.

Políticas materiales y simbólicas. También podemos clasificar las políticas públicas en función del tipo de beneficio que suponen para sus destinatarios. Las políticas materiales proporcionan ventajas o desventajas tangibles. Un programa de becas para estudiantes universitarios configura una política material. Las políticas simbólicas, por el contrario, apenas tienen influencia material real sobre la gente: asignan ventajas y desventajas no tangibles. Las campañas de lucha contra el racismo y la xenofobia, por ejemplo, constituyen una política simbólica.

1.2. El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas, que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema que se identifica a continuación. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que esta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes: (i) la identificación y definición de problemas; (ii) la formulación de políticas; (iii) la adopción de la decisión; (iv) la implementación; y (v) la evaluación. La literatura especializada puede reconocer otras, pero esencialmente son esas las más importantes.

1.2.1. La identificación y definición de problemas

El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no. Esta fase incluye, en primer lugar, actividades de detección y selección de cuestiones, y, en segundo lugar, actividades de definición de problemas.

- *La detección y la selección de cuestiones públicas: la agenda.* En las sociedades occidentales, suele emerger un gran número de cuestiones que proceden de distintos sectores de la sociedad que

buscan la atención de los gobiernos. Ahora bien, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad acaban generando la formación de una política pública para solucionarlas. Para estudiar estos procesos se utiliza el concepto de agenda, y se suele distinguir entre agenda sistémica, por una parte, y agenda política, institucional o de gobierno, por otra. La agenda sistémica está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro de la competencia de la autoridad gubernamental a la que se dirigen; son las cuestiones que preocupan a la sociedad. La agenda política, institucional o de gobierno está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos; son las cuestiones que preocupan al gobierno. En líneas generales, la agenda de gobierno suele reflejar la evolución de la agenda sistémica.

- *La definición de los problemas públicos.* En primer lugar, definir un problema significa que, una vez reconocido como tal e incluido en la agenda de algún gobierno, el problema sea percibido por los distintos actores interesados; es objeto de exploración, articulación e incluso cuantificación; y, en algunos casos, pero no en todos, se da una definición oficial, o al menos provisionalmente aceptada, acerca de sus posibles causas, componentes y consecuencias. En segundo lugar, que una situación concreta se convierta en problema público no es algo que se base solo y únicamente en circunstancias objetivas: la elaboración de una situación no deseada como problema público depende en gran medida de su conexión con los valores dominantes en ese momento en la sociedad de que se trate y del poder de los actores que promueven su incorporación a la agenda de gobierno. En tercer lugar, la definición de los problemas públicos plantea numerosas dificultades porque los problemas públicos son enrevesados, retorcidos, inéditos: no tienen una formulación definitiva; no suele haber criterios que establezcan cuándo se ha llegado a la solución; la solución no es nunca verdadera o falsa, sino buena o mala, y carece, además, de una prueba inmediata y resolutoria.

Imaginemos un caso práctico con el cuadro que figura a continuación:

Tabla 1. Caso práctico de definición del problema.

Caso a trabajar: elevada repitencia en la educación secundaria.

(Actor que declara el problema: Consejo Provincial de Educación de Santa Cruz).

DEFINICIÓN DEL PROBLEMA ¿Cuál es la brecha que queremos abordar?	EVIDENCIAS ¿Cuáles son los factores que evidencian la existencia del problema?	INDICADORES ¿Qué medidas se pueden utilizar para monitorear el cambio en la realidad?	MEDIOS DE VERIFICACIÓN ¿Cuál va a ser la fuente de cotejo de la información?
Elevada repitencia en la escuela secundaria pública de la provincia de Santa Cruz.	Dificultades en el aprendizaje	Pruebas aleatorias	Estadísticas oficiales
	Incumplimiento de la cantidad establecida de días de clase por diversos motivos (paros docentes, baja infraestructura de los colegios, contingencias climáticas, pandemia).		
	Baja capacitación docente		
CONSECUENCIAS: ¿cuáles son los efectos sociales / económicos / políticos de no abordar el problema?			
<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades en la socialización de los adolescentes <ul style="list-style-type: none"> - Deterioro del tejido social - Caída de legitimidad en la gestión de gobierno - Deterioro de condiciones de vida de la población, particularmente de sectores vulnerables <ul style="list-style-type: none"> - Malestar de la población 			

Fuente: elaboración propia.

1.2.2. La formulación de las políticas

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos. Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

- *Establecimiento de metas y objetivos a alcanzar.* Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública: dan un sentido de propósito y de dirección a una organización y a sus políticas y programas. En la práctica, sin embargo, surgen numerosas dificultades a la hora de identificar los objetivos de las organizaciones y programas existentes y de especificar los objetivos para el desarrollo futuro de organizaciones y programas.
- *Detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.* El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública, entre las que se pueden encontrar variantes ya conocidas o que cuentan con apoyos internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cada opción o alternativa debe ser caracterizada de forma tan precisa como sea posible.
- *Valoración y comparación de las alternativas.* Una vez que se han producido y definido las opciones, que están claras las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas, vendría el momento de utilizar algún tipo de técnica que permita realizar el proceso de elección. Una de las más

conocidas es el análisis costo-beneficio, que consiste en identificar los costos y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones.

- *Selección de una opción o combinación de ellas.* Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones. La decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirlos de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.
- *Adopción de la decisión.* Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública. Otras fases del ciclo de las políticas públicas (la implementación, por ejemplo) pueden quedar parcialmente en manos de actores, individuos u organizaciones que no están investidos de autoridad pública: no es el caso de la fase de adopción de la decisión.

1.2.3. La implementación de las políticas públicas

Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella, las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas.

La implementación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque, por una parte, interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de “puntos de decisión” (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de “puntos muertos” (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

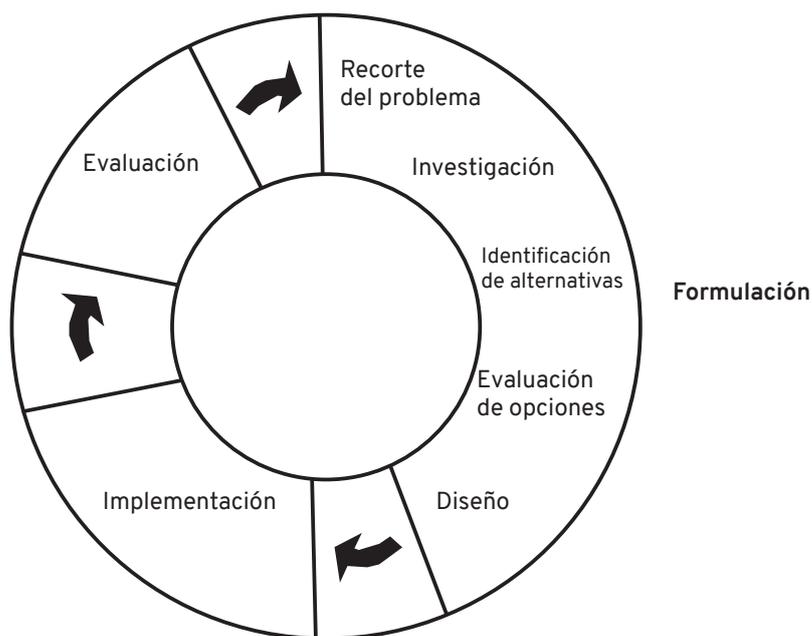
1.2.4. La evaluación de las políticas

La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. En la práctica, la evaluación no está tan extendida como sería deseable, ni comprende a todo el ciclo de la política sino a sus resultados, lo que no permite monitorear a tiempo incompatibilidades o falta de correspondencia entre objetivos, planificación y metas (Mazzola y Trinelli, 2017).

La unidad de acción pública objeto de evaluación suele ser el programa. Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos y que consumen recursos de diverso tipo (humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos, etc.). Evaluar programas en tanto “paquetes” de recursos definidos con los que se pretende mitigar el estado de un problema mayor

resulta más factible que evaluar políticas generales cuyo propósito es aliviar una situación social que no nos agrada. Así, por ejemplo, no se suele evaluar la política universitaria en su conjunto, sino las distintas titulaciones ofertadas por cada universidad, ya que es más fácil identificar los recursos de distinta índole involucrados en cada una de ellas.

Figura 1. El ciclo de las políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

2. Diferencias entre gestión y administración

2.1. La gestión pública nacional y su evolución hasta hoy

Si la acción de gobierno es un desafío de transformación de la realidad, ser parte del sector público –y más aún si nos corresponde estar en ámbitos de decisión– implica seguir un método que nos permita pensar cómo abordar esos problemas y qué estrategias desplegar para poder abarcarlos integralmente.

El sistema educativo de la provincia de Santa Cruz, como el de todo el país, presenta una serie de certezas y desafíos a futuro. Las certezas pasan por el compromiso que manifiesta la comunidad educativa de la provincia por proveer una educación de calidad, que acredite los contenidos programáticos y garantice el efectivo cumplimiento del ciclo lectivo. Sin embargo, dichas exigencias conviven con un escenario de desigualdades producto de la fragmentación del sistema y de las políticas que la comprenden en cuanto a presupuestos, acciones a desarrollar, infraestructura, extensión territorial y líneas de desarrollo curricular u organizacional, planes de mejora y equipamiento, entre otras.

Las desigualdades, por supuesto, muchas veces son estructurales, aunque las políticas pueden contribuir a profundizarlas o atenuarlas según el alcance que pretendan. Renunciar al sostenimiento de las líneas de habilitación de derechos, la interrupción de programas y proyectos que generan oportunidad e inclusión y los procesos de ajuste económico que muchas veces inciden en sostener un sistema educativo más dinámico y desarrollado (por ejemplo, restringiendo recursos para el mantenimiento y la asistencia tecnológica a las instituciones; o no cubriendo cargos que se necesitan en aras de recortar presupuesto en salarios) son algunas manifestaciones que nos anticipan lo difícil que puede ser el sostenimiento de un sistema educativo moderno e inclusivo en contextos recesivos o de ajuste estructural.

Dado que la realidad en la que opera el Estado es dinámica y cambiante, afrontar una gestión que esté a la altura de las circunstancias obliga a la adopción de estrategias y esquemas de operatividad que puedan dar cuenta de dicho dinamismo, evitando algunas deformaciones que muchas veces la gestión pública asume en estos contextos, y que la ubican como “sobreburocratizada”, con fractura organizacional, carencia de apertura o excesiva centralización (Martínez Nogueira, 2015).

Desde luego que estas características no se presentan en estado puro sino que siempre encontraremos combinaciones. La distinción responde a criterios analíticos para facilitar su comprensión y caracterización particular. No puede afirmarse que haya una gestión pública superadora de una vieja. Las diferentes estrategias de resolución dan lugar a una multiplicidad de alternativas, pero que tienen como denominador común actuar en forma vertical, es decir, sobre lo específico del tipo de acción de las organizaciones públicas y de los contextos particulares donde operan. Y esta propuesta superadora busca precisamente salir de los tradicionales enfoques de la dimensión solo desde la visión “horizontal” de su operatoria, esto es, enfatizando apenas en aspectos normativos, diseños de estructuras o modificación de los sistemas de administración financiera.

Tabla 2. Clasificación de alternativas de gestión pública según limitaciones identificadas.

Problema a resolver	Alternativas para superarlo
Excesiva burocratización	Gestión por resultados Gestión por derecho privado Gestión por proyectos Gestión por terceros
Fractura organizacional	Gestión interinstitucional Gestión consolidada Gestión unificada Gestión integrada territorialmente
Falta de apertura	Gestión concertada Gestión operacional participada Gestión por la demanda Gestión controlada socialmente
Centralización excesiva	Gestión desconcentrada Gestión transferida y conjunta Gestión por devolución Gestión en red

Fuente: elaboración propia según Martínez Nogueira (2015).

Estos planteos obedecen al intento por ampliar el alcance de los análisis de las innovaciones de los modelos de organización y gestión, introduciendo una alternativa superadora que discuta los modos en que esas innovaciones impactan sobre los procesos sociales en torno a las políticas públicas.

Para ello, es importante entonces tener en cuenta que modificar los modelos de organización y gestión establecidos implica atender los requerimientos de organización institucional, de las políticas y la movilización de los actores, tanto en la etapa de formulación como en la de ejecución. Las políticas no consisten en la mera enunciación de propósitos sino en la definición de estrategias y sanción de cuerpos legales que dan imperio a sus contenidos. Y, como vimos, forman parte de un ciclo donde la formulación determina el impacto en la realidad, lo que equivale a decir que una formulación mal planteada desde un modelo de gestión pública condicionado por estructuras rígidas y poco proclives a la innovación, determinará una intervención que no cumplirá sus objetivos.

Podríamos pensar que no siempre el llamado “regreso” del Estado, cuando sobreviene una etapa histórica que sucede a otra caracterizada por el principio de subsidiaridad estatal, supone *per se* algo positivo, sino que la valoración debe estar puesta más en los resultados de dicha intervención asumiendo, de antemano, que no siempre esta es buena. La salida de la crisis del 2001 en nuestro país generó cierto consenso en la política y en la academia respecto a la necesidad de reconstruirlo fortaleciendo sus capacidades normativas, funcionales, estructurales y tecnológicas, pero esto no sucedió, al menos, a la velocidad que se pretendía.

El estilo de conducción unipersonal de los gobiernos en general condiciona fuertemente las facultades innovadoras y transformadoras de las estructuras estatales pero, también, muchas veces la gestión requiere de liderazgos dinámicos que le impriman direccionalidad política a las decisiones más transformadoras y disruptivas.

En Argentina, la reconstrucción política que Kirchner se propuso al asumir en 2003 con una baja legitimidad social –recordar que ganó por un muy bajo porcentaje de votos en el marco de una profunda crisis de legitimidad hacia el sistema de partidos– hizo que las prioridades de su gestión se encaminaran a centralizar bajo su persona la iniciativa y la agenda pública. Si bien el hiperpresidencialismo es una característica más propia del régimen político argentino que resultado de la voluntad de una persona (O’Donnell, 1993), aun cuando los gabinetes no siempre se conformaron con las mismas motivaciones (De Luca, 2011), es cierto que el estilo personalista en el liderazgo de Néstor y luego de Cristina cumplió, en ese sentido, un rol central.

En un intento por sistematizar algunas inconsistencias evidenciadas desde la restauración democrática en nuestro país, en pos de introducir mejoras recuperando esas experiencias, podríamos decir que la gestión pública nacional ha estado históricamente caracterizada por:

- Un discurso oficial enfatizando la distancia entre la orientación del gobierno y las concepciones que fundaron las políticas en las décadas previas.
- Fallas ostensibles en el intento por superar los límites y debilidades del aparato organizacional, sus normas y regulaciones, con problemas de conceptualización. Esta situación, en muchos

casos, condujo a la inacción y a un distanciamiento cada vez más marcado entre retórica y realidad.

- Ausencia de incentivos para el fortalecimiento de las capacidades o mecanismos de apoyo a la conducción, a la planificación o a la gestión.
- Si bien hubo un intento por jerarquizar ciertas áreas o crear otras, no hubo diseño explícito y formal de convergencia, complementación y gran coordinación de áreas de gobierno.
- Poca asimilación de aspectos novedosos de otros modelos de gestión, lo que derivó en ausencia de saberes o experiencias acumuladas para, incluso, ser conscientes sobre qué no repetir. Se desperdiciaron, así, décadas de análisis y evaluaciones que permitieran formular cuestionamientos y evitar replicar trayectorias deficitarias, salvo honrosas excepciones. El resultado de este proceso fue en consecuencia muy confuso, con una “nueva gerencia pública” que no terminaría nunca de consolidarse pero tampoco de morir, generando un híbrido de gestión lleno de inconsistencias. Esta situación hizo que, por ejemplo, el presupuesto dejara de ser un marco de referencia para toda la Administración Pública, volviendo mucho más discrecional la distribución de recursos por parte del PEN en todos los gobiernos.

Es dable destacar que también hubo algunos logros. Se verificaron innovaciones en materia de sistemas de compras, gestión de activos y tecnología de información. En los últimos años, además, se diseñaron planes estratégicos por sector que intentaron pensar políticas públicas a largo plazo, aunque el éxito de los mismos fue acotado y en muchos casos, a consecuencia de la baja institucionalización que mencionábamos anteriormente, fueron discontinuados o directamente dejados de lado frente al cambio de gobierno posterior.

En los 2000, se hizo el intento por desplegar agendas innovadoras, como las de la alfabetización digital bajo el programa “Conectar Igualdad”, la jerarquización del área de Ciencia y Tecnología, entre otras, y el fortalecimiento estadístico de organismos transversales como ANSES y AFIP, cuyas bases de datos pudieron lograr que, en un tiempo relativamente breve, se pudiera poner en marcha una política pública de alcance nacional como la AUH, por citar de una de las más emblemáticas.

Así, pues, lo que vemos es que en líneas generales recuperar la centralidad del Estado no supuso la consecución de planes o estrategias que acompañaran la fuerte reorientación de las políticas públicas. Es decir, no hubo esfuerzos por apoyar procesos sustentables de construcción de capacidades, despliegue de nuevas conceptualizaciones o reformar normativas que les dieran cierta trascendencia y fuesen consecuentes con ese supuesto intento por recobrar capacidad operativa. Desde luego que estamos hablando de tendencias generales que de ninguna manera pretenden invisibilizar casos de políticas públicas dinámicas e innovadoras, algunas de las cuales ya hemos mencionado, y que constituyen honrosas excepciones a este señalamiento general.

Un elemento a tomar muy en cuenta es contemplar las múltiples heterogeneidades que coexisten al interior del aparato estatal. Si muchas veces desde el análisis tendemos a interpretar al Estado como un todo cerrado y único, debemos pensar que el universo de organizaciones públicas requiere estrategias diferenciadas que contemplen sus características particulares, que a veces chocan de frente con la idea

de tener una visión sistémica y, en consecuencia, desprender desde ahí acciones idénticas para toda la variopinta amalgama de capacidades estatales que coexisten.

2.2. Los procesos que condujeron a las diferencias entre gestión y administración

¿Por qué es importante que podamos diferenciar la gestión de la administración? Como gestores o servidores públicos, debemos entender que la administración tiene un papel *definitivo* dentro de una organización, mientras que la gestión cumple un rol *ejecutivo*. De lo que hablamos en este punto es de pensar a la administración como la encargada de tomar decisiones en una organización, cuya orientación estratégica está dada por la gestión, que define los lineamientos políticos y los énfasis presupuestarios.

Pero hablamos de organizaciones y es importante pensar en que estas no interactúan en un vacío, sino que están condicionadas e influenciadas por el contexto en el que operan y trabajan. Si tomamos como ejemplo un consejo provincial de educación, que tiene a su cargo planificar un ciclo lectivo y arbitrar sobre sus contenidos y diseño curricular, cabría pensar en una serie de condicionamientos que actúan todo el tiempo, y que podríamos resumir en los siguientes (Hall, 1980):

- *Contexto legal*: el contexto legal está constituido por el conjunto de leyes que regulan el comportamiento de la organización. La dinámica del sistema legal puede ser determinante para los objetivos de cualquier organización, dado que la aprobación o no aprobación de una ley puede generarle oportunidades y desafíos. Por ejemplo, pensemos en una organización que opere en la órbita de los recursos naturales. Cualquier legislación que tenga que ver con cuidados ambientales va a tener incidencia directa en lo que es su ámbito de actuación.
- *Contexto económico*: en este punto, es imposible no involucrar los condicionamientos estructurales que ofrecen los ciclos económicos en cualquier país. En tanto ninguna organización puede desligarse por completo del contexto que la rodea, por más que se autosustente financieramente, el recorrido pendular que puede ofrecer una macro influenciada por el entorno más global va a tener, a la larga, una incidencia relevante en las posibilidades que tenga esa organización.

Pensemos en el siguiente ejemplo: si quisiéramos avanzar en un proceso de achicamiento de la brecha digital para la educación a distancia, que en una provincia de una extensión territorial importante podría ser un objetivo a cumplir, sumado a la pandemia –que ha impuesto una nueva manera de entender la pedagogía–, un objetivo de gestión podría ser avanzar con la red de fibra óptica en aquellos distritos/jurisdicciones que aún no tengan un desarrollo importante, y garantizar cobertura de banda ancha para proveer conectividad gratuita en todas las instituciones educativas públicas de la provincia. Para eso, se necesita una inversión sostenida en el tiempo, que probablemente trascienda una gestión. Si esta iniciativa opera en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias, dadas por la necesidad que tenga el país de reducir su déficit, este objetivo de política pública, de mantenerse, implicará una ejecución más lenta y condicionada. En cambio, si la misma se diera en una situación de holgura fiscal, con la posibilidad de incrementar el gasto público en aquellos cometidos que el gobierno considere prioritarios, el avance será más dinámico y las expectativas de cumplimiento con esos objetivos mucho mayores.

VARIABLES como la estabilidad de la moneda, las restricciones a las importaciones o las exportaciones, la deuda, la concentración en algunos rubros claves o los incentivos a determinados sectores estratégicos, son sin duda algunos determinantes a la hora de pensar los horizontes de las políticas públicas que se quieran impulsar.

Pero los grandes condicionamientos de toda organización podemos clasificarlos en tres tipos: tecnológicos, sociodemográficos y políticos.

- Condicionamientos tecnológicos: este factor no solo está referido a la tecnología material (máquinas, computadoras, etc.), sino también a las técnicas de producción y comercialización, así como a los esfuerzos de investigación y desarrollo que existen en una determinada región, sector o mercado.
- Condicionamientos sociodemográficos: la cantidad de habitantes, su distribución por edad y sexo, el nivel de ingresos y su localización constituyen datos que pueden ser importantes para entender la organización y el contexto en el cual se opera.
- Condicionamientos políticos: si lo económico es gravitante, lo político lo es aún más. ¿Podemos pensar en una ampliación y mejora de la infraestructura en salud si el gobierno degrada el área gubernamental encargada de gestionarla? ¿Es posible invertir en fibra óptica para asegurar internet en todas las escuelas si el gobierno invita a las provincias a reducir su gasto público por entender que los desequilibrios macroeconómicos requieren de ajustes? Así, no caben dudas de que el proceso político incide fuertemente en las organizaciones y determina con creces sus posibilidades.

2.3. Las funciones de la administración

Si bien es cierto que las funciones de la administración comportan un campo de estudio específico que tiene una bibliografía fecunda y variada (Brech y Urwick, 1984; Koontz y O'Donnell, 1985; Chiavenato, 2004), para este punto vamos a sintetizarlas en el modo en que habitualmente se las suele reconocer en disciplinas como la ciencia política o la administración:

- Planificación: se la entiende como la función de la administración que establece los lineamientos generales sobre los cuales se asientan y despliegan las demás. La planificación consiste en determinar las bases que guíen la acción futura, estableciendo los objetivos, el estado de cosas a futuro que se desea alcanzar y los lineamientos generales de las acciones que deben realizarse para conseguirlo. Fijar los objetivos y elegir los mejores cursos de acción para alcanzarlos, constituye uno de los imperativos de cualquier planificación.

La planificación atraviesa a todos los niveles de la organización y, por ello, se planifica según las realidades de cada caso. En consecuencia, existen planes de diferente naturaleza, que pueden tener que ver con (i) métodos de trabajo; (ii) sucesión de actividades en el tiempo; (iii) comportamientos esperados y (iv) asignación de fondos.

- Organización: en este caso, nos referimos a la acción de *organizar* una organización, a cómo estructurarla para la persecución de los objetivos establecidos. Hace referencia a cómo dividir el trabajo y agrupar y coordinar las tareas de la forma más efectiva, así como también al establecimiento de líneas de autoridad y responsabilidad, y a la asociación de personas y recursos a puestos específicos. Según el nivel de organización al que hagamos referencia, podemos hablar de diferentes tareas de diseño organizacional. En el nivel operativo, el diseño comporta el análisis y descripción de puestos. Este rol consiste en determinar el conjunto de tareas que compete a cada puesto de trabajo específico, es decir, su contenido. En el nivel medio, en cambio, el diseño comprende el agrupamiento de unidades sobre la base de algún patrón homogéneo, es decir, agrupar los puestos de trabajo según algún criterio racional, como podría ser por funciones, por productos, por ubicación geográfica, etc. En el nivel directivo, el diseño organizacional refiere a la organización como un todo y, de acuerdo con los criterios mencionados previamente, se determina el tipo de organización en función de las características de su estructura.
- Dirección: las funciones previas, planificación y organización, hacen referencia a actividades anteriores a la acción organizacional. La primera de ellas, al diseño de programas que guíen la acción organizacional; la segunda, al diseño de la organización más adecuada para la persecución de los objetivos establecidos. La función de dirección hace referencia, en cambio, a la conducción de esta entidad social hacia el logro de dichos objetivos, es decir, cómo se motoriza la capacidad de acción potencial que representa una organización.

En ese sentido, la dirección implica decidir cómo orientar los esfuerzos humanos a conseguir los objetivos planteados. A medida que ascendemos en la estructura organizacional, el peso relativo de la función de dirección es mayor, ya que quien dirige es responsable de los resultados alcanzados por las personas que están a su cargo. De allí, es importante lograr que las personas trabajen en un ambiente tal que les permita lograr el mayor de los esfuerzos optimizando recursos. Para esta tarea, son imprescindibles aptitudes de compromiso, motivación y liderazgo.

La dirección, como otras funciones mencionadas, también atraviesa a toda la estructura organizacional, ya que en todos los niveles se requieren funciones de dirección. En el nivel operativo, son los supervisores y encargados; en el nivel medio, los mandos medios; en el nivel alto, los dirigentes (si estamos hablando de organizaciones públicas. Para el caso de empresas, los ejecutivos o gerentes).

- Control: como función de la administración, el control posee la finalidad de verificar los resultados obtenidos por medio de la acción organizacional y de contrarrestarlos con los planes establecidos. El objetivo de los procesos de control consiste en identificar los desvíos existentes

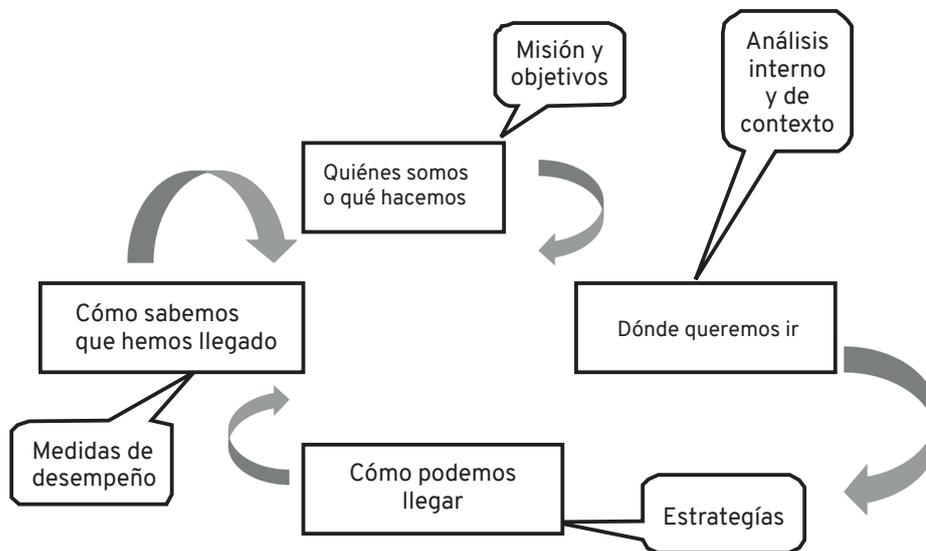
entre lo que se planeó y los resultados obtenidos, a fin de identificar las causas del desvío y rectificar el curso de acción organizacional por medio de acciones correctivas orientándolo hacia los objetivos establecidos.

En tanto actúa como guía del proceso, la planificación está íntimamente relacionada con el control, dado que solo se puede controlar teniendo una base de sustento sobre aquello que se controla.

Estas cuatro funciones (planificación, organización, dirección y control) también se encuentran estrechamente relacionadas entre sí y constituyen lo que se denomina el proceso administrativo, que es de carácter secuencial y forma el ciclo administrativo. Este ciclo impone una interacción compleja y dinámica entre sus diferentes funciones, lo cual evita que sea lineal y le permite adosar mejoras parciales a fin de cumplimentar los objetivos.

Recapitulando, en la ilustración siguiente graficamos cómo podríamos medir nuestro desempeño en una planificación:

Figura 2. ¿Cómo medimos el desempeño?



Fuente: elaboración propia.

3. El rol del funcionario y sus responsabilidades como agente del sector público

Hasta aquí queda claro que la interacción entre el Estado y la sociedad representa una instancia en la que ciudadanos y ciudadanas realizan una primera evaluación del funcionamiento de la administración y forman su opinión acerca del modo en que la organización realiza la prestación de sus derechos y servicios.

El rol del funcionario estatal, por tanto, supone lograr fortalecer este vínculo, que equivaldrá a realizar lo necesario para reducir la distancia entre el derecho y el servicio que espera y debe recibir la ciudadanía y el derecho o servicio ofrecido. Para eso, se valdrá de los recursos institucionales, humanos y presupuestarios y procurará darles un uso eficiente para la consecución de los fines propuestos. Esta interacción permite recoger las demandas de la ciudadanía, sus expectativas y sus percepciones, representando una oportunidad para que sea escuchada y creando las condiciones de universalización de modo de garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables.

Por este motivo, la formación de los agentes del Estado provincial es un pilar fundamental para el desarrollo de habilidades y capacidades laborales que sirvan para elevar los niveles de profesionalidad en el ejercicio del empleo público. Así, pues, conocer el funcionamiento del Estado y repensar el rol de los servidores públicos se vuelve fundamental para los trabajadores y trabajadoras que ingresan a la Administración Pública, sea nacional o provincial.

3.1. Líneas de acción para transformar y mejorar la gestión pública

3.1.1. Mejoras en las capacidades estatales

¿Se puede *medir* la capacidad de un Estado? Si es así, ¿podemos decir que hay Estados más capaces que otros? ¿Cómo operan en ese caso las diferencias estructurales que los dividen entre un centro y una periferia? ¿Puede ser más capaz un Estado de África que uno de Europa Occidental? Y dentro de un mismo Estado, como por ejemplo el argentino, ¿es lo mismo una provincia de la región pampeana que otra del NEA?

Con todo, estos interrogantes nos conducen a pensar que la posibilidad de discriminar entre Estados más o menos capaces es ciertamente compleja porque dispara todo un debate respecto de qué tomar como variables a la hora de hacer esta clasificación. E invisibiliza toda una serie de factores que los Estados no manejan –o sobre los cuales tienen una exigua influencia– pero que inciden fuertemente en su presunta mayor o menor capacidad.

En suma, la calidad estatal no es un fin en sí mismo ni tiene –o no debería tener– una lógica propia o “neutra”, sino que en todo caso siempre es parte de un modelo de gestión estatal, que a su vez deriva de los marcos teóricos y políticos que caracterizan a un determinado Estado y su gobierno, a la lectura del interés general y cómo alcanzarlo. Por lo tanto, más allá de la mayor capacitación de su aparato burocrático, de los procedimientos concursales que apunten a una mayor profesionalización de su personal, la calidad de la gestión estatal incluirá siempre, además de sus especificidades técnicas, un componente o una dimensión política.

El concepto de capacidad estatal tiene una amplia literatura, pero tomando los aportes de Bernazza y Longo (2014) podríamos sintetizarlo en los siguientes puntos:

1. Que la capacidad de gobierno y los liderazgos de transformación son centrales para encarar el desafío del desarrollo incluyente que motoriza la idea de un Estado más capaz que otro.
2. Si se entiende al Estado como “solución” y promotor del desarrollo, las capacidades de gobierno y el compromiso con lo público deben tener un lugar central en la agenda que tomen.
3. Un Estado al servicio del desarrollo incluyente debe considerar como variables de un “nuevo manual de capacidades estatales” a: una visión transformadora, una conducción estratégica y la organización de un Estado soberano.
4. Para estos objetivos, los gobiernos se vuelven eficaces si enarbolan una causa capaz de movilizar voluntades hacia adentro y hacia afuera de las instituciones. Esta *capacidad de movilización* es un componente central e ineludible de la capacidad estatal (Vilas, 2012).
5. En relación con la capacidad política, se requiere sumar a la idea de “autonomía enraizada” (Evans, 1996), la necesidad de una mayor y mejor interacción con los trabajadores estatales y los procesos internos del propio aparato público.
6. Finalmente, en este nuevo debate, con más compromiso de los actores estatales y sociales, los sistemas administrativos transversales de planificación y control, empleo público, innovación tecnológica y gestión de los recursos económicos, se vuelven eficaces a través del liderazgo, la comunicación y la movilización que les otorgan sentido y direccionalidad a los esfuerzos sociales y a los aportes de la tecnoburocracia.

Cuando estamos en el ámbito de la gestión pública, la calidad estatal debe entonces procurar la mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas del ciudadano, pero también podemos pensarla como un enfoque, una orientación, un proceso o incluso un principio administrativo.

Varias contribuciones del CLAD (1998)² han puesto el foco en que los países latinoamericanos reconstruyeran sus capacidades estatales para que enfrentaran con mayor éxito los desafíos de la consolidación democrática, la redistribución de la riqueza y el desarrollo económico. Pero lo que era esperable para un contexto en donde las democracias latinoamericanas estaban transitando sus primeros años, en la actualidad se plantea como un concepto que se ajuste a nuestra trayectoria como sociedad para conformar un tipo de Estado que, sin renunciar a la consolidación de la democracia como sistema, apele a construir desarrollo con inclusión social.

¿Cuándo podemos pensar que las capacidades estatales se fortalecen? Cuando logran el mayor impacto alcanzable sobre las condiciones de vida social. De tal modo, la calidad se construye “con” y “en” las políticas públicas cuando produce impactos tanto en los procesos que fortalecen su accionar (cultura, normativas internas, procedimientos administrativos, etc.) como en la tarea central de cualquier Estado: gobernar la sociedad.

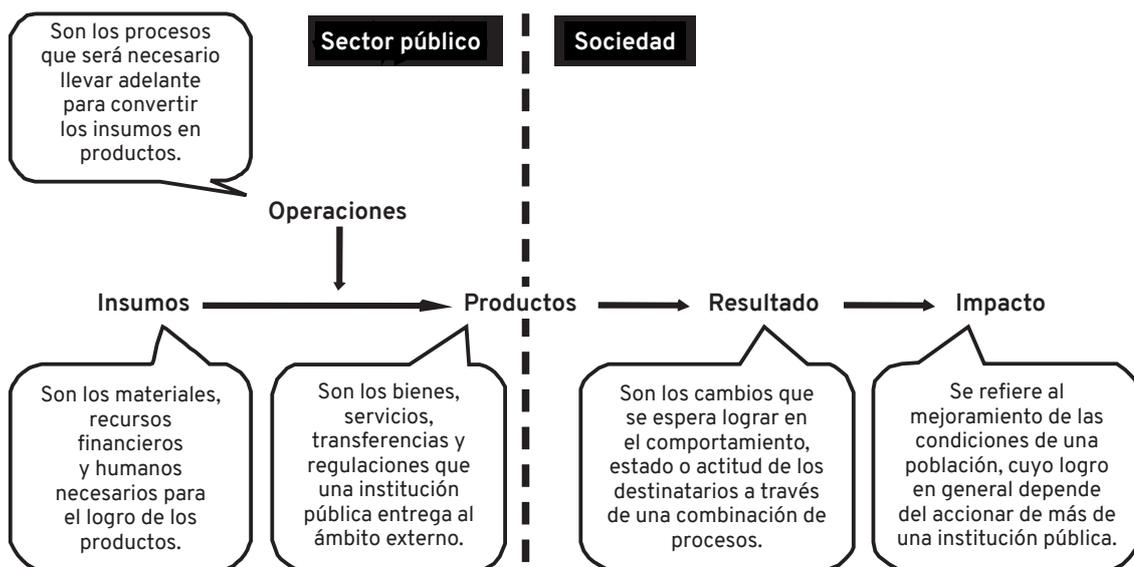
2 Por ejemplo, en su *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (2008), el CLAD dice que constituye “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, 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 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”.

En definitiva, entonces, lograr calidad estatal no supone la ejecución de una serie de procedimientos estandarizados en un determinado ámbito, sino contribuir efectivamente a la generación de valor público, evaluado en función de los principios que sustentan el proyecto de gobierno vigente y con los cuales se interpreta el interés general. En nuestro caso, podríamos decir que los mismos tienen que ver con un compromiso por sostener los valores de la democracia desde la perspectiva de la inclusión social y el desarrollo.

Si apuntamos, en tanto gestores públicos, a la mejora de las capacidades estatales, resulta prioritario contar con mecanismos institucionales que procuren la coherencia, la coordinación y el control social de las políticas; normas, prácticas y procesos que vinculen largo con corto plazo, con rendición de cuentas en todos los estamentos del Estado; una administración de mayor organicidad y apta para la atención integrada de problemáticas intersectoriales y territoriales y perfeccionamiento en los modos de funcionamiento estatales para ganar en eficacia, transparencia y cercanía a la población, desterrando prácticas patrimonialistas y clientelares.

Así, para la noción de calidad estatal que trabajamos en este informe, el concepto de valor público resulta fundamental, y podemos ilustrarlo en el gráfico que figura a continuación:

Figura 3. Cadena de valor público. Componentes y definiciones.



Fuente: elaboración sobre la base de Sotelo Maciel (2014).

El núcleo central de esta perspectiva está dado por la llamada *cadena de producción pública*, desde la cual el sector público es entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –regulaciones, producciones económicas, bienes, servicios, etc.– que se brindan a la población. Estos productos son la razón de ser de una organización ya que, a través de ellos, contribuyen en forma directa al logro de objetivos de políticas. Y lo bueno es que podemos operacionalizarlos en resultados e impactos esperados, susceptibles de seguimiento.

Siguiendo a Thoenig (2016), podemos identificar dos dimensiones en los llamados productos estatales, cada una resultado de una dimensión de producción diferente. Por un lado, los productos operativos (*outputs*), relacionados con su eficiencia interna y con la producción de acciones estatales específicas. Por otro lado, los resultados de cambio en la sociedad u *outcomes*, que son los encargados de proveer efectividad, los que se relacionan con efectos indirectos y son menos cuantificables a mediano plazo. Es decir, cada intervención estatal podemos pensarla en términos de esta doble dimensión y por ende proyectarla más ampliamente que solo como un tema organizacional (como nos plantea Martínez Nogueira, 2015) o la mera satisfacción de una demanda ciudadana.

¿Por qué detenernos en esta caracterización? Porque nos permite concluir que los productos estatales, además de tecnologías y procesos, contienen definiciones sobre la sociedad que se quiere construir, sobre cómo se define el interés general y se genera valor público. En definitiva, contienen política.

Así, si pretendemos hacer un aporte novedoso al concepto de calidad de la gestión estatal, debemos tomar en cuenta que la misma involucre, tanto en su definición conceptual como en sus indicadores y métodos de evaluación, la dimensión administrativo-organizacional como la dimensión política. No hay calidad estatal si no están contempladas ambas dimensiones.

Tal lo dicho, en términos de calidad estatal las dimensiones entonces se expresan en dos planos:

1. En lo que hace a los ciudadanos-usuarios y su relación con los organismos estatales, la calidad parece jugarse en el plano administrativo. Esto es de vital importancia para la legitimidad del Estado, aunque una mirada exclusivamente abocada a la lectura del estricto vínculo entre ciudadanía y trámite desconoce los motivos de por qué el Estado hace lo que hace. En este punto, los elementos más identificables son los que se en su momento definían la Carta Compromiso con la Ciudadanía (Decreto 229/2000):³ cumplimiento de características y plazos; tiempo de espera para la atención; canales y tiempos para reclamos; claridad, simpleza e intuición de esas respuestas, etc. Una buena experiencia de usuario/a garantizaría la calidad.
2. En cambio, cuando hablamos del conjunto social, el eje de la calidad se juega en la política pública, donde podemos identificar sus rasgos constitutivos. En este plano, pues, la impresión sobre la calidad pasa a ser política. Los individuos/ciudadanos/usuarios que operan en el primer enfoque, se diluyen en pos de una mirada más sistémica y universalista. Entonces, la información necesaria sobre la sociedad y sus demandas no surge solamente sobre los destinatarios a los

³ Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62474/norma.htm>

cuales la política pública se dirige, sino también hacia aquellos a los que les pudiera afectar su no implementación. En definitiva, se trata de recuperar la noción de política pública expresada por acción u omisión, como señalamos en el punto 1 de este trabajo.

Este mapeo de actores ayuda a perfeccionar los lineamientos políticos y prever modificaciones de la política vigente, así como orientar las preferencias ciudadanas hacia objetivos nuevos. Los sistemas de información estatales a ejecutar deben por lo tanto poner a disposición datos que colaboren en la visualización y comprensión de la política por los distintos actores involucrados (como mínimo, incluyendo a las autoridades de la organización).

A continuación, y para recapitular algunos de los elementos explicitados precedentemente y otros que podemos poner en valor a la hora de reflexionar sobre estos temas, veamos la siguiente tabla que nos permite distinguir elementos de la calidad estatal, sus instrumentos y objetivos:

Tabla 3. Elementos de la calidad estatal, instrumentos y objetivos.

Elementos de la calidad estatal	Instrumentos	Objetivos
Proyecto de gobierno	- Guía del gobierno	Explicitar los vínculos entre la política pública y los lineamientos generales del gobierno.
Autonomía estatal	- Normativa - Estructuras - Matriz de riesgos	Conservar márgenes de autonomía para tomar las mejores decisiones desde el Estado y evitar conflictos de interés.
Participación social en el marco del liderazgo político/ estatal	- Canales de participación social (planificación político-estratégica) - Mecanismos de reciprocidad (cocreación, corresponsabilidad en las políticas) - Comunicación política	Aumentar la capacidad de conocer, explicar, deliberar y construir con los colectivos sociales y sus necesidades, para la democracia, el desarrollo y la inclusión social. Construir e institucionalizar nuevas capacidades de gestión que logren el apoyo para las acciones estatales asentadas en la democratización, el desarrollo y la inclusión (y otros que correspondan).
Sistemas de información sobre la sociedad	- Encuestas cualitativas, Data Analytics, ambientes de diálogo innovativo, etc.	Fortalecer la capacidad de conocer, explicar, deliberar y construir con los colectivos sociales y sus necesidades, para la democracia, el desarrollo y la inclusión social.
Rol performativo del Estado	- Instrumentos para la formación, sensibilización e información de los sectores con menores recursos - Nuevos mecanismos y modalidades de acceso a la información - Herramientas de la economía del conocimiento	Influir sobre las preferencias ciudadanas.

<p>Funcionamiento organizacional ordenado, sistemático y respetuoso de la autoridad política</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos de trabajo entre funcionarios políticos y la línea - Gestión por procesos - Simplificación de trámites - Tecnologías de la información / Sistemas inteligentes - Articulación centro-territorio - Planificación organizacional - Monitoreo y evaluación - Registros administrativos 	<p>Favorecer una dinámica organizacional (en lo interno y en sus interrelaciones) más eficaz en la gestión de las políticas públicas.</p> <p>Regular la complejidad sin que esto signifique tiempos y costos extras, ni relajar la función de control.</p> <p>Hacer visible la mirada desde los territorios, para evitar que todas las decisiones de funcionamiento y de cambio queden reservadas al nivel central.</p> <p>Construir participativa y negociadamente los indicadores de calidad más pertinentes.</p>
<p>Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la estabilidad en la función pública y que el Convenio Colectivo de Trabajo sea el marco general - Formación y compromiso con los valores de la democracia, el desarrollo e inclusión y el valor público, y no solamente con el mérito individual - Formación y compromiso con los objetivos institucionales de la Administración Pública 	<p>Fortalecimiento de la representación sindical y de sus responsabilidades de contraparte, sin que eso suponga cogobierno.</p> <p>Ampliar la mirada de la calidad centrada en la tecnología y lo tecnocrático, incluyendo la mirada política de los/as funcionarios/as y trabajadores/as estatales.</p>
<p>Integralidad en la gestión, interoperabilidad y articulación entre organismos estatales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de relaciones interinstitucionales - Análisis de riesgos - Ferias de datos - Organización de una red de sistemas de información y bases de datos interoperables, coordinada por la autoridad política y con criterios de seguridad y privacidad asegurados en su funcionamiento 	<p>Estimular y fortalecer la acción integral e intersectorial del conjunto de los organismos de la Administración Pública alrededor de los objetivos del proyecto de gobierno, la democracia, el desarrollo y la inclusión social y el valor público.</p> <p>Avanzar en la interoperabilidad.</p>
<p>Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalidad política como guía en la incorporación y utilización de tecnología, y en el diseño conceptual de los sistemas de información - Gobernabilidad algorítmica basada en acuerdos político-sociales sobre recopilación y uso de datos - Omnicanalidad multicanalidad - Uso de estándares abiertos 	<p>Sistemas de información orientados a la producción de valor público, la democratización de la información, el desarrollo y la inclusión social.</p> <p>Ofrecer al ciudadano un esquema coherente, simple y eficiente para su acceso al Estado.</p> <p>Soberanía tecnológica.</p>

Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Transparencia, ética e integridad

Una herramienta indispensable para garantizar mejoras en la gestión pública pasa por la elaboración de un código de ética.

A inicios del siglo XXI, y luego de los avatares de la pandemia del Covid-19, parece imprescindible avanzar en un modelo de gestión que definitivamente impulse un nuevo paradigma de transparencia, entendiendo que la transparencia es más que una simple herramienta de prevención contra la corrupción y es más que publicar o brindar datos: es generar un ámbito propicio para el control ciudadano, reducir la discrecionalidad en la toma de decisiones de las políticas públicas y proyectos siendo sustentados en base a criterios estadísticos sólidos, y es integrar a la sociedad civil en todo el proceso. Esto implica abordar todo el ciclo de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas con un conjunto de políticas y herramientas que permitan mejorar su impacto.

El código de ética es una herramienta de gestión para orientar la toma de decisiones, las conductas y las actividades cotidianas en base a criterios objetivos, evitando la discrecionalidad y la arbitrariedad. Establece los valores que deben ser respetados y considerados por todas las personas involucradas en su alcance. En particular, refleja los compromisos asumidos para promover la transparencia, la ética y la integridad en el ejercicio de la función pública, y favorece la confianza, el respeto y la participación de la ciudadanía.

Si pensáramos un código de ética para los funcionarios o mandos medios de un consejo provincial de educación, debería fortalecer la cultura de la ética e integridad de todos los actores del sistema educativo de la provincia, estableciendo una guía para la toma de decisiones y una orientación para la acción. A partir de principios claros y consensuados, el código establecería las pautas de conducta y los compromisos concretos que tendrían que asumir todas las personas que se desempeñaran en la organización y las dependencias a su cargo; los valores que deberían ser respetados por quienes interactúan en el sistema.

¿Cómo podría instrumentarse un código de ética en un consejo provincial de educación? En principio, debería ser resultado de un trabajo colectivo y participativo. Lo ideal es que sea un proceso que se inicie a partir del relevamiento y el análisis de la normativa nacional e internacional vigente sobre transparencia y lucha contra la corrupción, los estándares para el sector y las mejores prácticas internacionales y su alineación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En segundo lugar, a los fines de garantizar la participación y el aporte de los distintos actores, se pueden realizar rondas de consultas a través de un proceso participativo. Si se consagra un equipo *ad hoc*, una comisión con especialistas, representantes de toda la comunidad educativa y entidades sensibilizadas con el tema, se puede llegar a un consenso en torno a lineamientos para su elaboración. La idea es que el código recoja en su texto los múltiples aportes y sugerencias formuladas en el marco del referido proceso participativo y sea el resultado del esfuerzo compartido de los distintos actores comprometidos con el tema.

En cuanto al contenido, cada capítulo se inicia con la definición conceptual del principio ético asumido por el consejo provincial. De cada uno de ellos, se desprenden compromisos institucionales que se ejemplifican con políticas, programas, planes y proyectos. A partir de dichos compromisos, se estable-

cen pautas de conducta que orientan el accionar individual de quienes ejercen la función pública y se ilustran a través de comportamientos promovidos y comportamientos prohibidos.

Este contenido podríamos clasificarlo en dos grandes niveles:

- a. Nivel institucional, donde podemos distinguir (i) principios éticos (valores que rigen el accionar del organismo) y (ii) compromisos institucionales, que definen obligaciones con relación a cada principio ético.
- b. Nivel individual, donde encontraremos pautas de conducta para explicitar los comportamientos individuales que acompañan a los compromisos institucionales y reconocen conductas que debieran erradicarse o prohibirse.

Los principios que pueden estructurar cualquier código de ética son, entre otros:

- Integridad
- Transparencia y apertura de la información
- Responsabilidad y rendición de cuentas
- Democracia
- Diversidad e inclusión
- Participación ciudadana
- Sustentabilidad y ambiente

Vayamos a algunos ejemplos concretos de lo que podríamos tipificar como conductas promovidas y conductas prohibidas con apego a algunos de estos principios si dispusiéramos de un código de ética para el caso de agentes del sector educativo provincial:

1) Principio de integridad

EJEMPLO CONDUCTA PROHIBIDA



Me recibí de contador hace poco tiempo y no tengo dinero para alquilarme un estudio. Tengo unos pocos clientes que atiendo personal y telefónicamente en mi oficina del Consejo Provincial de Educación, cuando no tengo mucho trabajo oficial. No me lleva mucho tiempo y, además, aprovecho la computadora que tengo acá para trabajar en los documentos e imprimir los que necesito revisar en mi casa.

EJEMPLO CONDUCTA PROMOVIDA



Soy contadora y funcionaria pública del Consejo Provincial de Educación. Una empresa proveedora me pidió que la asesore para presentar sus declaraciones juradas de ganancias. No acepté el ofrecimiento porque tengo prohibido asesorar y prestar servicios a proveedores del organismo donde me desempeño, sobre los que tengo atribuciones, más allá de que el servicio no tenga relación con mi cargo.

2) Principio de transparencia y apertura de la información

EJEMPLO CONDUCTA PROHIBIDA



Un funcionario del Consejo tiene que presentar su declaración jurada patrimonial y de intereses, que vence en cinco días. No tiene tiempo de realizarla y decide hacer la presentación durante sus vacaciones, que se inician el próximo mes. .

EJEMPLO CONDUCTA PROMOVIDA



Una funcionaria que integra una comisión de adjudicación en una licitación tiene que presentar su declaración jurada patrimonial y de intereses. La presentación vence la próxima semana, así que hace días está recopilando toda la información necesaria para presentarla completa y en término.

3) Principio de diversidad e inclusión

Es importante denunciar cualquier tipo de acoso o conducta inapropiada en el ámbito laboral.

EJEMPLO CONDUCTA PROHIBIDA



Tengo un compañero de trabajo que siempre saluda a mis colegas con “un abrazo apretado”: nos pasa la mano por la espalda hasta la cintura. A pesar de que varias compañeras le manifestaron su incomodidad, él mantiene su actitud.

4) Principio de democracia

EJEMPLO CONDUCTA PROMOVIDA



Con mis colaboradoras/es intercambio opiniones con respeto, escucho y fomento el diálogo acerca de las visiones o interpretaciones que pudiere tener un asunto laboral y/o personal. Cuando participo de algún seminario abierto a los/as funcionarios/as, existe una conducta cordial entre todos/as los/as que participamos, autoridades, jefaturas y funcionarios(as) en general.

3.1.3. Gestión por Resultados

Una modalidad de gestión pensada para la mejora de la gestión pública es la llamada Gestión por Resultados (GpR).

La GpR constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que basa su concepción en la previsión y preparación anticipada de logros y en la delimitación y asignación de responsabilidades a los servidores públicos para su consecución (Ossorio, 2007).

La GpR está regida por valores, entre los que se destaca la direccionalidad estratégica. La implementación de este principio dota a la Administración Pública de un paradigma y un conjunto de metodologías y técnicas diseñadas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos del gobierno y los planes y recursos de cada uno de los organismos.

Estamos hablando de un conjunto de enfoques conceptuales y herramientas metodológicas que tiene por objetivo propiciar, promover y realizar cambios en las estructuras, sistemas y procesos de gestión en las administraciones públicas, a fin de privilegiar responsabilidades del servicio público en la actividad estatal.

La GpR permite:

- Problematizar constantemente entre la interacción resultante de (i) escenario, (ii) estrategia y (iii) estructura de las instituciones públicas. La condición para la consecución de logros es la prefiguración y diseño de objetivos y resultados previamente establecidos antes que la acción se ejecute.
- Poner en marcha en el conjunto de las organizaciones públicas una política de compromisos y responsabilidades por resultados.
- Asignar mucha importancia a la relación impactos-resultados-productos-recursos.
- Dotar de mayor autonomía en la toma de decisiones a cada uno de los niveles de dirección, es decir, delegar facultades para la toma de decisiones.
- Brindar respuestas planificadas a la coyuntura.

En lo que se conoce como la Nueva Gestión Pública (New Public Management)⁴ se encuentran los antecedentes de la gestión por resultados, porque buena parte de los cambios que desde ella se promueven son formulados para lograr administraciones orientadas precisamente a la consecución de dichos resultados, como es el caso de la rendición de cuentas, la evaluación de la gestión, la descentralización de objetivos y responsabilidades, la evaluación del desempeño y la relación de la gestión presupuestaria con el desempeño de las organizaciones públicas.

La GpR tiene su origen en procesos de reforma que reaccionan frente a la disconformidad y desconfianza de los ciudadanos, introduciendo una cesura en la tradición burocrática, que es cuestionada por su autorreferenciación y baja sensibilidad para concebir la producción de valor público a partir de las demandas de la sociedad.

Según Serra (2008: 124):

La Gestión para Resultados es un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo

4 Si bien no constituye tema de este trabajo, solo diremos que el fenómeno de la New Public Management se inscribe en toda una corriente modernizadora de la función pública que en los ochenta y noventa dominó buena parte de los países de Occidente y que buscó homologar criterios del *management* privado a la gestión en el Estado, con el objetivo de eficientizar la labor de los actores del sector público en un contexto donde se entendía que los desequilibrios macroeconómicos que manifestaban buena parte de las naciones en desarrollo tenían que ver con aparatos estatales sobredimensionados y algo anárquicos.

asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones.

También se la ha definido como una estrategia de gestión centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, que usa la información del desempeño para mejorar la toma de decisiones, incluyendo herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos, el monitoreo y la evaluación de los resultados.

Entre diferentes definiciones relevadas en el estudio sobre el *Modelo abierto de gestión por resultados en el sector público* (CLAD-BID, 2007: 72), se la presenta como un:

Modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad.

Cunill destaca que la Gestión por Resultados tiene la virtualidad de recuperar la integralidad como principio de la gestión pública

porque propicia la integración sistémica de las principales funciones gubernamentales, en particular de la planificación y de la presupuestación en función de resultados para el desarrollo y del seguimiento y evaluación sistémica de tales resultados, haciendo que la información sobre desempeño se use para mejorar la toma de decisiones (Cunill, 2008: 1).

La GpR plantea desafíos a las formas tradicionales de operación administrativa, porque requiere de enfoques intersectoriales y transversales, superando las visiones compartimentalizadas de la Administración Pública sobre las cuales nos referimos en varias oportunidades a lo largo de este trabajo. Por otra parte, se predica que la GpR viabiliza el compromiso de la sociedad con el monitoreo y control de la gestión pública y también abre camino a la participación ciudadana.

Como la Gestión por Resultados está asociada al desarrollo de indicadores, Cunill advierte el riesgo de su ritualización y de su ideologización, evitando así gestionar para indicadores en vez de para resultados, y recomienda distinguir entre indicadores estratégicos e indicadores de gestión.

La necesidad de lógicas y saberes integradores remarca la importancia de trascender la compartimentación del sector público y la corporativización de las profesiones, lo cual le impone desafíos no solo a

la reforma administrativa, sino a la propia reforma educativa y, en especial, a la formación del personal público.

Las modalidades de reformas vinculadas a la GpR permiten reconocer una amplia variedad de instrumentos, entre los que puede señalarse el presupuesto por resultados, los sistemas de inversión pública, de administración financiera integrada, de compras, de monitoreo y evaluación, de calidad con certificación, etc. Estos instrumentos requieren que sean alineadas las actividades de programación, monitoreo y evaluación con los resultados acordados.

El valor que agrega la introducción de las herramientas de la GpR es que permite disponer de información de resultados de la actuación pública posibilitando el aprendizaje de las organizaciones a fin de mejorar la gestión y la toma de decisiones, alimentando a su vez la rendición de cuentas (*accountability*) y, por ende, la transparencia de la administración.

Atendiendo a los riesgos de caer en sesgos cuantitativos como objetivo, la GpR requiere identificar objetivos medibles, disponer de indicadores para el seguimiento de las actividades hacia los resultados, y el chequeo entre estos y las metas programadas, explotando la información que se produce.

No obstante el énfasis puesto en la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación de políticas y programas en función de resultados, la vinculación con el presupuesto y la programación gubernamental, así como las expectativas de incorporación de la ciudadanía en los procesos, las reformas avanzan con dificultad. Discontinuidades políticas o institucionales, escasa coordinación entre subsistemas implicados, dispersión y falta de coordinación entre iniciativas, ausencia de capacitación de los funcionarios públicos en la materia, precariedad en los sistemas de monitoreo y evaluación, integración entre los sistemas de información de gestión escasa, así como pobre rendición de cuentas a congresos, son las limitaciones que operan en la implementación de este instrumento y que deberíamos proponernos superar si lo que se pretende es que esta herramienta se extienda en toda la Administración Pública.

3.1.4. Gobierno abierto

En un contexto de crecientes desafíos multidimensionales para los Estados, cada vez menos susceptibles de tratamientos sectoriales, el denominado “gobierno abierto” constituye una ventana de oportunidad para apuntar al fortalecimiento de una gestión pública orientada a producir bienes y servicios de calidad para los ciudadanos, especialmente para aquellos que forman parte de los sectores postergados, discriminados y/o excluidos.

Así, consideramos que es necesario alejarse de las miradas reduccionistas y ambiguas del gobierno abierto e interpelar los principios de transparencia, participación y colaboración (comunes denominadores de todas sus definiciones) para focalizar el interés en cuestiones relevantes para mejorar la capacidad estatal, tales como el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación

para simplificar trámites orientados a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, la inclusión digital o la evaluación de políticas públicas para producir conocimientos y aprendizajes y rendir cuentas.

Siguiendo a Oszlak (2012), la noción de gobierno abierto es un hito más a lo largo de un extenso proceso histórico que ha visto nacer y desaparecer numerosos enfoques y modelos de gestión pública.

Como sostiene Pando (2021), el término gobierno abierto aparece a menudo como nueva respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que se habían ido construyendo en escenarios más estables. Pero al ser demasiado ambiguo, la terminología asociada al gobierno abierto es de lo más variada y amplia. Así, paradigma, estrategia, doctrina, filosofía de cómo gobernar, nueva organización del sector público, enfoque político-administrativo, modelo de interacción sociopolítica, sistema de gobierno que busca maximizar el valor público, entre otras, aparecen como aproximaciones conceptuales al término que nos ocupa en este punto.

Sin más, el gobierno abierto aparece como promesa de una nueva forma de ejercicio de la acción gubernamental para afrontar los desafíos de la complejidad. Así, no resulta sorprendente el carácter polisémico asociado al término, dado que esa definición por sí sola parece lo suficientemente amplia como para que por “gobierno abierto” entendamos una serie de supuestos que buscan adecuar las nuevas tecnologías de comunicación e información al ejercicio de la función pública. Lo cierto es que detrás de esta variedad de conceptualizaciones que expresan una compleja constelación de valores, aspiraciones y hechos de la realidad, se fueron recuperando antiguas preocupaciones de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas (transparencia, eficacia, eficiencia, participación, entre otras).

■ Recordemos, entonces, que la noción de gobierno abierto implica tres grandes principios que hemos venido desarrollando en este trabajo: transparencia- participación- colaboración.

Podemos decir entonces que un gobierno abierto es un gobierno *transparente* –es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación–, un gobierno *colaborativo* –es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo– y un gobierno *participativo* –es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar en forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos–.

El concepto de gobierno abierto comprende estos aspectos y otros que los complementan y refuerzan. Como se trata de un término conocido hace tres décadas y que tiene una fuerte presencia actual, siempre surge la duda de si no se trata de recuperar su impronta solo decorativamente pero, en los hechos, obturar su impulso para evitar dar cuenta de las acciones de gobierno. En su origen, el gobierno

abierto se refería a cuestiones relacionadas con el secreto gubernamental y la opacidad propia de la burocracia clásica, y el desafío consistía en iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público hacia el escrutinio ciudadano.

En la actualidad, se trata de poner a la luz cuestiones que han tomado otra dimensión a consecuencia del impacto de las TIC, y lo que se pone en juego es el acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de legislación sobre el secreto oficial y su compatibilidad con las prácticas democráticas y la posibilidad de obtener información sobre el quehacer gubernamental y que esta información esté disponible para la ciudadanía.

En este nuevo escenario se ha hecho frecuente la promoción de leyes que establecen derechos de acceso a la información pública y que ponen en funcionamiento dispositivos institucionales para garantizar la transparencia, la probidad y la participación ciudadana en los asuntos públicos. Las nuevas reglas de juego generan por lo tanto nuevos ámbitos para la rendición de cuentas, la transparencia y el control de la corrupción.

El componente tecnológico abre un enorme espacio de desarrollo a los principios del gobierno abierto, especialmente potenciado por la vía de las redes sociales y la Web 2.0 que da soporte al trabajo colaborativo y en red, contribuyendo a la gobernanza.

Si bien el gobierno abierto se potencia con el uso de las TIC, se diferencia del gobierno electrónico por cuanto este remite a la aplicación de las tecnologías a los procedimientos administrativos, permitiendo una relación más próxima, interactiva y hasta transformadora en la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos, pero su foco no está centrado en el cambio social y político implicado por el gobierno abierto.

Como decíamos anteriormente, una de las condiciones para el desarrollo del gobierno abierto es la posibilidad del acceso a los datos que están a disposición de las administraciones públicas de una manera libre y gratuita, lo que puede facilitarse sobre la base de la existencia de estándares para la información pública que, pasando por la interoperabilidad entre administraciones, además de permitir su obtención, facilite su reutilización.

Es posible pensar que, a mayor apertura, mejora la satisfacción de los ciudadanos y estos se implican de manera más concreta en las tareas de gobierno, generando un círculo virtuoso por el cual cuanto más abierto es un gobierno, se genera mayor participación y se exige más transparencia, lo que promueve esfuerzos por desarrollar mejores prácticas y políticas que, dado el ciclo, nacen con el respaldo ciudadano suficiente para disponer de legitimidad y adecuados niveles de aprobación.

Para que la apertura de datos contribuya a empoderar a los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, es importante que desde la Administración Pública se trabaje en internet de forma gratuita y estable. También que se pueda acceder a “datos primarios” para su uso y reúso, conociendo el proceso de creación, disponiendo enseguida de ellos y en condiciones de ser procesados por cualquier máquina y persona con manejo básico de herramientas informáticas. La disponibilidad debe ser accesible para

todos y todas, y para la gama más amplia de usuarios y propósitos sin necesidad de registro, en un formato en el que ninguna entidad tenga el control exclusivo. Además, su difusión no debe estar limitada por leyes de propiedad intelectual y su formato debe facilitar el análisis y la reutilización. Los órganos encargados de la publicación en línea de datos deben buscar siempre el uso de formatos seguros para los usuarios, con firma digital y en un contexto de interoperabilidad entre organizaciones públicas. Es la comunidad de usuarios/as y ciudadanos/as la que está en la mejor posición para determinar qué tecnologías de la información son las más adecuadas.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo, hemos intentado presentar algunos conceptos básicos de gestión pública y ensayar recomendaciones sobre cómo mejorarla y fortalecerla.

En momentos donde el rol del Estado vuelve a estar en discusión en nuestro país, con una oferta electoral consolidada en torno a su achicamiento y menor despliegue, contribuir a mejorar la función pública no solamente supone revitalizar una labor fundamental sino, muy especialmente, tiene como principal propósito edificar un contradiscurso que pase por destacar la singularidad del trabajador estatal, su papel esencial como servidor público –expuesto con creces durante el período de emergencia sanitaria– y la importancia del Estado para proveer bienes y servicios de calidad y al alcance de todos y todas.

Desde luego que contar con un mejor Estado, que beneficie a la sociedad y en particular a los sectores más vulnerables, implicará inevitablemente tensiones y conflictos. Con esto buscamos destacar la falsa creencia de que solo con voluntarismo es suficiente para que una reforma en la prestación de los servicios estatales por sí sola garantice una mejor gestión pública y, por sobre todo, genere el consenso suficiente como para robustecerla a lo largo del tiempo. Sabido es que en todo el mundo el papel del Estado está en debate porque, al tiempo que recobran centralidad en contextos de emergencia, son también artífices y propagadores de enormes desigualdades de todo tipo: de ingreso, de género, de acceso a las tecnologías, de educación, territoriales y ambientales. América Latina registra una larga historia de reversiones y fracasos en proyectos lanzados y parcialmente ejecutados bajo los mejores auspicios, pero que luego terminaron amplificando esas brechas y consagrando otras más.

En ese sentido, como manera de dar esa discusión y colaborar en el fortalecimiento de la capilaridad del Estado, es importante no aferrarse a principios que no tengan sustentabilidad material. El Estado no puede ser una caja de resonancia al calor de los gobiernos de turno; tampoco tenemos que pedirle al aparato estatal absolutamente todo. ¿Es igual de prioritario que el Estado produzca hidrocarburos a galletitas? ¿Debe regular en materia de servicios financieros con el mismo énfasis que en telecomunicaciones o transporte? ¿Se tiene que inmiscuir en temas turísticos con el mismo ímpetu que lo hace en materia de defensa nacional, impositiva o tecnología satelital? ¿Hasta qué punto algunas acciones del Estado no terminan teniendo efectos regresivos (subsidios a los servicios públicos energéticos sin

distinción de ingresos; reembolso de gastos por vacaciones a las que solo acceden sectores medios y medios altos) que, por impulsarlas, terminan desatendiendo otros cometidos más urgentes y prioritarios? ¿Puede el Estado ocuparse de absolutamente todo? ¿O, en cambio, debe enfocar su ámbito de actuación a aquellos sectores considerados estratégicos o claves para el desarrollo nacional?

La discusión está abierta y, entre las posiciones maximalistas –desde aquellas que defienden y promueven la idea del Estado mínimo y otras que reclaman su omnipresencia–, parece conveniente encontrar un punto intermedio que ubique potencialidades y limitaciones del accionar estatal, entendiendo como finitos sus recursos técnicos, humanos y fundamentalmente económicos, pero dando cuenta al mismo tiempo que es el único que tiene capacidad de reparar desigualdades que el mercado por sí solo no resuelve. Y una manera de hacerlo es fortaleciendo las capacidades del accionar estatal, edificando el valor público que comporta ser parte de una agencia gubernamental encargada de erradicar desigualdades y fortalecer procesos de inclusión social sostenidos en el tiempo.

En ese marco, el papel que juegan los agentes públicos es central y el fortalecimiento de su rol, vía el incremento de la profesionalización y la incorporación de tecnología a la gestión, resulta indispensable para asumir los nuevos desafíos por delante.

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. (2010). La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas. En P. Amaya (coord.), *El Estado y las políticas en América Latina*. Buenos Aires: COPPAL, AECID y Universidad de La Plata.
- (2010). *Manual de ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (3), 107-130. Recuperado de http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/revistas/1414737548_articulo-1.pdf
- Blutman, G. y Cao, H. (diciembre de 2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado: repasando algunos términos para el debate. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 18, (30), 15-42. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/Aportes30.pdf>
- Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). Recursos de gobierno y funcionamiento del presidencialismo en Argentina (63-102). En J. Lanzaro (comp.), *Presidencialismo y parlamentarismo cara a cara. Estudios sobre presidencialismo, semipresidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*. Madrid: CEPyC.
- Brech, E. y Urwick, L. (1984). *La historia del management*. Madrid: Ediciones Orbis.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (1997). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- CLAD-BID (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Pucón, Chile, 1° de junio de 2007.

- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración*. México: McGraw Hill.
- Cunill Grau, N. (2008). *Informe de conclusiones área temática: la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD): ¿cómo avanzar en Iberoamérica?* XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- De Luca, M. (2011). Del príncipe y sus secretarios. Cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente. En M. De Luca y A. Malamud (comps.), *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Evans, P. (enero-marzo de 1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35(140).
- Hall, R. (1980). *Organizaciones: estructura y proceso*. México: Prentice Hall.
- Isuani, A. (1991). Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación. En E. Isuani; R. Lo Vuolo y E. Tenti, *El Estado de bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP y Miño Dávila Editores.
- Jaime, F. et al (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*, capítulos III y IV. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Koontz, H. y O'Donnell, C. J. (1985). *Administración*. México: McGraw Hill.
- Martínez Nogueira, R. (2015). La gestión pública: del diálogo crítico a la evaluación de la diversidad. En M. Chudnovsky (comp.), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (pp. 617-651). Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento (CAF). Recuperado de [http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/795/Libro_2_CAF_2015_Version%20digital%20\(Protect\).pdf](http://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/795/Libro_2_CAF_2015_Version%20digital%20(Protect).pdf)
- Mazzola, R. y Trinelli, A. (2017). ¿Una nueva gestión pública? Retos actuales para la evaluación de políticas públicas en Argentina. *Territorios-Revista de Trabajo Social*, año I, (1), 29-40. Recuperado de https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/Ts_1_0.pdf
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 33(130).
- Ossorio, A. (2007). *La gestión por objetivos y resultados y la planificación estratégica situacional*. Buenos Aires: Secretaría de Gestión Pública. Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF
- Oszlak, O. (enero-marzo de 1982). Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 21(84), 531-548.
- (2020). Tecnologías disruptivas y gestión pública (pp. 31-97). En *El Estado en la era exponencial* Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf
- (2012). *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa". San Juan de Puerto Rico, 25 de abril.

- Pando, D. (2021). La innovación pública como oportunidad para fortalecer las capacidades estatales. *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- Regonini, G. (1985). Estado de bienestar. En N. Bobbio, N. Matteucci y G. Pasquino (dirs.), *Diccionario de política*. México: Siglo XXI (*Dizionario di Politica*. Torino: UTET, 1983).
- Serra, A. (2008). La gestión para resultados en las organizaciones públicas. En F. Longo Martínez y T. Ysa, *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (pp. 63-80). Barcelona: Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya y Ed. Bellatierra.
- Sotelo Maciel, A. J. (2014). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo*. Congreso Internacional del CLAD.
- Thoenig, J.-C. (2016). El rescate de la *publicness* en los estudios de la organización. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 229-258.
- Vilas, C. (diciembre de 2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, año 18, (30), 43-51. Recuperado de <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/Aportes30.pdf>