



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

**XV Promoción**

**La gestión de *lo público*: entre la gobernanza y el gerenciamiento. El caso del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en ANSES**

**María Alejandra Lavega – DNI 31.551.160**

**Buenos Aires, noviembre 2018**

---

**Fernando Jaime - Director**

## Índice

<b>Agradecimientos</b>	<b>2</b>
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
Planteo del problema y principales hallazgos	9
<b>Capítulo I: Contexto y consideraciones teóricas para entender el PCCC. Entre el gerenciamiento y la participación</b>	<b>19</b>
Antecedentes para situar el estudio: del nacimiento de las cartas ciudadanas al caso argentino	20
Consideraciones teóricas para enmarcar el estudio. Gobernanza y gerenciamiento	24
Gobernanza: el reconocimiento del “Estado insuficiente”	24
Gerencialismo e instituciones: bases de la reforma administrativa	29
Cartas Ciudadanas: repensar la relación, entre el <i>empowerment</i> ciudadano y la rendición de cuentas estatal	33
<b>Capítulo II: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. La administración pública gestionando para el ciudadano</b>	<b>43</b>
Los sostenes de la política: entre compromisos y resultados	43
Los objetivos de la política: receptividad, calidad y mejora continua	47
La implementación de la política: componentes en acción para alcanzar los objetivos	49
Los logros de la política: continuidad y democratización	55
<b>Capítulo III: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en ANSES. Transformación institucional para generar una línea directa con los ciudadanos</b>	<b>60</b>
ANSES y PCCC: datos fundamentales para describir una larga relación	63
Estándares: el corazón que da vida a la implementación	65
Comunicación + Información: tendiendo puentes con los ciudadanos	80
Participación: abriendo el juego a los ciudadanos	84
<b>Conclusiones</b>	<b>93</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>100</b>

## **Agradecimientos**

Esta tesis es el resultado de un largo proceso de investigación, análisis y escritura que me ha hecho crecer no sólo como profesional sino como persona, y durante el cual recibí el apoyo de innumerables personas, con quienes estaré por siempre agradecida.

A Fernando Jaime, mi director, por su conocimiento y sus observaciones que enriquecieron este trabajo pero sobre todo, por su guía y aliento para continuar avanzando. Su confianza y dedicación fueron de un inmenso valor para mí.

A mi familia, amigos y conocidos que me acompañaron y animaron durante estos años, y tuvieron la paciencia para escucharme y leerme.

A todas las personas que muy gentilmente accedieron a las entrevistas y a todas aquellas que colaboraron durante este proceso e hicieron valiosos aportes desde su experiencia.

A mis padres y mis hermanas, por su apoyo y amor incondicionales.



Universidad de  
**San Andrés**

## Introducción

La gestión de *lo público* ha adquirido una importancia significativa. Luego de la liberalización política, financiera y administrativa para reestablecer el equilibrio generado por la crisis de los Estados sociales, la cuestión sobre la capacidad de gobernar del gobierno emerge al centro de la escena. La perspectiva estadocéntrica según la cual el Estado, y específicamente el gobierno ejecutivo, es el principal agente en la conducción social pierde vigencia frente a sociedades con perfiles cada vez más autónomos que se pronuncian sobre los asuntos públicos, que demandan y exigen participación en la creación de valor mediante las políticas públicas. El gobierno es necesario pero insuficiente para la gobernación de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006). En consecuencia, el gobernar contemporáneo “[...] requiere un *nuevo proceso directivo* [...]” (Aguilar Villanueva, 2008: 24)<sup>1</sup> cuya premisa es el trabajo conjunto entre gobierno, actores privados y sociedad civil; el gobierno está obligado a incorporar a otros actores en el proceso de políticas públicas para la toma de decisiones directivas. Surge, entonces, el enfoque de la gobernanza como el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, caracterizado como un juego de poder donde competencia y cooperación coexisten como reglas posibles (Whittingham, 2002).

Sin embargo, esta «nueva gobernanza» caracterizada por la interacción y la descentralización de la dirección social (Kooiman, 2004) convive en el plano institucional con una «vieja gobernanza», es decir con instrumentos propios de otros modos de gobernación: burocracia. En este sentido, se presenta el desafío indispensable de adaptar las instituciones al nuevo escenario y particularmente a la administración pública, que es

---

<sup>1</sup> La cursiva pertenece al original.

el objeto de análisis de este trabajo. La administración pública es al mismo tiempo el organismo (conjunto de agentes) responsable de la implementación de las políticas públicas y el conjunto de actividades (directivas y operativas) necesarias para lograr la implementación, ejecutadas con eficiencia y eficacia (Burki y Perry, 1998; Aguilar Villanueva, 2006). Producto de diversas reformas institucionales centradas en el equilibrio fiscal y económico, se ignora a la administración pública en cuanto al aporte y rol que puede desempeñar en el desarrollo.

A partir de finales de la década de 1990, con el Consenso de Santiago<sup>2</sup>, América Latina reconoce la ineficiencia de los cambios implementados y admite que un marco institucional sólido y coherente es indispensable para lograr la estabilidad macroeconómica y el desarrollo social. Observando los ejemplos de Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, se promueve una reforma gerencial con base en la Nueva Gestión Pública (NGP) (Hood y Jackson, 1997; Dunleavy y Hood, 1995). La NGP tiene como guía los valores de mercado, la eficiencia en la provisión de los servicios, la ruptura de la jerarquía burocrática tradicional y se orienta a la competencia y el rendimiento. En suma, se modifican los incentivos y recompensas. Por lo tanto, el dilema de la nueva administración pública es cómo preservar el espíritu público si los estímulos siguen criterios de mercado (Olías de Lima Gete, 2003).

La gobernanza no supone el debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado (Hewitt de Alcántara, 1998). Por el contrario, se trata de repensar la administración pública haciendo énfasis en la calidad: reconstruir su naturaleza pública y

---

<sup>2</sup> Expresión acuñada por el presidente del Banco Mundial durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en abril de 1998. Refiere a la agenda de reformas institucionales constituida durante la Cumbre, que pretende desempeñar para la década siguiente el mismo papel catalizador que cumplió el Consenso de Washington en la década anterior (Burki y Perry, 1998). Tal como señalan los autores, el reto está en pasar de Washington a Santiago: el éxito logrado durante la primera generación de reformas abre la oportunidad para que los líderes de la región focalicen en una nueva etapa de reformas institucionales y sociales. “La cumbre de Santiago representa el (re)descubrimiento de que ‘las instituciones importan en el desarrollo’ [...]” (Aguilar Villanueva, 2006: 190).

simultáneamente, recuperar su capacidad administrativa (Aguilar Villanueva, 2006). En este trabajo se entiende que reconstruir la naturaleza pública apunta a potenciar una tendencia de tipo participativa, que incorpora a la sociedad civil y los ciudadanos en los procesos de deliberación y toma de decisiones, espacios tradicionalmente reservados para los gobiernos; por su parte, recuperar la capacidad administrativa implica potenciar una tendencia gerencialista, materializada en la aplicación de estrategias y prácticas propias del *management* privado a la administración pública. Estas tendencias representan y sintetizan los valores de la gobernanza y la NGP, respectivamente, pero en su convivencia e interacción se modifican y reinventan de manera continua. A partir de lo dicho, es fundamental considerar al ciudadano y ponerlo como centro de la gestión de *lo público*. La paradoja y el desafío radica en que el ciudadano ejerce un doble rol de partícipe en este nuevo proceso de gobernación conjunto y además, es destinatario de las decisiones y políticas que resultan de dicho proceso. Para estudiar la interacción entre estas dos tendencias, participativa y gerencialista, se ha elegido hacerlo a través del análisis específico del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (PCCC).

El PCCC promueve la reconstrucción de la relación entre el Estado (en concreto, la administración pública) y la ciudadanía, esencialmente a través de la calidad de los servicios que a ella le brinda. Se entiende al Estado como proveedor de servicios públicos y a los ciudadanos como usuarios-clientes-beneficiarios que tienen derecho a ser escuchados, informados y a recibir repuestas. La iniciativa, inspirada en experiencias internacionales, promueve la firma de una Carta de Servicios y/o Carta Ciudadana que se constituye como documento público donde la administración establece los niveles de calidad para la provisión de sus productos y las formas de reclamo frente a posibles incumplimientos. De esta manera, las cartas implican un verdadero “contrato administración-ciudadano” (Halliburton, 2005). Sumado a ello, al difundir a los usuarios

lo que pueden y deben esperar del servicio y los modos de hacer efectivos esos compromisos, las cartas fomentan la democracia, la transparencia y el empoderamiento ciudadano (Ollas de Lima Gete, 2003).

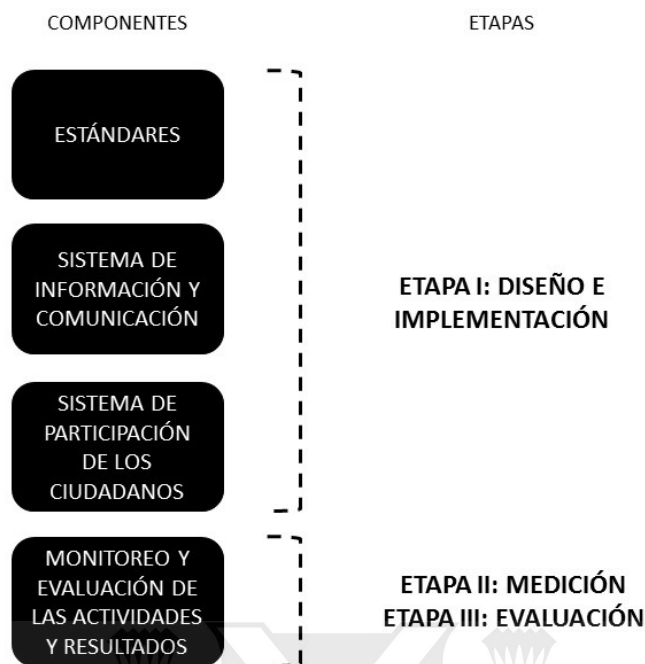
Si bien el espíritu del Programa da centralidad al ciudadano, al mismo tiempo se enmarca en la concepción del modelo de gestión por resultados y la introducción de una cultura de calidad en las organizaciones, propios de la NGP. Se aspira a transformar la provisión de los servicios públicos, asimilándolos al sector privado: una mayor eficiencia, eficacia y economía administrativa, una calidad de servicio y atención superior que trabaja para el usuario y la introducción de tecnología para acelerar los procedimientos.

El PCCC se crea mediante el Decreto N° 229/2000, en el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado. Coordinado por la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), apunta a optimizar a la administración pública *hacia afuera* al brindar servicios de calidad que satisfagan las expectativas ciudadanas e incrementen la eficacia de las políticas públicas, y *hacia adentro* al reestructurar las rutinas y esquemas de trabajo convirtiéndolos en un proceso integral en la creación de bienes y servicios (Halliburton, 2005a). Bajo los valores globales de receptividad, mejora continua y calidad, el Programa se estructura en cuatro componentes que contribuyen a desglosar y alcanzar los objetivos específicos. Además, cada uno de los componentes se asocia con las etapas de ejecución. Luego de la adhesión voluntaria, el organismo trabaja junto a la JGM en la definición y capacitación de los equipos técnicos y de facilitadores, que tendrán a su cargo la implementación y difusión del Programa dentro de la organización. Junto a ello, se llevan adelante acciones de sensibilización e información sobre las autoridades y el personal para favorecer y facilitar la ejecución.

Finalizado este período inicial de capacitación y sensibilización, se abre la etapa de diseño e implementación. Esta primera fase comienza con la confección del mapa de producción

institucional en el cual los referentes institucionales realizan un diagnóstico de la situación existente, estipulan metas y definen la misión, valor y objetivos de la organización. Esta información será la guía para delinear los estándares a comprometer y los indicadores con los cuales podrán ser monitoreados. En simultáneo, se construyen el Sistema de Participación Ciudadana, que deberá contar con un procedimiento para recibir y responder reclamos, y el Sistema de Información y Comunicación, que coordinará las estrategias para difundir el Programa y las Cartas Compromiso hacia los ciudadanos y también hacia sus clientes internos, los empleados. Esta primera etapa tiene como producto final la confección y publicación del documento Carta Compromiso. A partir de aquí se inicia la segunda etapa, correspondiente a la medición y monitoreo. En esta fase se consolida el Sistema de Monitoreo para efectuar el seguimiento de los estándares e indicadores. Como producto, se emitirán reportes periódicos sobre los resultados obtenidos y las oportunidades de mejora aplicadas sobre desvíos detectados. Finalmente, la etapa tres atañe a la evaluación del cumplimiento final de los estándares, al terminar cada año. Este proceso es doble: por un lado, el propio organismo emite su Informe Anual de Avance donde hace constar los resultados, las alternativas para superar dificultades, la justificación de incumplimientos y las proyecciones para un próximo documento; por otro lado, la JGM publica las calificaciones obtenidas por los organismos en base a sus desempeños y entrega distinciones a las Mejores Prácticas durante ese período (Halliburton, 2005a).





Fuente: elaboración propia

Conforme esta descripción introductoria del Programa, a fin de estudiar la convivencia de las tendencias participativa y gerencialista, el PCCC se analiza a partir de su aplicación en el ámbito específico de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El organismo se suma a la iniciativa en 2001, implementando su primera Carta en abril de 2003. La adopción del PCCC responde a la necesidad de mejorar su relación con los ciudadanos, a través de la satisfacción de la calidad en las prestaciones brindadas. Además, el Programa es reconocido como una herramienta útil para garantizar el derecho a la información y el derecho a recibir respuesta que conciernen a la ciudadanía (ANSES, 2003). Desde el inicio, ANSES toma la determinación de que la calidad comprometida sea cuantificada (ANSES, 2003) y comprende que la participación en la iniciativa supone un trabajo persistente y perseverante de mejora continua en todas las áreas de la organización, orientado a los resultados, la calidad y la receptividad. Este reto asumido se sostiene a lo largo de los años, ratificando la vigencia del PCCC en el organismo mediante la firma de Cartas Compromiso en 2004, 2011 y 2014 respectivamente.

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano apunta a mejorar la relación de la administración pública con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados, informados y a recibir una respuesta o solución cuando las cosas no salen bien. Para mejorar la relación entre estos dos actores, se entiende como necesario repensar la gestión de *lo público* a partir de la combinación de elementos de NGP con estrategias de gobernanza. Así, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se presenta como la síntesis de dos tendencias de gestión pública que apuntan a reconstruir por un lado, la capacidad administrativa de la administración pública (NGP) y por otro, la naturaleza pública de la administración pública (gobernanza).

La hipótesis de este trabajo de tesis sugiere que en ANSES el PCCC ha promovido importantes cambios organizacionales (propios de la tendencia gerencialista, NGP) y al mismo tiempo, ha mejorado la inclusión de los ciudadanos como participantes del proceso de gestión de *lo público* (propio de la tendencia participativa, gobernanza). Es importante aclarar que la participación ciudadana está concebida en términos del espacio que se genera desde la administración pública, en este caso ANSES, para fomentar el involucramiento ciudadano. Queda fuera del alcance de este trabajo la exploración sobre cuáles son las concepciones de la ciudadanía respecto de su rol en estos esquemas de gobernanza. ¿Los ciudadanos tienen voluntad de participar en la gestión de *lo público*? Si bien se considera que este es un interrogante fundamental, como se dijo excede los límites del presente trabajo. El foco está puesto en el espacio que genera el PCCC para fomentar las prácticas de gobernación compartida entre administración pública y sociedad civil.

### **Planteo del problema y principales hallazgos**

A partir de la hipótesis planteada, el objetivo general de este trabajo apunta a analizar los procesos de coordinación y participación de los actores que intervienen en la gobernanza del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano a partir del estudio del proceso de implementación del Programa en ANSES entre 2003-2014. Este análisis tiene dos actores fundamentales: la administración pública y los ciudadanos. Al afirmar que el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad (Aguilar Villanueva, 2006), se hace necesario pensar la gestión de *lo público* como un proceso interactivo, que comprende la participación y coordinación con otros actores.

En el contexto de ANSES, la gestión de *lo público* se circunscribe a la provisión de bienes y servicios de la seguridad social. Desde esta perspectiva, la organización puede definirse -tal como propone el PCCC- como proveedora directa de bienes públicos. Así, la ciudadanía puede entenderse como usuaria-consumidora de dichos productos y en tanto tal, puede demandar calidad, rapidez y eficiencia en el proceso de provisión y atención. ¿Cómo opera el PCCC en la gestión de *lo público*? ¿Cómo afecta a la administración pública como proveedora, por un lado y los ciudadanos como usuarios por otro? Dado que ANSES cuenta en su haber con tres Cartas Compromiso finalizadas, el recorrido transitado, un lapso temporal de diez años, brinda elementos para ensayar respuestas a estas preguntas.

Para facilitar el estudio del objetivo general, se han establecido tres objetivos específicos que abordan sus distintas aristas. En primer lugar, estudiar la implementación del PCCC en ANSES. En base a los componentes que estructuran el Programa, se construyen tres dimensiones de análisis que serán aplicadas sobre la etapa de ejecución y el análisis comparado de las tres Cartas Compromiso. Las dimensiones de análisis son:

- Estándares: definición y diseño de los niveles de servicio que serán comprometidos.

- Comunicación + Información: aplicación de estrategias para difundir los estándares, canales de comunicación, formas de participación y reclamo.
- Participación: construcción de espacios para el involucramiento ciudadano mediante encuestas y reclamos.

Se entiende que la fase de implementación del PCCC, durante la cual se despliegan las tres dimensiones aludidas, constituye el proceso central a los fines de este trabajo. Ello en tanto la implementación es el momento en el cual se producen las interacciones entre actores, entre tendencia gerencialista y participativa. Por eso, si bien se reconoce la centralidad del monitoreo y evaluación, no son estudiados. Sumado a ello, las dimensiones de análisis se aplican sobre los textos de las Cartas Compromiso con la intención de encontrar diferencias y regularidades, así como observar la compatibilidad entre el proceso de diseño y ejecución y los contenidos publicados. Vale señalar que las fechas de aprobación de las Cartas a trabajar abarcan tres direcciones ejecutivas diferentes: Sergio Massa, Amado Bodou y Diego Bossio. Se pone especial atención en identificar particularidades que cada Director Ejecutivo pueda aportar al proceso de implementación.

En segundo lugar, describir cuáles han sido los efectos del Programa sobre ANSES y sobre los ciudadanos. La implementación del PCCC trajo aparejada la adopción de una serie de herramientas de gestión innovadoras para la administración pública nacional en general y ANSES en particular: los esquemas de gestión por resultados, los sistemas de calidad, la estandarización de procesos, la definición de objetivos de trabajo y su posterior seguimiento. Este conjunto de medidas ha generado impactos en la imagen de ANSES hacia la ciudadanía pero también al interior, sobre la cultura organizacional.

En simultáneo, la ciudadanía ha adquirido espacios de intervención en los asuntos públicos antes inexistentes. El PCCC ha sido pionero en la estructuración de un espacio

para participar, informarse y reclamar; concibiendo al ciudadano como un usuario, se brindan herramientas para fomentar comportamientos similares a los que estos usuarios tienen con los servicios de provisión privada. ¿Cómo se constituyen estos espacios? ¿Tienen centralidad y difusión en la gestión institucional? Si bien excede los límites de este trabajo preguntarse cómo usan los ciudadanos estos instrumentos, sí corresponde ahondar en la voluntad institucional para generarlos. Cómo se fomenta desde ANSES la gestión compartida.

En tercer lugar, analizar cuál ha sido la lógica de la acción colectiva entre los actores involucrados en el Programa que ha favorecido o desalentado la cooperación entre el Estado y los ciudadanos. La cooperación entre estos actores está mediada por factores/incentivos económicos, políticos y simbólicos (implícitos y explícitos). Estos factores condicionan las lógicas de acción y promueven o desalientan la reciprocidad en la implementación del PCCC. En este sentido, la identificación de factores y/o lógicas de acción permitirá entender cómo ha sido el proceso de implementación del Programa y su mayor o menor relevancia en la gestión.

Conforme los objetivos propuestos, el presente trabajo es un análisis de caso descriptivo sobre el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en ANSES, en el período comprendido entre los años 2003 – 2014. Por su parte, dada la caracterización del trabajo y a fin de desarrollar los objetivos, las herramientas metodológicas elegidas son tres: comparación, análisis documental y entrevistas.

La comparación se utiliza principalmente para el estudio de las tres Cartas Compromiso con el Ciudadano. Las categorías para el análisis comparativo, como se indicó, han sido construidas a partir de los componentes ‘estándares’, ‘sistema de información y comunicación’ y ‘sistema de participación de los ciudadanos’ del Programa. No obstante, para cada dimensión se detallan las categorías que se tendrán en cuenta con el objeto de

facilitar la comparación e ilustrar cómo se plasmó el proceso de implementación en los documentos.

Para la dimensión Estándares, se observan especialmente tres categorías:

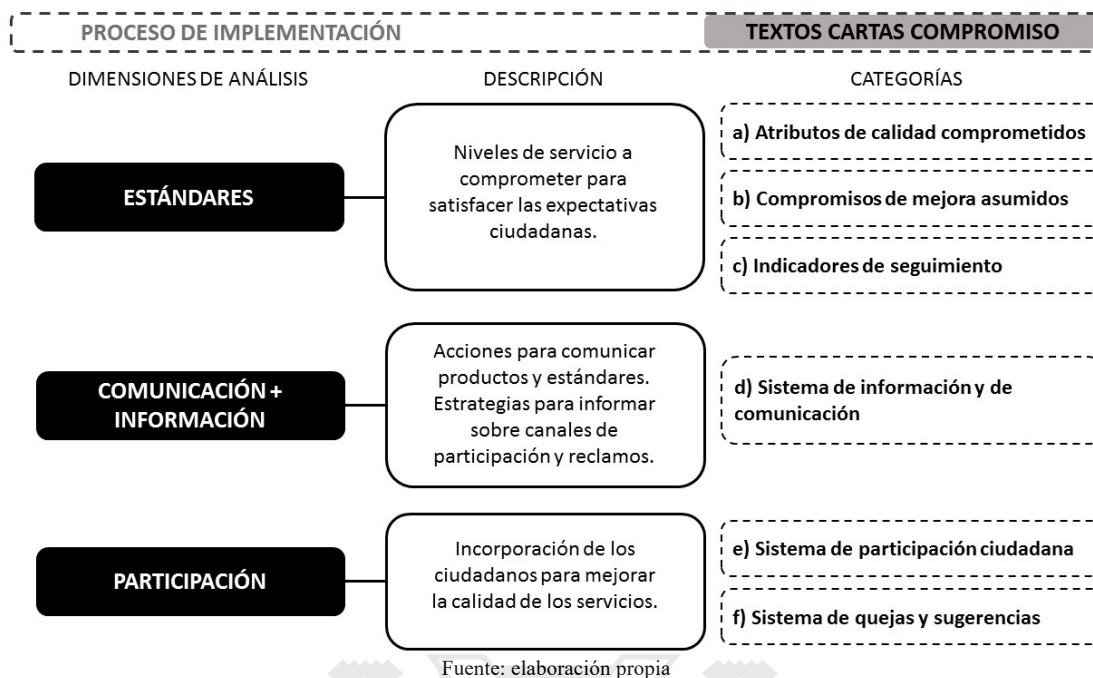
- Atributos de calidad comprometidos: las características y/o valores de calidad que subyace a los compromisos.
- Compromisos de mejora asumidos: los estándares de calidad comprometidos para el cumplimiento durante el período de vigencia de la carta.
- Indicadores para el seguimiento y evaluación de los compromisos: detalle de los indicadores y fórmulas de medición, que deben estar directamente vinculados con los compromisos asumidos para facilitar el monitoreo y la comprobación de su grado de cumplimiento.

Para la dimensión Comunicación + Información, la categoría que se observa es:

- Sistema de información y de comunicación: compuesto por los canales para la obtención de información y las vías de comunicación, que garanticen una comunicación fluida, de ida y vuelta con los ciudadanos, de manera que puedan ejercer sus derechos y obligaciones con respecto a los productos y servicios del organismo.

Para la dimensión Participación, las categorías a observar son dos:

- Sistema de participación ciudadana: las modalidades y mecanismos de participación y la recolección de opiniones y puntos de vista.
- Sistema de quejas y sugerencias: canales y medidas para la recepción y gestión de reclamos y/o quejas por exceso de los plazos fijados (tal se estipule en la carta ciudadana).



El análisis documental es la principal herramienta para estudiar los efectos del Programa sobre los actores, el proceso de implementación y la identificación de incentivos. Las fuentes documentales consultadas incluyen resoluciones administrativas y normativas de la Dirección Ejecutiva de ANSES, normas de procedimiento y circulares de procesos asociados al Programa, publicaciones de la JGM, manuales y guías de trabajo. Se incluyen también publicaciones firmadas por actores involucrados en el proceso que no han podido ser contactados personalmente; en este caso, el texto funciona como su “voz” para poder incorporar sus percepciones.

Las entrevistas son la técnica elegida para el análisis de los factores/incentivos que actúan sobre la cooperación entre administración pública y ciudadanos así como también para el análisis del proceso de implementación. Se han realizado entrevistas a distintos funcionarios e integrantes de los equipos de trabajo de ANSES y a autoridades de la JGM afectadas al Programa. La variedad de cargos, tareas desarrolladas y períodos de intervención de los entrevistados contribuye a la integralidad de voces y visiones para analizar la iniciativa y los objetivos de trabajo. Los cuestionarios utilizados combinan

preguntas cerradas y abiertas, orientadas a responder cómo ha sido el proceso de implementación, cómo es el proceso de definición de los compromisos, quiénes intervienen, cómo afecta el escenario político la definición de los mismos, cómo se piensan los espacios de participación. En los casos de actores que participaron del equipo de PCCC por más de una gestión política, se ha indagado respecto de continuidades y rupturas en los esquemas de trabajo y la identificación de mejoras/evoluciones.

Finalmente, se utilizan datos secundarios de la JGM sobre encuestas, evaluaciones y distinciones otorgadas como manera de contar con información que puede haber influido en el proceso de implementación, las lógicas de vinculación entre actores y los incentivos vigentes para los distintos momentos. Ello responde a la imposibilidad de acceder a datos directos de ANSES. En referencia a las encuestas, la JGM (2007) advierte sobre formas inadecuadas de su registro, organización y sistematización. Siguiendo esta observación, en ANSES se identifican discontinuidades en estos puntos, así como en el almacenamiento y procesamiento de datos. Por ende, se compromete la utilización de los resultados obtenidos porque pasan a ser experiencias aisladas que no pueden vincularse a las mejoras en los servicios. Esta situación se da especialmente durante los primeros años de implementación del Programa, durante los cuales el desarrollo de aplicativos informáticos no estaba extendido y los procesos eran más de tipo manual. A su vez, algunos comentarios de entrevistados (ver e5-2017 y e6-2017) sugieren que frente a cambios en los equipos de trabajo y desafectaciones de personal, algunos agentes borraron y/o destruyeron material de archivo -físico y electrónico- como revancha o disconformidad ante la situación. Por lo tanto, los datos sobre encuestas que se presentan en este estudio corresponden a las realizadas por la JGM y/o a resultados oportunamente informados por ANSES a esta entidad.



El proceso de investigación arroja resultados significativos en relación con los objetivos planteados. Como primera conclusión, el PCCC dispara un cambio contundente al interior del organismo y sienta modificaciones en la cultura organizacional que se sostienen en el tiempo. Hay un trabajo consciente y profundo en cuanto a reconocer la misión y visión organizacionales e identificar los productos y servicios ofrecidos como condición necesaria para la definición de los estándares e indicadores y la construcción de sistemas de participación, información, comunicación y gestión de reclamos. De igual forma, se comprende como indispensable la transformación de los esquemas de trabajo hacia modos de gestión más dinámicos e integrales, propios de la tendencia gerencialista. ANSES incorpora elementos característicos de la NGP como la gestión por resultados, el planeamiento estratégico, la estandarización de normas al tiempo que incorpora las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para desarrollar nuevos y modernos aplicativos que contribuyan a la celeridad y calidad de atención. Además, el estudio arroja una incorporación auspiciosa de las instancias de participación ciudadana y el reconocimiento definitivo del ciudadano como eje principal de la gestión organizacional. Los sistemas de participación, de información y comunicación y de reclamos que se constituyen como consecuencia de la incorporación al PCCC se establecen como herramientas sólidas. Los espacios para la inclusión ciudadana existen y se generan desde el propio organismo, promoviendo la consulta y las encuestas así como la repuesta ante quejas. En suma, el PCCC ‘moderniza’ a ANSES en lo que hace a su lógica de trabajo y organización a través de los elementos y herramientas de tendencia gerencialista, que se consolidan como una nueva y renovada actitud organizacional frente a la gestión.

Como segunda conclusión, el PCCC pone al ciudadano como centro de la gestión. Además de los cambios descriptos que impactan principalmente al interior del organismo, hay una reconversión en los valores que guían la provisión de las prestaciones

orientándolas a la calidad, la satisfacción de las expectativas y la garantía de los derechos ciudadanos. En simultáneo, para el ciudadano este cambio implica la generación de espacios reales de participación que le permiten tener “voz” y expresar sus demandas, necesidades y percepciones respecto a qué espera de la organización. Durante todo el período estudiado, existe una continuidad en la realización de las encuestas y consultas que recaban las opiniones de la ciudadanía.

En este punto, corresponde decir que las oportunidades de mejora del PCCC dentro de ANSES son muchas, principalmente vinculadas a optimizar la sistematización de los datos de encuestas, la reducción de tiempos de respuesta de reclamos y el refuerzo en la capacitación del personal sobre el Programa. Con todo, la evaluación general es positiva. Finalmente, como tercera conclusión se destaca la identificación de una impronta política fuerte y sostenida que ha impulsado la implementación del PCCC a lo largo del período. Se observa compromiso y voluntad política de la alta dirección y los mandos medios para garantizar la vigencia de la iniciativa. Los incentivos pueden estar dados por los resultados medibles y ‘vendibles’ que genera el Programa; el capital simbólico y político que produce una gestión para los ciudadanos. Además, es interesante señalar que la asistencia técnica de la JGM y la flexibilidad que ha mostrado el Programa para adaptarse a los distintos contextos organizacionales lo convierte en una herramienta de lucimiento de la gestión y cuándo no, no genera efectos negativos o colaterales. De manera global, en ANSES el PCCC contribuye a mejorar la relación entre el organismo y los ciudadanos, sienta las bases para una nueva concepción de *lo público* y efectivamente representa una experiencia de convivencia deseable entre tendencias participativa y gerencialista. En este trabajo es concebido como un camino auspicioso para la gestión de *lo público* que debe potenciarse y continuar explorando.

Para facilitar y estructurar la lectura, este trabajo de tesis se organiza en tres capítulos principales. En el Capítulo I, se presentan los antecedentes que enmarcan la elección del tema de estudio. Junto a ellos, se desarrollan las consideraciones teóricas que funcionan de marco para el análisis. El estudio se enfoca desde tres niveles: un nivel macro sobre gobernanza y gobierno de *lo público*; un nivel meso sobre reforma del Estado y la centralidad de las instituciones; finalmente, un nivel micro sobre cartas ciudadanas. Así, se busca integrar análisis micro y macro, tal como señalan las teorías estructuralistas.

En el Capítulo II, se describe y explora el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Desde su estructura hasta sus logros, pasando por sus componentes y etapas, el objetivo es presentar de la manera más cabal e integral posible esta iniciativa. En el Capítulo III, la caracterización anterior ‘cobra vida’ a ser aplicada al caso ANSES. Tomando como punto de partida algunas consideraciones generales, se desarrolla el proceso de implementación mediante la aplicación de las dimensiones de análisis construidas. La premisa es plasmar el trabajo de campo realizado, que combinó las entrevistas y el análisis documental, para resaltar los elementos claves del PCCC en ANSES. Finalmente, se presentan las conclusiones obtenidas y su vinculación con los objetivos e hipótesis de trabajo, a fin de identificar cómo se comportan.

## Capítulo I: Contexto y consideraciones teóricas para entender el PCCC. Entre el gerenciamiento y la participación

El presente capítulo tiene por objeto contribuir al estudio de la gestión de *lo público*, a través del análisis específico del PCCC en el ámbito de la ANSES. Desde la perspectiva que se presenta, esta iniciativa -recuperando los principios de las cartas ciudadanas- refleja los dos cambios fundamentales en la gestión de *lo público*: el Estado no es el protagonista excluyente y el reconocimiento explícito del ciudadano como actor participante de la gestión. La elección de esta política se sustenta en que es poco lo dicho sobre ella. Así, su estudio permitirá sumar al debate sobre el mejoramiento de la gestión pública, aportando elementos sobre tendencias actuales de gestión, participación y cooperación entre actores sociales. Se trata de un cambio de paradigma que obliga a implementar modificaciones en la estructura y estrategias de la administración pública que apunten a su receptividad y a la integración con los múltiples actores que forman parte del proceso.

El aporte será *de y en* ANSES, en tanto me reconozco en los términos de Lindblom (1997) como analista no sólo *de* sino *en* las políticas públicas. Como formo parte de la mencionada institución, es decir soy una analista *metida dentro del problema*, mi posición no será de opinión sino una reflexión respecto a las alternativas disponibles y lo que puede hacerse. “Lo mejor no existe, no se puede definir [...] Tan sólo podemos crear o construir un juicio o un compromiso acerca de lo que, a nuestro juicio, debe hacerse” (Lindblom, 1997: 246).

### **Antecedentes para situar el estudio: del nacimiento de las cartas ciudadanas al caso argentino**

Blanca Olías de Lima Gete (2003) realiza un pequeño recorrido histórico de las Cartas de Servicios. Su origen ha sido en el Reino Unido a finales de 1991 como consecuencia de las políticas conservadoras de reforma de la administración pública impulsadas por Margaret Thatcher. El objetivo es establecer el principio de soberanía del consumidor y estructurar el sector público a semejanza del sector privado. La autora destaca, con pertinencia, que se constituye un usuario-consumidor, pero se presta escasa atención a la idea de ciudadanía, “[...] los nuevos derechos establecidos en las Cartas son en realidad reduccionistas respecto de la noción de ciudadano, pues contemplan esencialmente su vertiente como consumidor” (Olías de Lima Gete, 2003: 3). En las dos cartas posteriores, de 1994 (gobierno conservador) y 1999 (gobierno laborista), se refuerza la concepción de servicios públicos como una relación de mercado entre un Estado-proveedor y un usuario-consumidor. El trabajo también describe la experiencia francesa, belga y española, en tanto ofrecen una visión distinta al modelo anglosajón. En Francia, la Carta de Servicios de 1992 ubica a los poderes públicos como garantes en el acceso a condiciones de igualdad a todos los ciudadanos a los servicios públicos. En Bélgica, la Carta del Usuario de los Servicios Públicos de 1993 reconoce los derechos de los usuarios a obtener servicios adecuados y el compromiso de modernizar las administraciones públicas para avalarlo. Finalmente, en España la Carta de Servicios de 1999 es producto de la última etapa de reformas administrativas, aquellas focalizadas sobre los aspectos funcionales y el diseño organizativo. Por medio de ella, se informa al ciudadano qué clase de servicios puede esperar de la administración pública y los compromisos de calidad que asume al brindarlos. En clave comparativa, el trabajo citado realiza una serie de cotejos entre las distintas experiencias para hallar similitudes y diferencias. “La más evidente y destacable

es la mención explícita a los derechos ciudadanos jurídicamente protegidos en las Cartas continentales, que no existen en el documento británico. La conocida disparidad entre el sistema inglés y el continental en cuanto al valor y el papel de las normas, puede explicar en buena medida este hecho” (Olías de Lima Gete, 2003: 6). La autora destaca, además, que más allá de los recursos técnicos, renovar las relaciones entre administración pública y ciudadanía requiere un impulso político creíble del ciudadano como centro de los servicios.

Recuperando la experiencia española, Borraz (1999), Merino Estrada (2002) y Tornos Mas (2006) utilizan las lecciones aprendidas por las cartas de servicios en la administración local para construir categorías certeras respecto a los contenidos de los documentos, sus componentes fundamentales y la tipificación de los compromisos. En este sentido, coinciden al señalar que la información y los compromisos constituyen el corazón de las cartas (Merino Estrada, 2002; Tornos Mas, 2006). La información sienta las bases para una correcta vinculación con la ciudadanía, transparentando y difundiendo los datos de la organización, la relación de servicios prestados y las formas de presentación de quejas y reclamos. “La información responde al principio de transparencia administrativa y de acercamiento de la Administración a los ciudadanos” (Tornos Mas, 2006: 79). Los compromisos son el núcleo fundamental de los documentos y el elemento que aporta valor añadido (Merino Estrada, 2002) frente al marco legal y regulatorio vigente, esto porque son actúan como declaraciones de los organismos de las promesas que compromete frente a la ciudadanía. En estos términos, los compromisos deben ser “cuantificados y verificables” (Merino Estrada, 2002: 166; Tornos Mas, 2006: 79), y poner ser el resultado de un diseño basado en las expectativas ciudadanas. Por su parte, Borraz (1999) recuerda que lo que subyace a las Cartas es el derecho del ciudadano a estar informado y a saber qué mínimo de calidad puede demandar.

Abriendo el análisis, Falconer y Ross (1999) y Drewry (2005) plantean objeciones a la visión optimista que entiende a las Cartas como potenciadoras de los ciudadanos y en última instancia, de la democracia. Desde esta perspectiva, los documentos son primariamente instrumentos de gestión y su contribución al empoderamiento ciudadano es pobre (Falconer y Ross, 1999). Drewry (2005) explica que las Cartas no son neutrales, responden a criterios políticos; asimismo su confección unilateral atenta contra la caracterización de “contrato” entre administración pública y ciudadanía.

En lo que respecta al PCCC, hay una variada bibliografía teórica editada por el equipo de trabajo de la Jefatura de Gabinete de Ministros; esto es publicaciones sobre marco teórico, confección de Cartas Compromiso, elaboración y procesamiento de encuestas así como trabajos que divulgan resultados y experiencias de los distintos organismos participantes. Tanto Popik y Makón (2000) como Blutman (2005) encuadran al Programa dentro de los cambios de gestión que se llevan adelante en el marco del Plan de Modernización del Estado en pos de alcanzar una administración pública orientada a resultados. El PCCC opera como una transformación vertical que incorpora la participación ciudadana en el diseño y prestación de los servicios. Estos trabajos están focalizando sobre la estrategia de modernización y el PCCC se describe brevemente como un instrumento más dentro de este paquete de políticas. Por su parte, Triguboff (2009) presenta los componentes del Programa y su base teórica, para afirmar que la iniciativa viene a fomentar la participación y “desactivar la lógica estadocéntrica” (Triguboff, 2009: 202).

Finalmente, en una publicación del Banco Mundial, Magüi Moreno Torres (2004) aventura lecciones aprendidas a poco de la implementación del Programa. Esta evaluación inicial, evidencia la necesidad de promover un proceso más inclusivo y participativo en la formulación de las metas. Estudios realizados identifican que con frecuencia las cartas poseen un perfil muy técnico y no conocen efectivamente los puntos

de vista de los usuarios y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, se plantea como prioritario el establecimiento sistemático y estructurado de un diálogo entre Estado y ciudadanía para crear confianza y para promover la mayor participación de los usuarios en el contenido de las cartas. Otro punto que destaca la autora es la inestabilidad del compromiso político con respecto a la iniciativa; debe ser más sólido y sostenido. Otro texto particularmente interesante que explora resultados ha sido editado por la JGM con motivo de los diez años del Programa (2000-2010). Una de las primeras conclusiones que se obtienen es que la profunda crisis institucional de 2001 ha alentado la expansión en la medida en que “[...] varios organismos comenzaron a visualizar al Programa Carta Compromiso como una herramienta concreta para promover la calidad de sus servicios a la ciudadanía [...]” (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2011: 15). De hecho, han sido los mandos medios de las organizaciones quienes sostienen el Programa, aún ante la designación de nuevas autoridades, cristalizando así su mayor logro: la continuidad en el tiempo, trascendiendo gestiones políticas. Sumado a ello, el trabajo detalla una serie de resultados obtenidos vinculados a la generalidad del PCCC. Situándose desde la óptima del ciudadano, el documento considera que el Programa ha promovido mejoras en la atención, en el acceso a la información y en la facilidad para la realización de trámites. En este contexto, la presente investigación buscar aportar una mirada actual sobre el tema y que involucre el análisis conjunto de administración pública y ciudadanos, tomando como estudio de caso un organismo no explorado en profundidad hasta la fecha: ANSES. El objetivo es aportar un estudio descriptivo que reflexione sobre las lógicas de acción, cooperación y participación de estos actores, sobre la trama de una iniciativa cuyos pilares son la participación y la gestión por resultados, y enriquezca el debate sobre el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano así como de políticas similares.



### **Consideraciones teóricas para enmarcar el estudio. Gobernanza y gerenciamiento**

A continuación se presentan los argumentos teóricos sobre los que se estructura este trabajo de investigación. Pensar la gestión de *lo público* implica identificar dos tendencias principales que conviven en su despliegue y desarrollo. Si bien pueden presentarse inicialmente como contrapuestas, estas tendencias coexisten en armonía y no implican la exclusión una de otra. Así, la gestión de *lo público* está caracterizada por: a) una tendencia de tipo participativa, que incorpora a la sociedad civil y los ciudadanos en los procesos de deliberación y toma de decisiones, espacios tradicionalmente reservados para los gobiernos, y b) una tendencia gerencialista, materializada en la aplicación de estrategias y prácticas propias del *management* privado a la administración pública. Están representadas en la gobernanza y la Nueva Gestión Pública (NGP), respectivamente. Por su parte, un tercer elemento clave lo constituyen las Cartas de Servicios o Cartas Ciudadanas, de las que tomó su inspiración el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que promueven la reconstrucción del vínculo entre Estado y ciudadanía mediante la redefinición del rol y trato al ciudadano al mismo tiempo que se incorporan nuevas estrategias de gestión y organización al interior de la estructura administrativa estatal. Para facilitar la lectura y comprensión, el desarrollo conceptual de estos términos se organiza en tres apartados que constituyen tres niveles de análisis, diferenciados pero interdependientes, que permiten avanzar en el conocimiento de la problemática de lo general a lo particular.

### **Gobernanza: el reconocimiento del “Estado insuficiente”**

El concepto de gobernanza ha tomado repercusión mundial en las últimas dos décadas del siglo XX. Sin embargo, se trata de un concepto anticuado que ha sido recuperado. En su primera acepción, gobernanza se define como la “acción y efecto de gobernar o

governarse” (Diccionario Real Academia Española, 1992) y se utiliza para referir a las nuevas prácticas de gobierno que incorporaban la acción de actores sociales y privados a la provisión de bienes y servicios públicos (Aguilar Villanueva, 2008). Durante este período inicial de utilización, su significado es variado, de connotación inestable y polisémica. Con el correr de los años y de su implementación práctica, experimenta una normalización de su contenido conceptual en el sentido de entender a la gobernanza como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Diccionario Real Academia Española, 2001). La innovación conceptual reside en que refleja la necesidad de incorporar la interdependencia social en el proceso de gobernación. Si bien el gobernar del gobierno –en tanto actividad de dirección de la sociedad– es el universo de referencia de la gobernanza, ha dejado de ser un proceso indiscutido donde su único participante es el Estado. “El término Gobernanza aparece y cobra sentido cognoscitivo sólo a partir del momento en que sucede la *problematización del gobernar*” (Aguilar Villanueva, 2008: 10)<sup>3</sup>. Así, la gobernanza se opone a la visión del Estado como actor excluyente del proceso directivo. En otras palabras, es una perspectiva en contra del actuar solo. Justamente, dirige la atención hacia las formas de interacción público-privadas para la resolución de los problemas sociales (Kooiman, 2004). Remite a un nuevo proceso de gobernación, caracterizado por la búsqueda de consenso en un escenario donde están en juego intereses diversos (Stocker, 1998; Hewitt de Alcántara, 1998). Este nuevo modo de gobernación es consecuencia de las modificaciones que ha sufrido la sociedad y la aparición de nuevos fenómenos que la afectan, como la globalización, la localización y la mundialización de las finanzas. Sumado a ellos, se producen la amplitud del campo de

---

<sup>3</sup> La cursiva pertenece al original.

las políticas públicas, la descentralización y/o fragmentación del Estado, la desaparición progresiva de las fronteras entre lo público y lo privado, la multiplicación de formas de ‘gobierno privado’ que participan en las políticas públicas o toman a su cargo funciones de corte ‘público’ y, finalmente, la interdependencia y complejidad que plantean de manera crucial la cuestión del acceso a la información y de la producción de competencia. En este contexto, las ventajas de la coordinación jerárquica se desvanecen y el mundo se caracteriza por la formación de redes que componen interacciones cada vez más frecuentes, aunque efímeras (Jessop, 1996). Por lo tanto y una vez más, la lógica de la gobernanza está basada en la ausencia de jerarquías o escalafones y concibe el sistema como una red (*network*) en cuyo entramado se relacionan todos los elementos, que son interdependientes unos de otros. Así, las redes de acción pública (*policy network*) o redes de políticas públicas refieren a los cambios que han sufrido las relaciones entre la sociedad y el Estado (Jolly, 2002). La gobernanza, entonces, es un concepto descriptivo en cuanto ilustra la modificación en el papel del gobierno que ya no decide sobre las políticas de manera autónoma y unilateral. Al mismo tiempo, la gobernanza es un concepto normativo que entiende el modo de gobernar como un proceso asociativo, por redes y horizontal; éste constituye la opción más apropiada para las sociedades contemporáneas.

En suma, se trata de pensar el gobierno como un proceso que involucra a distintos actores que interactúan en redes complejas, adaptativas, flexibles, que estimulan la comunicación porque se admite la limitación y la fragmentación del conocimiento (Prats, 2005). “Ningún actor por sí solo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para resolver problemas complejos, dinámicos y diversificados” (Kooiman, 2004: 175). Por ende, los actores se ven obligados a crear responsabilidades comunes, además de las que le son propias, individuales y diferenciadas. Mayntz (2006) utiliza el

término *governance* para referirse al modo de orientación política cooperativo y no jerárquico que involucra la acción conjunta de actores públicos y privados en la regulación de los asuntos colectivos. El Estado pasa de ser agente de dirección a centro de coordinación, cuya referencia principal es la regulación en busca del interés colectivo. En este sentido, la *governance* se presenta como una gestión de la interdependencia: una estrategia con mayor potencial que el control jerárquico para solucionar los problemas, pero que está limitada por el compromiso de acordar sobre definiciones de objetivos y políticas para alcanzar soluciones, para alcanzar negociaciones con resultados exitosos. La complejidad está dada en que los participantes de los procesos de negociación son simultáneamente los destinatarios de esas decisiones.

El gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente (Aguilar Villanueva, 2008); ha dejado de ser el centro de conducción social. Los recursos que le son propios se han vuelto insuficientes para controlar, encauzar y realizar los objetivos sociales plenamente. Por eso, es necesario reconocer, valorar e integrar las capacidades de otros actores al proceso de gobernación. En este punto, corresponde diferenciar gobernanza y gobernabilidad. La gobernabilidad localiza sobre la capacidad directiva del gobierno y en cómo incrementarla o preservarla, porque se sustenta en el principio de que el gobierno es capaz de gobernar a la sociedad. En otras palabras, concibe la idea que un gobierno capaz es actor suficiente para conducir a la sociedad. La gobernabilidad es un atributo de la sociedad que hace referencia a la capacidad de un sistema social para reconocer y hacer frente a sus desafíos, que se concreta en la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva al respecto (Instituto Internacional de Gobernanza de Cataluña, 2002).

Así, la gobernanza se puede adjetivar. El Estado como centro único y poderoso de dirección social es la ‘vieja gobernanza’ a la que se contraponen la ‘nueva gobernanza’,

este modo descentralizado de dirección social. Siguiendo a Kooiman (2004), también se la puede calificar como ‘interactiva’ porque es una forma de gobernar en la que priman los acuerdos entre actores públicos y privados para crear soluciones a los problemas sociales o para generar nuevas oportunidades. En definitiva, el corazón de la ‘nueva gobernanza interactiva’ es la interdependencia: se trata de ampliar las cadenas de interacción porque los actores están integrados en y por las interacciones continuas en las que se vinculan unos con otros.

En suma, la gobernanza puede definirse como el proceso social de decidir, de ejecutar y de evaluar las decisiones sobre los objetivos de la convivencia y los asuntos públicos, y coordinar las formas de concretizarlos a través de modos de asociación-interdependencia-coproductividad-corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, es un juego de poder en el cual la coherencia de la acción pública pasa por la puesta en marcha de la coordinación de los distintos actores y de los distintos niveles de estructuras, actividades y reglas posibles, cuyo resultado -siempre incierto- está condicionado por la capacidad de los actores para definir un espacio de sentido común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones (Jolly, 2002; Whittingham, 2002; Kooiman, 2004; Aguilar Villanueva, 2006).

En este trabajo, se entenderá a la gobernanza como el modo de gobierno que resume la evolución de la acción pública hacia la construcción de redes. La complejidad de las demandas sociales que surgen producto de los nuevos fenómenos mundiales, obliga a la constitución de redes de actores que trabajen en conjunto para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones sobre los asuntos comunes. Como consecuencia, la gobernanza se caracteriza por estar arraigada sobre la interdependencia y el consenso como valores fundamentales para alcanzar soluciones. Para resumirlo en una frase

sencilla: la gobernanza introduce la aseveración y reconocimiento de la insuficiencia del gobierno/Estado como agente único de decisión para gestionar *lo público* y, por ende, la necesidad de asociarse con organizaciones externas a él para lograrlo.

### **Gerencialismo e instituciones: bases de la reforma administrativa**

Si bien la gobernanza es un proceso distinto del mero actuar del gobierno, sí es un proceso estructurado institucional y técnicamente. ¿Cuáles son las condiciones institucionales que aseguran el desarrollo de este nuevo proceso directivo? Para responder a este interrogante, es oportuno comenzar introduciendo algunas definiciones conceptuales. Tal como precisan Burki y Perry (1998), las instituciones son las normas formales e informales –y los mecanismos que aseguran su cumplimiento– que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad. Por su parte, las organizaciones están compuestas por un conjunto de personas que actúan colectivamente para la prosecución de objetivos comunes, dentro de una estructura institucional específica (definida por normas formales e informales). “Las instituciones, por consiguiente, constituyen la estructura de incentivos para el comportamiento de las organizaciones y los individuos” (Burki y Perry, 1998: 11). Las organizaciones pueden clasificarse en políticas, económicas y sociales. Dentro de las primeras se ubica aquella especialmente relevante para los objetivos de este trabajo: la administración pública, concebida en una doble dimensión: a) como el organismo –en tanto conjunto de agentes– permanente dentro del gobierno encargado de la implementación de las políticas públicas adoptadas por el poder ejecutivo o la legislatura y b) como el conjunto de actividades directivas y operativas, a desarrollarse con el máximo nivel de eficiencia, para cristalizar estas decisiones de la alta dirección (Burki y Perry, 1998; Aguilar Villanueva, 2006).

Justamente, en paralelo al desarrollo de la gobernanza y la pérdida del Estado como agente central en el proceso de gobernación, otro fenómeno cobra relevancia en la agenda política: la reforma institucional y, particularmente, la reforma administrativa. Su origen proviene de las dificultades experimentadas por los Estados sociales, desarrolladores para sostener el crecimiento económico y asegurar el bienestar general. La estructura y organización estatales comienzan a ser cuestionadas por su incapacidad para adaptarse y responder a los escenarios de crisis. El paradigma burocrático, considerado como la única opción organizativa, cuya superioridad se cimentaba en la racionalidad instrumental y la neutralidad política (Prats, 2001) da paso a un paradigma posburocrático (Barzelay, 1998). El autor señala que este nuevo paradigma no se estructura en base a una idea medular, sino en torno a una serie de conceptos que han evolucionado a partir del paradigma anterior y de la divergencia que subrayan con éste: clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad. Hood lo denomina ‘nueva administración pública’: “[...] una filosofía de la administración que vino a dominar la agenda de la administración pública en los años ochenta en el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia” (Hood y Jackson, 1997: 288)<sup>4</sup>. Años más tarde, en un trabajo coescrito con Dunleavy (1995), utiliza la expresión ‘Nueva Gestión Pública’ (NGP)<sup>5</sup>. Más allá de esta modificación en la denominación, Hood sostiene la caracterización general de la NGP: se utiliza esencialmente como un término genérico que refiere a la reorganización de la administración pública a partir de la adopción de mecanismos de actuación propios del mundo empresarial. La NGP representa valores de orientación al mercado y una ruptura significativa con el sistema de jerarquía burocrática tradicional, que enfatiza la legalidad y la equidad. En resumen, se pasa de una administración

---

<sup>4</sup> La versión original de este documento data de 1989; aquí se trabaja con la versión en español editada en 1997 – ver Bibliografía.

<sup>5</sup> En este trabajo, se utilizará esta expresión que fue la que más se popularizó, especialmente en América Latina.

burocrática a una administración gerencial (Prats, 2001). En este trabajo, se entenderá a la Nueva Gestión Pública como el conjunto de prácticas aplicadas en el sector privado-empresarial orientadas a la eficiencia, eficacia y economía administrativas, incluyendo la gestión por resultados, la planificación estratégica, el seguimiento y monitoreo de procesos, las encuestas de satisfacción y la gestión de calidad. Específicamente, expresada como tendencia de tipo participativa en tanto a los fines del estudio el factor más relevante corresponde a las instancias de participación o consulta ciudadana.

Necesariamente, hay que repensar a la administración pública. “El dilema de la nueva orientación en la gestión es cómo preservar el espíritu público si los estímulos y las recompensas se orientan a la competencia y el rendimiento, según criterios de mercado” (Oliás de Lima Gete, 2003: 11). Así, la reforma institucional, y en particular, la reforma administrativa se convierte en un tema central de la agenda pública. Particularmente, en América Latina y el Caribe. A partir de los años '80, producto de la crisis de la deuda y el agotamiento de los Estados sociales, ganan espacio las tendencias a favor del desmantelamiento del modelo proteccionista de desarrollo y la implementación de medidas concentradas en alcanzar el equilibrio económico. Estas reformas iniciales comienzan con la transición democrática y su propósito principal es neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los Estados sociales, ofreciendo respuestas gubernativas a las transformaciones experimentadas por las sociedades contemporáneas. El paradigma de crisis obliga a centrarse en la *cantidad*, es decir el tamaño: para estabilizar las finanzas públicas es indispensable reducir los gastos y egresos del Estado; ello requiere, ineludiblemente, achicar la estructura de la administración pública. Reducir los costos es maximizar económicamente el rendimiento. Se ignoran las instituciones y su rol principal para alcanzar el desarrollo económico y social, tomando protagonismo los instrumentos de política surgidos del Consenso de Washington: disciplina



presupuestaria, priorización del gasto público en infraestructura, salud y educación, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, inversión directa extranjera, privatizaciones, desregulación y protección sobre los derechos de propiedad (Williamson, 1993). La consecuencia es la apertura de la economía al comercio y los flujos financieros, sin contar con el marco institucional necesario y adecuado (Burki y Perry, 1998) junto con la pérdida de la especificidad de la administración pública y su aporte a la gobernación.

Frente a los resultados obtenidos, durante el Consenso de Santiago en 1998 los gobiernos se ven obligados a reconocer que un marco institucional sólido y coherente es condición imprescindible para la estabilidad macroeconómica. Las instituciones importan en el desarrollo (Burki y Perry, 1998). Se impulsan, entonces, transformaciones institucionales tendientes a revertir los cambios instrumentados inicialmente; particularmente, la recuperación de la capacidad de gestión mediante la implementación de una reforma gerencial, inspirada en el sector privado (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, 1998). Lógicamente, esta reforma gerencial se corresponde con la NGP implementada, como se dijo, por un amplio número de países desarrollados, entre los que destacan Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido. Guiada por el precepto de actuar conforme al interés público, promueva la eficiencia en la provisión de los servicios, la flexibilización organizacional y la profesionalización del modelo burocrático weberiano. En suma, se trata de cambiar el esquema de incentivos del sistema, formulando reglas claras, coherentes, ampliamente conocidas, predecibles y creíbles que logren instaurar una nueva cultura administrativa. La promoción de este tipo de reformas supone, en última instancia, la consolidación y profundización de la democracia.

Esta reforma de segunda generación hace foco sobre la *calidad*, sobre la mejora de las acciones del sector público. Por ello, Aguilar Villanueva afirma que para lograrlo

conviven dos tendencias: la pública y la gerencial (Aguilar Villanueva, 2006). La primera apunta reconstruir la *naturaleza pública* de la administración; la segunda busca recuperar la *capacidad administrativa*. Las dos tendencias coinciden en un punto: la centralidad del ciudadano. Sujeto activo de los asuntos públicos, sus expectativas deben ser conocidas e incorporadas en el diseño de las prestaciones a brindar. El dilema está en cómo combinar el espíritu público con estímulos y recompensas delineados según los criterios de mercado.

### **Cartas Ciudadanas: repensar la relación, entre el *empowerment* ciudadano y la rendición de cuentas estatal**

Las estrategias de modernización de la administración pública tienen, entonces, un protagonista: el ciudadano. Las nuevas formas de operación y gestión que se estructuran persiguen el fortalecimiento de su rol en los asuntos públicos. En este marco surgen las Cartas Ciudadanas o Cartas de Servicios, concebidas como modelos para mejorar la interacción entre la administración pública y los ciudadanos. Responden a dos premisas. Por un lado, están configuradas bajo un esquema próximo a las orientaciones de mercado y por ende, proponen una transformación en la provisión de los servicios públicos, acercándolos a los parámetros del sector privado; “[...] exigen una revisión de los objetivos de las organizaciones públicas y de sus procesos administrativos, definiendo con claridad la misión de la organización y estableciendo mecanismos para su control y evaluación” (Olías de Lima Gete, 2003: 3). En este sentido, se enmarcan en el modelo de gestión por resultados. Por otro, promueven la idea de potenciación (*empowerment*) ya que “[...] pretenden informar a los usuarios de lo que pueden y deben esperar del servicio, de las formas de reclamación por los incumplimientos o el trato inadecuado y, en su caso, los mecanismos de satisfacción” (Olías de Lima Gete, 2003: 3). Es decir, se sustentan en

la concepción que la participación ciudadana es potenciadora de la democracia porque permite la intervención directa de los sujetos sobre las problemáticas sociales que hacen al bienestar general. Nuevamente recuperando a Aguilar Villanueva (2006), la idea subyacente es que el gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad; por lo tanto, se hace necesario pensar la gestión de *lo público* como un proceso interactivo que comprende la participación y coordinación de otros actores.

Las Cartas de Servicios surgen en Gran Bretaña. En 1991, por efecto directo de las transformaciones realizadas por Margaret Thatcher durante el período anterior, el primer ministro John Major establece como prioridad de su gobierno la redefinición de la administración pública a partir del establecimiento de la soberanía del usuario-consumidor. Como consecuencia, el sector público adquiere formas de organización y gestión propias del sector privado, entre las que destacan la definición de estándares de calidad y la posibilidad de reclamo ante su incumplimiento. Estas modificaciones suponen el ‘empoderamiento’ de la sociedad en relación a la provisión de los servicios públicos. Las dos primeras cartas –aprobadas en 1991 y 1994, respectivamente– se estructuran sobre los siguientes principios: estándares, apertura, información, elección, no discriminación y accesibilidad (Falconer y Ross, 1999). En 1997 con la llegada del laborismo al poder, Tony Blair relanza el programa con el nombre de “Servicio Primero” (*Service First*). A los lineamientos rectores de la etapa anterior suma la corrección de errores, la innovación y mejora y el trato justo, reforzando la concepción de los servicios públicos como una relación entre un Estado proveedor y un cliente-usuario-consumidor (Oliás de Lima Gete, 2003; Carty, 2004). Es identificable una continuidad de los gobiernos conservador y laborista en la visión de los derechos y la definición de ciudadano. El Programa de Cartas Ciudadanas focaliza sobre el establecimiento de los estándares de servicio y la facilidad para la emisión de quejas y reclamos; pero presta

escasa atención a la idea de ciudadanía. De hecho, tal como señalan Falconer y Ross (1999) y Olías de Lima Gete (2003), las sucesivas Cartas ponen de manifiesto una visión muy reduccionista e individualista de los derechos, que está lejos de fortalecer la idea de ciudadanía y generar espacios para la potenciación del público. Sumado a ello, mientras las Cartas establecen los estándares de resultados que los ciudadanos pueden exigir, éstos no tienen capacidad de voz en los procesos de definición de dichos estándares. En otras palabras, la habilidad del usuario-consumidor para expresar sus deseos e influenciar al sector público es limitada y más reactiva que proactiva.

En los años siguientes ya no se encuentran otras Cartas de Servicios y la iniciativa pierde protagonismo. La explicación está en el archivo del sitio web del Programa, donde se señala que los procesos de servicios y modernización del gobierno han sido completados (Hollingshead, 2005). No obstante ello, muchas de las ideas centrales que lo inspiraron aparecen reformuladas en nuevos instrumentos de gestión y enmarcadas en esquemas teóricos más recientes, como las prácticas de gobierno abierto, que responden a los cambios sociales y la masificación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Uno de los mayores méritos y la medida de éxito de las Cartas Ciudadanas británicas ha sido su difusión a otros países. Obtienen especial relevancia en Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos, India, Francia, España y Bélgica. Estos dos últimos casos son especialmente interesantes porque permiten observar una contraposición con el Reino Unido.

En Bélgica la modernización de los servicios públicos se cristaliza en la Carta del Usuario de los Servicios Públicos publicada en 1993, la cual se presenta como una invitación a los ciudadanos a realizar una ‘legítima presión’ sobre las administraciones públicas para obtener servicios de calidad. Los valores rectores de la iniciativa son: accesibilidad y

transparencia; legibilidad y simplificación de documentos; información y políticas de educación; simplificación, codificación y evaluación de las normas. La característica más destacada del documento es que no solo exige el cumplimiento exacto de las normas, sino que se propone al mismo tiempo darles una mayor efectividad (Olías de Lima Gete, 2003). Si bien Bélgica es de los primeros países europeos en introducir la iniciativa de Cartas Ciudadanas, es difícil hacer un seguimiento de su desarrollo: más allá de este primer documento no existen menciones sobre la continuidad del programa o su adecuación en otro tipo de políticas, como sucede en Gran Bretaña.

En cuanto a España, en la década de 1990 la administración pública española inicia el debate sobre la “cultura de la calidad” (Tornos Mas, 2006), es decir la introducción de modelos de modernización administrativa dirigidos a la mejora de la calidad integral en la prestación de los servicios públicos locales. Luego de una serie de medidas que apuntan a mejorar la relación administración-ciudadano y la provisión de los servicios públicos, en julio de 1999 se aprueba el Real Decreto N° 1259 que regula la confección de las Cartas de Servicios de la Administración General. Las Cartas se conciben como el instrumento a través del cual los organismos públicos informan a los ciudadanos sobre los servicios que prestan y los compromisos de calidad que asumen respecto de ellos. En este sentido, “[...] constituyen un novedoso instrumento de información y garantía de calidad ante los ciudadanos, a la vez que un factor de reducción de la inconcreción que ha rodeado tradicionalmente a la prestación de los servicios públicos” (Borraz, 1999: 40). Los objetivos a los que responden son: la transparencia, la información, la accesibilidad, los compromisos de calidad, la participación, la consulta a los usuarios y la responsabilización de los gestores públicos (Olías de Lima Gete, 2003). El decreto sobre las Cartas de Servicios es continuador de los principios enunciados en la Ley N° 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que

representa un hito al enumerar los valores sobre los que se constituirá la administración pública: eficacia y eficiencia, afiliación y mejora de los procedimientos internos, y prestación de un servicio efectivo a los ciudadanos (Borraz, 1999). Originalmente, las Cartas de Servicios se conciben para el nivel nacional de la administración pública, sus organismos autónomos y entidades gestoras de la seguridad social. Sin embargo, en forma posterior se extienden a los gobiernos locales. Dado que no existe una disposición legal específica para este nivel de gobierno, cada ayuntamiento confecciona su propio plan de calidad integral, catálogo de servicios y/o cartas ciudadanas. Como resultado, los documentos presentan altos niveles de heterogeneidad en su contenido y especialmente, en los estándares comprometidos. En este sentido, varios autores señalan (Borraz, 1999; Merino Estrada, 2002) que el proceso de confección de las cartas locales debería incluir o al menos considerar con mayor énfasis las opiniones de los ciudadanos, puesto que estas administraciones locales tienen una impronta prestacional y una cercanía con la población mucho mayor que las administraciones de nivel nacional. En lo que hace a la actualidad de la iniciativa, existen varios organismos públicos (nacionales y locales) que continúan renovando sus compromisos con la ciudadanía. No obstante, se presenta el interrogante respecto a la relevancia de las mismas.

En un ejercicio comparativo, vale decir que las cartas continentales (España y Bélgica) vinculan la correcta provisión de los servicios públicos con los derechos de los ciudadanos sobre cada uno de estos servicios. En este sentido, los compromisos son el instrumento para facilitar el ejercicio de los derechos. A diferencia de las cartas británicas, las de Bélgica y España “[...] mantienen en apariencia un mayor equilibrio entre la necesidad de mejorar los servicios con arreglo a nuevas pautas y la potenciación de los derechos ciudadanos” (Oliás de Lima Gete, 2003: 15). De todos modos, la autora señala que en ninguno de los tres casos hay una renovación real de la relación entre ciudadanos

y administración pública; lo que sí observa es una mejora del proceso burocrático al introducir prácticas de eficacia, eficiencia, compromiso y transparencia.

En líneas generales, entonces, tal como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el origen de estos documentos está justificado en la necesidad de dotar de mayor sensibilidad y receptividad a la administración pública con relación a las demandas ciudadanas (JGM, 2007). Hasta los años '70, la administración pública se caracteriza por el tratamiento fragmentado de las problemáticas sociales y como resultado, queda configurada como un actor carente de la eficacia y eficiencia requeridas por el contexto para hacer frente a problemáticas cada vez más dinámicas y complejas. Para revertir esta falta de capacidad, las reformas del Estado buscan incorporar nuevas concepciones teóricas y metodológicas. Entre los elementos que se implementan, este trabajo pondrá el énfasis en las políticas que ubican al ciudadano-cliente como centro de la gestión y la gestión de calidad. Se promueve la transparencia en los procesos administrativos a partir de la definición de estándares de calidad y métodos de reclamo en caso de incumplimiento. El ciudadano pasa a ser un cliente que tiene capacidad y derecho para reclamar cuando no se cumplen los procedimientos, los tiempos y/o los resultados comprometidos. En términos simplificados, la idea que subyace es la de intercambio: impuestos por capacidad de reclamo (Drewry, 2005). A cambio del pago de impuestos, la administración pública genera espacios para que los ciudadanos puedan exigir determinados estándares de calidad en la prestación de los servicios para los cuales han contribuido. En suma, es en estos términos que las Cartas Ciudadanas son un «contrato» entre la administración pública y los ciudadanos.

Algunos autores como Borraz (1999) y Merino Estrada (2002) describen a las Cartas como un instrumento de calidad, que no solo explicita compromisos sino que expresa una forma de trabajo orientada al ciudadano y guiada por objetivos que apuntan a un nivel de

excelencia que debe alcanzarse. Estos elementos ayudan a la reducir la falta de concreción tradicionalmente asociada a la administración pública. Por lo tanto, las Cartas son instrumentos de información y aval de calidad (Borraz, 1999); y como tales, garantizan dos derechos fundamentales:

- a) El derecho del ciudadano/cliente a ser informado con precisión y exactitud respecto de qué servicios puede exigir a la administración y bajo qué condiciones.
- b) El derecho del ciudadano/cliente a conocer cuál es el mínimo de calidad que puede exigir en la provisión de los servicios públicos.

En cuanto a su estructura, las Cartas Ciudadanas responden a un contenido y composición específicos porque su finalidad primordial es la de dar información sobre la actividad prestacional de la administración, el contenido de esas prestaciones, quién puede acceder a ellas, en qué plazos y condiciones y con qué niveles de calidad (Tornos Mas, 2006). Así, en su tipo ideal el documento se compone de tres apartados principales: información, compromisos asumidos y compensaciones.

En el apartado de información, se encuentran los datos generales y legales del organismo que suscribe la Carta así como el detalle de los derechos de los usuarios en relación con los servicios prestados y la normativa que regula en el ámbito de su competencia.

El apartado de los compromisos es el núcleo del documento porque representa la declaración explícita de los compromisos a asumir. Esta sección constituye el valor agregado de las Cartas de Servicios: “[...] porque son el elemento que aporta valor añadido en relación con lo establecido por las normas reguladoras del servicio y porque al fijar metas concretas, públicas y comprometidas, facilitan la mejora continua” (Tornos Mas, 2006: 79). Siguiendo a Merino Estrada (2002), los compromisos pueden tipificarse de la siguiente manera:



- No cuantificados: son meras declaraciones de voluntad; su grado de generalidad no permite efectuar mediciones de ningún tipo.
- Cuantificados, no verificables: son más concretos en su enunciación, fijando un estándar de cumplimiento medible. Sin embargo, tienen carácter interno (están asociados a niveles de gestión interna) por lo que no pueden ser verificados por el usuario o cliente.
- Cuantificados y verificables: estos compromisos están expresados en términos bien concretos y son controlables por el usuario en tanto su nivel de cumplimiento es fácilmente verificable.

Idealmente, las Cartas de Servicios deberían contener compromisos del último tipo. Estos son los que tienen mayor utilidad y potencialidad porque se pueden medir en base a datos de gestión y simultáneamente, porque dada su enunciación los ciudadanos pueden exigir su cumplimiento de forma clara y concreta (Merino Estrada, 2002). En consecuencia, el proceso de diseño de los compromisos debería incluir un análisis exhaustivo de la calidad externa (Borraz, 1999); es decir, aquella demandada por los clientes. La calidad externa tiene por objetivo satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Por lo tanto, implica la inclusión de los usuarios en la definición de cuál es el nivel de calidad deseable. Este punto es central: Merino Estrada hace especial énfasis en la necesidad de “[...] *identificar los atributos de calidad desde la óptica del usuario*” (2002: 168)<sup>6</sup>. En este orden de ideas son requisitos imprescindibles la realización de encuestas de satisfacción, consultas a los ciudadanos y encuestas de evaluación sobre el estado actual de los servicios.

La paradoja que se presenta es que muchas veces la definición de calidad y posterior diseño de los compromisos se realiza sin consultar la opinión de los ciudadanos. Nuevamente en términos de Borraz (1999) se privilegia la calidad interna, es decir la

---

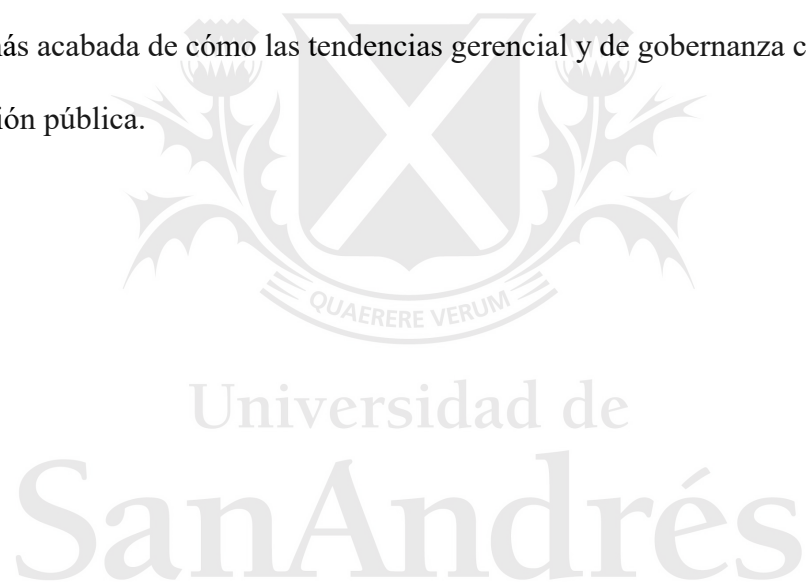
<sup>6</sup> La cursiva pertenece al original.

mejora de los procedimientos internos y la concreción de objetivos de gestión de la organización que se fijan principalmente siguiendo criterios e intereses políticos. Por ello, Drewry (2005) asevera que las Cartas Ciudadanas no son documentos neutrales; tanto su propósito como contenido responden a consideraciones y criterios políticos: hay un mensaje político latente en los compromisos de calidad asumidos. Desde esta perspectiva, el autor entiende a las Cartas como ‘pseudo-contratos’ que fijan los términos de la relación entre las dos partes involucradas (administración pública y ciudadanía). En una visión optimista esta construcción promueve la confianza entre los actores porque obliga a creer que cada uno aportará el producto acordado y respetará los términos del acuerdo. En contraposición, el espacio de negociación de los términos es casi nulo dado que es el gobierno quien fija cuáles son los estándares a comprometer y si bien existen instancias de consulta al público, en la práctica no son vinculantes. En la misma línea, otros autores también esbozan críticas a estos documentos. Falconer y Ross (1999) refuerzan esta concepción al afirmar que investigaciones realizadas sugieren que las cartas sirven primariamente como instrumentos de gestión y no como elementos de empoderamiento de los ciudadanos. Coincidiendo, Olías de Lima Gete coincide al afirmar que “la participación de los clientes es una sugestiva y bella palabra pero, más allá de la retórica, exige que los usuarios tengan oportunidades reales de co-decidir y co-gestionar [...]” (2003: 12).

Finalmente, el último apartado en el contenido de las Cartas corresponde a los mecanismos para reclamar ante el incumplimiento de los compromisos. Se deben expresar claramente los modos de subsanación y/o compensación a favor de los ciudadanos. Los compromisos actúan como la medida que ayuda a determinar si existe incumplimiento y los mecanismos de reclamo la instancia para revertirlo. En este sentido, las Cartas de Servicios son la expresión de la responsabilidad que asume la administración

pública como signataria de dichos documentos. En consecuencia, Tornos Mas (2006) les otorga el status de ‘verdaderas normas’ porque se constituyen como un ‘deber’ ser para la administración. No obstante, corresponde aclarar que la responsabilidad de la administración pública se limita a su actividad informativa; no existen acciones judiciales concretas ni vinculantes al respecto.

En suma, las Cartas Ciudadanas se presentan como un elemento pionero en la gestión de *lo público*. Su valor radica en combinación de los elementos presentados inicialmente: creadas con una clara influencia de los principios gerenciales, tienen como su componente principal la participación ciudadana. En este trabajo, las Cartas de Servicios son la expresión más acabada de cómo las tendencias gerencial y de gobernanza conviven en la administración pública.



## **Capítulo II: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. La administración pública gestionando para el ciudadano**

A partir de la descripción del capítulo anterior sobre las Cartas Ciudadanas, este capítulo se centra en la caracterización del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Se describen su estructura, reglas generales y objetivos así como las estrategias de implementación; para ello se han analizado desde los documentos más formales que le dan creación hasta las prácticas no formalizadas identificadas por actores intervinientes.

### **Los sostenes de la política: entre compromisos y resultados**

Diseñado a partir de las experiencias internacionales, el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano se crea en Argentina mediante el Decreto N° 229/2000 en el contexto del Plan Nacional de Modernización del Estado<sup>7</sup>, con el objeto de instrumentar compromisos de calidad por parte de los organismos públicos para lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo. De hecho, el marco normativo de creación se fundamenta en el artículo 42 de la Constitución Nacional que reconoce el derecho de los usuarios y consumidores de bienes y servicios a una información adecuada y veraz, brindada en condiciones equitativas y de trato digno. Para lograrlo, se propicia además la optimización de los recursos humanos y materiales, que los ciudadanos financian a través de sus tributaciones. Justamente por ello, otro eje central del Plan de Modernización radica en aumentar la calidad de los servicios mediante la estructuración

---

<sup>7</sup> El Plan Nacional de Modernización del Estado fue creado durante el gobierno de Fernando De la Rúa en la Apertura de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación el 02 de marzo de 2000.

de un sistema tributario simple, ágil, equitativo y eficiente que permita financiar la prestación de dichos servicios (Popik y Makón, 2000).

Por lo tanto, el Programa apunta a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a ser escuchados, informados y a recibir una respuesta o solución cuando las cosas no salen bien. En palabras de Halliburton (2005a), el PCCC es una suerte de «contrato administración-ciudadano» a través del cual se explicitan y hacen públicos los compromisos de calidad a alcanzar, lo que obliga a la organización y genera credibilidad en la sociedad. En este sentido, Blutman (2005) señala que constituye uno de los instrumentos correspondientes a las transformaciones verticales o institucionales de la administración: aumentar la productividad y la calidad de los servicios prestados para lograr mayor integralidad en la gestión de la institución. Tal como señala Clancy (2010), los cambios introducidos apuntan a la *performance* de “cómo” se están brindando los servicios públicos en virtud de la satisfacción de la ciudadanía.

Conforme lo estipulado en el Decreto N° 229/2000, la coordinación del PCCC está a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) dependiente del Poder Ejecutivo Nacional<sup>8</sup>. En el inicio de su implementación, su ámbito de aplicación son los organismos de la administración pública nacional (APN) que tienen funciones asociadas a la prestación de servicios a la ciudadanía (PROCAE, s/f); a lo largo de su desarrollo ha sumado también a los gobiernos provinciales, municipales y empresas prestadoras de servicios públicos concesionados. El compromiso ha sido instalar un nuevo sistema de conducción, de ejecución de acciones, de asignación de recursos y de evaluación de logros.

---

<sup>8</sup> Dependencia específica dentro de la JGM (durante el período de análisis): Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión – Oficina Nacional de Innovación de Gestión – Subsecretaría de la Gestión Pública.

Es importante señalar que las autoridades del Programa han realizado desde su inicio una muy completa documentación teórica de las concepciones e ideas que sostienen esta política. Ello es el resultado de “[...] de cuatro años de investigación acerca de las experiencias mundiales y de la posibilidad de adaptarlas a la realidad nacional [...]” (Clancy, 2010: 2). En consecuencia, se puede identificar claramente cuáles los fundamentos del PCCC y su vinculación con las coyunturas. En un documento fundamental sobre marco conceptual (Halliburton, 2005a) se establecen las dos concepciones teóricas principales sobre las que se cimenta el Programa: la gestión por resultados y la organización como sistema abierto. En referencia a la primera, tal como se narra en el capítulo anterior, las instituciones estatales en general y la administración pública en particular no gozaban de buena reputación. El desmantelamiento de la estructura del Estado organizado en los procesos de privatización y descentralización trajo aparejado un deterioro en la organización y desempeño de la administración; justamente, las llamadas “reformas de segunda generación” se presentan como un paliativo ante el escenario consumado. Así, el PCCC identifica como cambio primario la transformación de “[...] la cultura organizacional que predomina en las organizaciones públicas” (Halliburton, 2005a: 11). Por ello, se adopta la gestión por resultados como herramienta para promover nuevos valores asociados a la transparencia en el accionar, la orientación al cumplimiento de objetivos de servicio medibles y el seguimiento de este proceso para alcanzar un esquema de mejora continua.

El modelo de gestión por resultados supone dos grandes cambios para la administración: por un lado, *hacia afuera* ofrecer servicios de calidad para incrementar la eficacia de las políticas públicas y satisfacer las expectativas de los ciudadanos; por otro lado, *hacia adentro* reformular el esquema de trabajo para convertirlo en un proceso integral en la creación de bienes y servicios. Si bien la organización debe respetar las normas vigentes,

ello no implica estar atada rígidamente a ellas. Esta transformación abarca tanto el cambio en la cultura organizacional como así también en la forma en que los empleados conciben su trabajo; deben poder entenderse a sí mismos como parte de un proceso productivo de bienes y servicios que mejoran la calidad de vida de la ciudadanía. En este punto se encuentran los mayores contactos con las concepciones del gerenciamiento privado y los esquemas de trabajo de las empresas privadas. La administración pública, tradicionalmente asociada a estructuras burocráticas y deficientes, requiere adoptar un sistema flexible. En palabras de Halliburton (2005a: 15): “[...] la actividad de los empleados y de la unidad en general pasa de ser un procedimiento rutinario y repetitivo a un trabajo que debe ajustarse constantemente a las demandas variadas del ciudadano [...]”. En consecuencia, los valores centrales de la administración pública pasan a ser la eficiencia, la eficacia y la efectividad. Tal como se señaló, estas modificaciones están en clara sintonía con aquellas introducidas por otras experiencias para este tipo de Programas pero al mismo tiempo, para la Argentina son parte del proceso de modernización del Estado y representan una innovación en la forma de pensar la estructura estatal, de ponerla en valor frente a años de retraimiento y ausencia.

En lo que respecta a la organización como sistema abierto, se parte de la premisa que la organización está inmersa en su entorno. Por lo tanto, interactúa con éste a través de dos subsistemas:

- un subsistema interno: la organización actúa como un procesador que transforma los recursos e insumos a su disposición de manera tal de satisfacer las demandas ciudadanas (Halliburton, 2005a),
- un subsistema externo: nutrido de los productos generados por el subsistema interno, apunta a generar cambios en la sociedad a través de la satisfacción de los ciudadanos por los productos recibidos y además, generar impactos más amplios

y de largo plazo en la economía, en la comunidad, en el medio ambiente (Halliburton, 2005a).

Según el autor, este subsistema externo es central en el PCCC y su principal preocupación es la producción eficaz y eficiente (Halliburton, 2005a). Los cambios sociales serán posibles mientras la administración gestione para garantizar los derechos de los ciudadanos en tiempo y forma, considerando sus necesidades y expectativas. Así, el PCCC se sustenta sobre dos ideas primarias: potenciar el derecho de los ciudadanos a ser escuchados e informados y garantizar que las organizaciones públicas alcancen un nivel de desempeño y calidad determinado, mínimo en la provisión de los servicios públicos.

### **Los objetivos de la política: receptividad, calidad y mejora continua**

Partiendo de este marco teórico, el PCCC define sus principios rectores. Según lo enumerado en el artículo 4° del Decreto N° 229/00, son los siguientes: igualdad, imparcialidad, continuidad, participación, derecho a la información y transparencia. Estos valores tienen por finalidad “[...] la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones así como los derechos que con relación al tema, asisten a los ciudadanos” (Dto. N° 229/00). Nótese que estos principios están en clara sintonía con aquellos aplicados por el resto de los países que adoptaron este tipo de iniciativas. La distinción radica en que en Argentina, el Decreto de creación incluye además una serie de nuevos derechos que asisten al ciudadano, asociados al Programa (artículo 3°); a saber:

- A obtener información clara, veraz y completa sobre las actividades desarrolladas por la administración pública,



- A ser tratado con el máximo respeto por el personal de la administración y recibir asesoramiento sobre trámites y requisitos,
- A conocer el estado de tramitación de las actuaciones administrativas en la que tenga condición de interesado, obtener copia de todos los documentos y acceder a los registros/archivos públicos (con las limitaciones legales establecidas),
- A presentar quejas por la omisión de trámites o retrasos en los procedimientos en los que sea interesado, así como también reclamar por anomalías en el funcionamiento de la administración pública,
- A recibir resolución expresa de sus peticiones, denuncias o solicitudes por parte de la administración.

En suma, el objetivo central que se persigue es desarrollar una administración pública receptiva a las demandas ciudadanas, que estructure su gestión y respuesta a las mismas en la calidad integral y la mejora continua de sus procesos. Esos son los términos de la modernización del Estado en Argentina a principios de los años 2000. “La Carta Compromiso con el Ciudadano intenta enmarcar la relación entre los ciudadanos y los organismos públicos, por lo que podría considerarse uno de los elementos materiales esenciales de la Reforma del Estado” (Blutman, 2005: 53).

La receptividad implica que “[...] las organizaciones deben pasar de una gestión basada en el cumplimiento ciego de las normas a una gestión orientada a resultados, es decir, al cumplimiento de objetivos medibles de servicio que constituyan un verdadero aporte a la misión de la organización y una adecuada respuesta a las demandas de la sociedad” (Halliburton, 2005a: 13). No se trata del cumplimiento estricto y literal de las normas, sino de la capacidad para dar respuesta a las necesidades planteadas por los ciudadanos. La ciudadanía quiere una administración que sea comprensible, que responda a sus demandas, que sea accesible y que fomente la participación activa (JGM, 2007).

Por su parte, la calidad apunta a reducir la brecha entre lo producido por la organización y lo esperado por los ciudadanos. Es decir, se debe conocer cuáles son las expectativas de las personas respecto a los servicios que brinda para diseñar estándares que procuren alcanzarlas (JGM, 2007). Resulta muy apropiada la analogía de la receptividad y calidad como dos caras de una misma moneda. Son dos características complementarias de las organizaciones públicas que persiguen la transformación y la modernización, respectivamente. Para lograrlo, fomentan el desarrollo de la eficiencia administrativa; es decir: el desarrollo de la capacidad orientada a resolver problemas y ofrecer soluciones. Finalmente, integrando los conceptos de receptividad y calidad, la mejora continua se presenta como un proceso de retroalimentación donde el diseño, producción y prestación de los servicios y la evaluación de los resultados conforman un continuo siempre perfectible, que tiene como centro de referencia al ciudadano y sus expectativas.

### **La implementación de la política: componentes en acción para alcanzar los objetivos**

Las metas globales de receptividad, calidad y mejora continua que son deseables en la administración pública para optimizar su vínculo con la ciudadanía, se han desagregado en propósitos más concretos que contribuyan a su cumplimiento. Así, éstos apuntan a que las organizaciones públicas sean más sensibles y permeables a las demandas ciudadanas, a través del modelo de gestión por resultados y la adopción de estándares e indicadores. Junto a ello, impulsan la difusión de resultados respecto de la satisfacción de dichas demandas, la calidad de los servicios prestados y el desempeño institucional. En simultáneo, promueven y facilitan la participación ciudadana porque se entiende que consolidar la capacidad de los ciudadanos a ejercer sus derechos es consolidar la práctica democrática (Halliburton, 2005a; JGM, 2007).

En este orden de ideas, el Programa se estructura en cuatro componentes que son asimilables con los objetivos específicos. Asimismo, a partir de la bibliografía estudiada, estos componentes se presentan interconectados con las distintas etapas del proceso de implementación. Por lo tanto, es necesario vincular objetivos específicos, componentes y fases de ejecución para comprender de manera integral y acabada al PCCC, señalando la complejidad y complementariedad que conjugan.

El punto de partida lo constituye la decisión de la organización de participar del Programa. La adhesión es voluntaria. Si bien la JGM puede acercarse y extender la invitación a participar, la resolución definitiva corresponde a las autoridades de cada organismo. En este sentido, una acción fundamental de la JGM es sensibilizar a la alta dirección y al personal para favorecer su decisión, asegurar su compromiso y facilitar la información que permita comprender los alcances, componentes y recursos necesarios para el diseño e implementación del Programa (Halliburton, 2005a). Una vez definida la participación, la JGM brinda la asistencia técnica necesaria que guiará al organismo en la elaboración de un plan de trabajo. En este contexto, son clave: por un lado, las TIC para el diseño de sistemas de información y monitoreo, y por otro, la capacitación del personal del organismo (“facilitadores”) que será el nexo con la JGM y al mismo tiempo, encargado de difundir los lineamientos del PCCC dentro de la organización. Este proceso de sensibilización y capacitación es fundamental en tanto el Programa implica un cambio en la cultura de la administración pública y la adquisición de nuevos valores. “Por tratarse de un Programa sustentado en una concepción de la Administración más participativa [...] y atenta a las expectativas de los ciudadanos, su éxito requiere una significativa modificación conceptual y cultural que debe ser comprendida y compartida por todos los integrantes [...]” (Halliburton, 2005b: 28). Dadas estas condiciones, cumplida esta fase preparatoria, comienza la implementación propiamente dicha.

La primera etapa en la ejecución del PCCC es la definición de los compromisos, la cual se corresponde con el componente de estándares de calidad de los servicios y el objetivo específico de mayor receptividad y sensibilidad con un desempeño orientado a resultados. Tal como señala Blutman (2005), este momento/componente es el pilar fundamental del Programa. Se trata de identificar los derechos que tienen los ciudadanos y la forma mediante la cual acceden a ellos. Para ello, el organismo debe realizar un proceso de introspección que le permita reconocer quiénes son los destinatarios de sus bienes y servicios, cuáles son las demandas de este grupo, cuáles son la misión, visión, valores y objetivos institucionales, cuáles son los productos que hacen realidad estos objetivos, y cuáles son los procesos y actividades que permiten alcanzar los productos. Con las respuestas a estos interrogantes, la organización está en condiciones de confeccionar un mapa de producción institucional que permita definir los niveles de servicio; en otras palabras: qué pueden esperar los ciudadanos de ella.

En suma, los estándares de calidad de servicio están vinculados a los bienes y servicios que cada organismo provee. Esta afirmación puede resultar obvia, pero es importante subrayarla porque los compromisos deben ser más que declaraciones formales y justamente, para evitar la vaguedad y la mera enunciación es esencial que respondan y reflejen las características de este proceso. Por supuesto, vale aclarar que la definición de los estándares y el trabajo de elaboración del mapa de producción no es estática. Justamente, tal el objetivo de mejora continua que promueve el PCCC, el plan de producción será el puntapié inicial para la elaboración de la primera Carta institucional y al mismo tiempo, la base sobre la cual introducir mejoras de corto, mediano o largo plazo para los servicios que no cumplan los niveles de razonabilidad o los objetivos establecidos. A su vez, esta situación de “previsibilidad” es la que abre los espacios para reclamo ante incumplimientos. Adicionalmente, cada estándar debe estar asociado a un

indicador cuantitativo que permita su monitoreo y evaluación. Cuanto más precisa sea la definición del indicador, mejor podrá ser la evaluación del desempeño del organismo respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos.

El producto final de esta primera etapa es la confección y publicación de la Carta Compromiso con el Ciudadano. Ésta es un documento público que detalla los compromisos a asumir y define claramente cuáles son los niveles de calidad comprometidos (JGM, 2007). En este sentido, la Carta es un contrato administración-ciudadano (Halliburton, 2005a; JGM, 2007), en tanto obliga a las organizaciones públicas a conocer cuáles son las necesidades y expectativas de los ciudadanos; a evaluar y comparar entre lo diseñado y lo efectivamente logrado para completar un proceso de mejora continua que permita la satisfacción de las demandas ciudadanas. Halliburton (2005a) destaca que en Argentina, a diferencia de otros casos nacionales, el PCCC no se reduce a ciertos servicios y/o a ciertos destinatarios. Por el contrario, el Programa incluye al conjunto de las actividades y de los resultados globales de las organizaciones públicas y a todos sus destinatarios finales. “[...] el Programa no se circunscribe a ciertos servicios de importancia para algunos destinatarios [...] el Programa también incluye, a diferencia de las cartas mencionadas, los servicios que deben prestar las organizaciones para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de las obligaciones consensuadas en el marco de la vida democrática [...] y aquellos servicios en los que el destinatario es diferente de aquel con el que la organización entra en contacto directo [...]” (Halliburton, 2005a: 21).

Una vez emitida la Carta, la ejecución del Programa se abre a la fase de comunicación e implementación propiamente dicha. En decir, poner la Carta en acción. Esta etapa se asocia a los componentes de información y comunicación y de participación ciudadana del PCCC y los objetivos específicos de difusión de los estándares, los modos de reclamo y las instancias de participación así como la promoción del involucramiento ciudadano.

Por eso, la organización debe desarrollar las herramientas necesarias que garanticen un sistema de información y comunicación y un sistema de participación de los ciudadanos. Para el Programa, la comunicación es entendida como obligatoria en tanto se constituye como la instancia inicial para facilitar a los ciudadanos el acceso a sus derechos (PROCAE, s/f). Así, es un instrumento deseable para aumentar la receptividad de la administración pública, que la vuelva más efectiva y responsable frente a la población. El sistema de información y comunicación debe proveer los datos considerados de interés público y a su vez, promover la publicación y comunicación de los resultados y desempeño institucionales.

En clara sintonía con estos preceptos, el sistema de participación ciudadana tiene por objeto facilitar y fomentar la intervención de los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas. De manera general, los ciudadanos pueden participar en alguna de las siguientes etapas: elaboración de programas, diseño, planificación e implementación de servicios, evaluación de resultados y/o control social del desempeño institucional. Las modalidades de participación que se establecen son: compartir información, realizar consultas públicas y promover la participación activa (delegación, asociación). Es destacable que, a diferencia de otras cartas de servicios con sesgos más consumeristas (Oliás de Lima Gete, 2003) que conciben al ciudadano como un simple objeto de la prestación de servicios, el PCCC lo entiende como un sujeto participativo. En los términos del PCCC, los ciudadanos tienen derecho a participar en el momento de implementación (PROCAE, s/f); es decir, durante la ejecución. Existen dos formas de intervención ciudadana: por un lado, a través de encuestas de satisfacción; por otro lado, mediante sus consultas y reclamos. El sistema de participación ciudadana debe contemplar la creación de un sistema de quejas y sugerencias (Halliburton, 2005a), que recepcione, procese y responda a los pedidos de los ciudadanos, de manera de garantizar su cumplimiento y los plazos

establecidos al tiempo. En la administración pública prevalece la “cultura de la culpa” (JGM, 2007) que entiende el reclamo como un elemento negativo y trabaja por ocultarlo. Frente a esta realidad, el sistema propuesto en el marco del PCCC busca adoptar una actitud positiva, concibiendo la queja como oportunidad de mejorar un servicio o proceso que está fallando, de manera ágil, efectiva y útil y garantizando un tratamiento equitativo y confidencial (JGM, 2007). Junto a ello, todo reclamo ciudadano debe recibir una disculpa, una explicación o una solución, según el caso y las posibilidades. Como resume la frase de Nohel Clarasó, “los errores fortalecen [...] enseñan lo que no se ha de hacer otra vez, lo que se ha de evitar” (JGM, 2007: 217).

Con la ejecución en curso, comienza la tercera etapa de monitoreo y medición. Este momento se corresponde con el componente de monitoreo y evaluación de las actividades y resultados, con el fin de encontrar desvíos, incongruencias y deficiencias que puedan ser corregidas o replanificadas en un esquema de mejora continua. Este proceso de control y seguimiento se vale de una herramienta esencial: el Tablero de Control de la Carta Compromiso, un programa informático desarrollado por la Subsecretaría de Gestión Pública de la JGM, que permite a los equipos institucionales introducir los datos referentes al Programa, acceder a los resultados de las mediciones y a los gráficos de evolución de los niveles de cumplimiento (PROCAE, s/f). Al tratarse de un aplicativo en línea, los datos son compartidos con la JGM permitiendo la evaluación parcial de las Cartas y la confección del Informe Anual de Avance conforme los términos del artículo 17 del Decreto N° 229/00. Con los resultados obtenidos, la JGM califica anualmente a los organismos participantes del Programa, otorgando distinciones a las Mejores Prácticas así como un Diploma de Honor a aquellas organizaciones que alcanzan durante ese período anual un desarrollo integral de los componentes del PCCC (Halliburton, 2005a). Complementariamente, al finalizar la vigencia de una Carta Compromiso, la JGM efectúa

su evaluación global. Esto significa que analiza el cumplimiento final de los estándares fijados al cumplirse los períodos de vigencia de cada documento. Se busca determinar qué aspectos deben ser mejorados y cuáles tienen potencial para la definición de nuevos compromisos y/u objetivos. Los resultados obtenidos permiten a la JGM establecer qué organismos han tenido mejores desempeños.

En este trabajo, la ejecución del Programa es un proceso clave. La descripción presentada conjugando componentes y etapas, se plantea como un tipo ideal sobre el que se comparará, en el próximo capítulo, la implementación en ANSES, a fin de descubrir cómo opera este modelo y descubrir particularidades.

### **Los logros de la política: continuidad y democratización**

Uno de los mayores éxitos del PCCC es su continuidad en el tiempo, superando una importante crisis institucional y trascendiendo diversas gestiones políticas. “[...] Cuando el proceso de implementación coincidió con los momentos más álgidos de la crisis institucional y política, la situación de alta incertidumbre conspiró contra el normal desenvolvimiento de las actividades vinculadas al desarrollo del Programa [...] No obstante, esta iniciativa de calidad y mejora de la gestión siguió implementándose y creciendo [...]” (JGM, 2011: 15). De hecho, han sido los mandos medios de las organizaciones quienes sostuvieron el PCCC y lo han concebido como una herramienta útil para transitar los momentos de crisis de 2001 y 2002. Sin embargo, un documento del Banco Mundial (Moreno Torres, 2004) señala, justamente, entre los principales desafíos la inestabilidad del compromiso político de la alta dirección; asimismo destaca como fundamental promover la participación interna mediante la modificación de la cultura institucional y los incentivos ofrecidos. Es interesante detenerse en el contrapunto generado entre estas dos observaciones: por un lado, los mandos medios han sido motores



de tracción para el mantenimiento y vigencia del Programa pero no obstante ello, su permeabilidad a los agentes de base ha sido bajo. La internalización de los principios y aportes del PCCC es poco conocida entre sus clientes internos. Sus responsables resaltan la flexibilidad como valor fundamental para explicar la continuidad del PCCC [e1-2016]<sup>9</sup>. En línea con lo anterior, reafirman la idea del rol protagónico de los mandos medios (coordinadores y supervisores), apoyado en la continuidad en sus cargos dado que constituyen los cuadros técnicos y de carrera dentro de los organismos. Sumado a ello, los equipos de la JGM encargados de la asistencia técnica también han perdurado más allá de los cambios de dirección política; constituidos desde el comienzo con una alta rigurosidad técnica, de “saber hacer” (*know how*). Así, la plasticidad y amoldamiento que han desarrollado en sus cargos ha permitido construir una red de gestión conjunta que ha garantizado la supervivencia del Programa.

En el intento de responder a las preguntas de cómo y por qué se explica la continuidad del PCCC, otro elemento clave es la confección de una estructura teórica muy clara y precisa desde el inicio, cimentada en investigaciones previas. De hecho, la implementación “[...] comienza en el año 2000 después de cuatro años de investigación acerca de las experiencias mundiales y de la posibilidad de adaptarlas a la realidad nacional” (Clancy, 2010: 2). En palabras de Malvicino (2001), el Programa ha contado con un sustento legal y constitucional desde el origen, lo que le ha dado mayor previsibilidad para garantizar su vigencia. Junto a ello, la creación mediante decreto presidencial observa el aval de las figuras más altas del Poder Ejecutivo Nacional (Clancy, 2010), otorgando un respaldo político clave para su desarrollo. Otro elemento importante radica en el financiamiento externo del Banco Mundial (BM) durante los

---

<sup>9</sup> En adelante: e1-2016. Entrevista conjunta realizada el 16/08/2016. Fernanda Clancy y Ma. Eugenia Rivero se han desempeñado en forma consecutiva como directoras de la Oficina Nacional de la Innovación de Gestión.

primeros años, confiriendo respaldo y prestigio internacional a la iniciativa. En el recorrido histórico del Programa, puede afirmarse que a partir de 2003, la nueva etapa institucional post-crisis profundiza el desarrollo conceptual y metodológico del PCCC. Este es el período durante el cual suscriben sus Cartas Compromiso un número considerable de organismos. Al mismo tiempo, aquellos que ya formaban parte del PCCC renuevan sus compromisos firmando sus segundas y terceras Cartas, consolidando un ciclo de mejora continua. El resultado más notorio del sostenimiento del Programa y la suma de más participantes es la construcción de una base de datos sin precedentes de la administración pública (JGM, 2011).

En 2011, a diez años de la implementación del PCCC, la JGM evalúa la experiencia como exitosa y afirma que los resultados muestran un alcance de alto impacto en la ciudadanía (JGM, 2011). Resalta como logros el desarrollo de un sistema de participación, reclamos y sugerencias así como el establecimiento de nuevas modalidades de información que han permitido una reorganización sustancial en la vinculación con la ciudadanía (JGM, 2011).

Por su parte, si bien originalmente el Programa tenía como ámbito de aplicación la administración pública nacional, en la práctica se extiende a gobiernos provinciales y municipales y organizaciones pertenecientes al Poder Legislativo y el Poder Judicial. Esta ampliación de los límites de la iniciativa fortalece el objetivo de democratización de las políticas públicas al incorporar a los ciudadanos de todo el país, señalado como uno de los ejes fundamentales del PCCC. Al mismo tiempo, tiende puentes entre y con otros organismos públicos, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

Esta idea de democratización que promueve el Programa permite vincular dos elementos clave ya señalados: el modelo de gestión por resultados y la participación ciudadana. De hecho, la aplicación del modelo de gestión por resultados como elemento articulador de los objetivos del Programa no sólo ha generado cambios profundos en la estructura de la

administración sino también en la producción de sus servicios para facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus derechos y obligaciones. En este sentido, se reitera la idea que, a diferencia de otras experiencias internacionales, el PCCC no se reduce a ciertos servicios ni está sustentado en una visión orientada al consumidor-cliente. Por el contrario, tiene en cuenta a todos los servicios producidos por los organismos y a todos sus destinatarios finales. Por otro lado y sumado a ello, formalmente el Programa ha fomentado la incorporación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de políticas públicas. El ciudadano no es un “cliente”, sino un sujeto que tiene derechos; concretamente, derecho a participar en el ciclo de políticas. He aquí otro punto de diferenciación con las experiencias internacionales. Sin embargo, las autoridades del Programa señalan que la participación ciudadana real es difícil de medir y no existen resultados de un efecto concreto sobre los ciudadanos (e1-2016).

En este punto, es interesante introducir algunos contrapuntos. En una evaluación inicial del Programa, el Banco Mundial (Moreno Torres, 2004) advierte de la necesidad de reforzar las instancias de participación ciudadana, para promover un proceso más inclusivo que realmente tome en cuenta la opinión de los usuarios al momento de definir los estándares de calidad. En la misma línea, es pertinente la crítica de Drewry (2005) en cuanto las Cartas de Servicios no son representaciones equitativas de la relación entre Estado y ciudadanos, sino pseudo-contratos determinados unilateralmente por la administración pública. No hay una negociación real y si bien es deseable considerar las fases de participación como insumo para la elaboración de los documentos, en la práctica no hay instancias que obliguen a los organismos a cumplir con ello. Ahora bien, es destacable la iniciativa de inclusión del ciudadano y tal como concluye Clancy (2010) la experiencia argentina constituye un avance importante en la consolidación de una administración pública más receptiva y atenta a la voz de los ciudadanos. En otras

palabras: la implementación del PCCC muestra resultados positivos en la interacción entre Estado y ciudadanía, sin dejar de reconocer las dificultades propias de los organismos: sus limitaciones de recursos, la rigidez de sus estructuras y la resistencia al cambio por parte de sus integrantes. Aún así, si bien esta iniciativa no es óptima sí se destaca como un paso hacia adelante en la consolidación “[...] de un Estado receptivo con la fortaleza suficiente para cumplir las funciones para las que fue creado” (Clancy, 2010: 26).



### Capítulo III: Programa Carta Compromiso con el Ciudadano en ANSES.

#### Transformación institucional para generar una línea directa con los ciudadanos

En el presente capítulo, se analiza el PCCC en ANSES. El argumento se centra en los objetivos planteados oportunamente:

- a) Describir el proceso de implementación del Programa para observar cómo opera la tendencia gerencialista y la tendencia de tipo participativa en la gestión de *lo público*.
- b) Identificar y analizar las lógicas de acción y/o factores/incentivos que condicionan la implementación del Programa y la cooperación entre Estado y ciudadanos.
- c) Describir los efectos del Programa sobre la gestión de ANSES y sobre los ciudadanos.

Cada uno de ellos aporta aristas distintivas para contribuir al estudio general de la relación entre la administración pública y la ciudadanía, cómo son los procesos de coordinación y participación entre estos dos actores a partir de una iniciativa que combina gobernanza y NGP en el contexto específico de un organismo insignia en el escenario público argentino. Para desarrollar los argumentos planteados, el análisis se organiza a partir del estudio de los componentes que estructuran el Programa. Dado que este trabajo está centrado en la relación entre Estado y ciudadanos, en cómo opera la participación en los procesos de políticas públicas y en cómo influyen las herramientas de gerenciamiento privado en el ámbito público, se focalizará sobre tres de los cuatro componentes que estructuran el PCCC: Componente estándares de calidad, Componente información y comunicación con el ciudadano, y Componente participación ciudadana. La elección se justifica, además, en que estos tres componentes comprenden la etapa de ejecución o

implementación que es el proceso focal de estudio. Así, las dimensiones de análisis serán: Estándares, Comunicación + Información y Participación.

La dimensión Estándares refiere a los niveles de servicio que serán comprometidos por el organismo en relación a sus productos y servicios, para alcanzar las expectativas de los ciudadanos.

La dimensión Comunicación + Información remite a las estrategias que se emplean para la comunicación de los servicios ofrecidos así como también de los estándares comprometidos. Sumado a ello, abarca los canales de información sobre formas de participación y reclamo.

La dimensión Participación alude a la incorporación de los ciudadanos como ‘sujetos activos’ en la implementación de las políticas públicas. En los términos del PCCC, se trata de incluir sus opiniones, reclamos, sugerencias, quejas y puntos de vista de manera de tenerlos en cuenta para el mejoramiento de la calidad de los servicios. Al mismo tiempo, este relevamiento de necesidades, demandas y expectativas funciona como una instancia de control sobre el desempeño organizacional.



Fuente: elaboración propia

Si bien los componentes y la etapa de implementación son cruciales, también lo son las Cartas Compromiso con el Ciudadano publicadas por ANSES. En base a la estructura descrita en el marco teórico para estos documentos, se consideran los apartados de compromisos y formas de reclamo, los cuales se analizan a partir de las dimensiones mencionadas.

En resumen, las dimensiones de análisis se aplican sobre el proceso de ejecución del Programa y sobre los textos de las Cartas Compromiso, para desplegar los argumentos enumerados. Adelantando los resultados del análisis documental, se puede destacar que el contenido de los documentos está en clara sintonía con el proceso de implementación y plasma las lecciones aprendidas así como los cambios acontecidos. Al mismo tiempo, sostiene una coherencia de documento a documento que, más allá de alguna modificación de vocabulario o estilo, permite identificar una visión bien constituida en ANSES respecto al Programa y la centralidad que tiene en la organización.

A modo de sumario, se presenta a continuación un cuadro de las tres Cartas Compromiso y los puntos destacados que surgen de su análisis comparativo.

DIMENSIONES	CATEGORIAS	CCC1	CCC2	CCC3
ESTÁNDARES	ATRIBUTOS DE CALIDAD	Capacidad de respuesta / Accesibilidad / Confiabilidad / Comprensión del ciudadano		
		Credibilidad / Empatía y cortesía		Competencia
	COMPROMISOS	Cuantificados y verificables. Implican resultado material		
		Mismos compromisos. Reducción de plazos de CCC1 a CCC2		Nuevos compromisos vinculados a TIC. Modificación de algunas variables de medición.
	INDICADORES	Cada compromiso tiene un indicador.		
		Fórmula de medición Qué se mide (atributos) Frecuencia de verificación		Fórmula de medición Frecuencia

<b>COMUNICACIÓN + INFORMACIÓN</b>	SISTEMA DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	Detalle de vías de acceso para obtener información. Tres modalidades: presencial, telefónica y web.	
		Canal de Comunicación con el Ciudadano	Formas de contacto Incorporación modalidades remotas / autogestión.
<b>PARTICIPACIÓN</b>	SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Canal de Comunicación con el Ciudadano	
		Encuestas de satisfacción Relevamiento de expectativas Reuniones Órgano Consultivo	Canales de participación de carácter consultivo Seminarios / Capacitaciones / Encuestas
	SISTEMA DE QUEJAS Y SUGERENCIAS	Canal de Comunicación con el Ciudadano	Sistema de Gestión de Reclamos

Fuente: elaboración propia en base a cartas compromiso.

### **ANSES y PCCC: datos fundamentales para describir una larga relación**

Una vez publicado el Decreto N° 229/00, Fernanda Clancy y María Eugenia Rivero<sup>10</sup> afirman que ANSES fue de los primeros organismos “grandes” en sumarse a la iniciativa de Carta Compromiso. Así, comienza la fase preparatoria (JGM, 2007).

“Durante el año 2001, a instancias de la Gerencia Planeamiento, se iniciaron los contactos con la Subsecretaría de la Gestión Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM), con el fin de implementar Carta Compromiso con el Ciudadano en ANSES. A tales efectos, se conformaron dos equipos de trabajo, uno por cada Organismo, que inmediatamente comenzaron a trabajar en la implementación del Programa” (Malvicino, 2005: 7).

La centralidad de esta fase radica, justamente, en la conformación del equipo de trabajo, su capacitación y el diseño del plan de trabajo. No se desarrolla porque se trata del

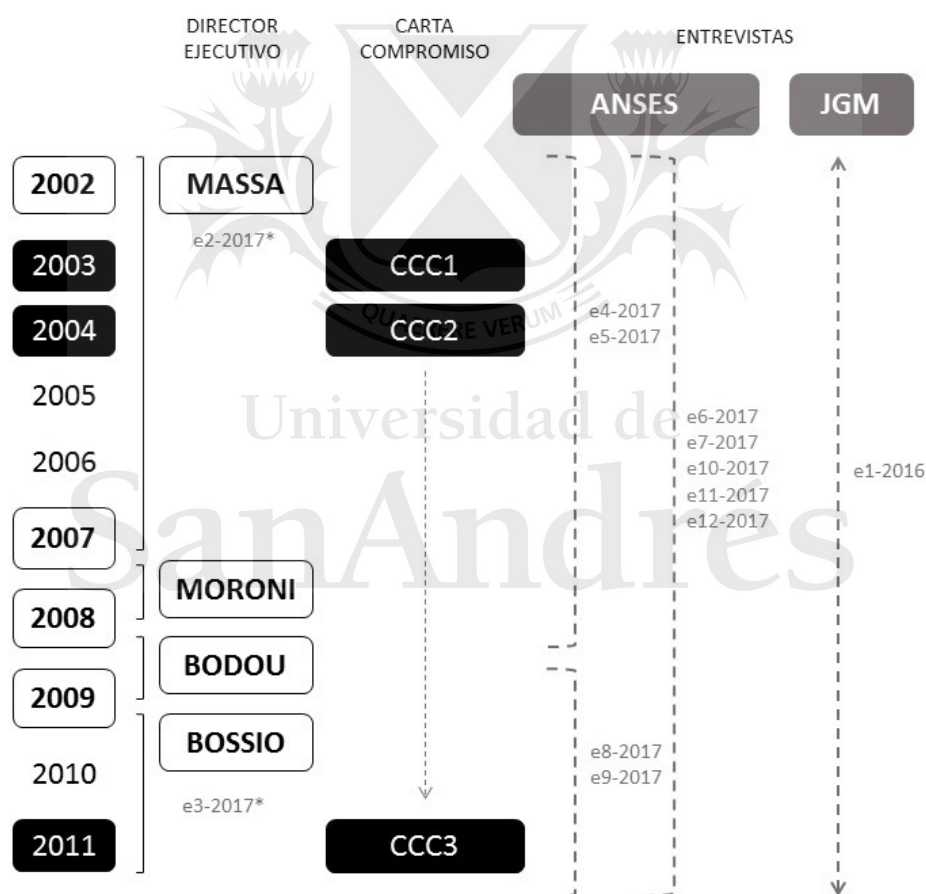
<sup>10</sup> En adelante, e1-2016. Entrevista conjunta realizada el 16/08/2016. Fernanda Clancy y Ma. Eugenia Rivero se han desempeñado en forma consecutiva como directoras de la Oficina Nacional de la Innovación de Gestión.



momento de preparación al Programa, de reunir los recursos (humanos, materiales, simbólicos) para garantizar su funcionamiento.

A continuación se presenta una línea de tiempo que abarca el período de análisis. Resume los principales hitos y pretende ser una ayuda memoria para el lector, por ello se incluyen:

- Los Directores Ejecutivos y sus períodos
- Las Cartas Compromiso y sus fechas de aprobación
- El listado de actores que formaron parte de ANSES y fueron entrevistados, ordenados conforme su participación temporal.



Referencias:  
\* Funcionario político

Fuente: elaboración propia

### **Estándares: el corazón que da vida a la implementación**

La implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano comienza en ANSES en enero de 2002. En su relato de los hechos, Guillermo Malvicino brinda una descripción precisa y detallada de cómo sucedieron:

“Acaecidos los hechos que provocaron la inestabilidad política de fines de 2001 y principios de 2002, asumieron nuevas autoridades en el Organismo, quienes valoraron la importancia que Carta Compromiso tiene y apoyaron la iniciativa, brindándole todo el sustento político y técnico a su alcance para el lanzamiento efectivo del Programa.

Es así que se retomaron las actividades en conjunto con JGM, delineándose durante el transcurso del año 2002 los alcances del Programa en ANSES (se decidió extenderlo a todas las UDAI, UDAT y Oficinas de todo el país) y decidiéndose que fueran comprometidos la mayor cantidad posible de prestaciones y servicios que ANSES ofrece, todo ello con el objeto de asegurar la calidad del servicio mediante un proceso de mejora continua, con la inclusión de un monitoreo interno y otro externo como garantía de cumplimiento.

Asimismo, y durante el año 2002, personal de ANSES concurrió a dos Seminarios organizados por JGM, uno referido a Carta Compromiso con el Ciudadano (en el cual participaron todos los organismo adheridos al programa) y el otro referente a Sistemas de Participación Ciudadana, encuentros que sirvieron para fortalecer la capacidad de gestión de la calidad del personal de ANSES” (Malvicino, 2005: 7 y 8)

De sus palabras, se deriva una primera conclusión fundamental: el proceso de implementación tiene una fuerte impronta política. Esta característica será sostenida y

estará presente en todo el período estudiado. Alberto Freire<sup>11</sup>, Eugenio Ravaglino<sup>12</sup> y Exequiel San Pedro<sup>13</sup> señalan que si bien la idea de incorporar a ANSES a la iniciativa fue de Malvicino, ha sido el “pleno apoyo” (e4-2017, e5-2017) de Sergio Massa el factor determinante. Este respaldo es esencial para que el funcionario pueda llevar adelante el plan de trabajo. Tal como señalan Clancy y Rivero, en los años pos-crisis, el PCCC gana adeptos porque ayuda a diagnosticar problemas de gestión y colabora con el ordenamiento institucional (e1-2016). Este puede haber sido un incentivo primordial para que la nueva dirección ejecutiva entienda al Programa como una oportunidad para estandarizar las formas de trabajo y alcanzar logros de gestión ‘vendibles’.

Con el respaldo pleno del Director Ejecutivo, el equipo de trabajo liderado por Malvicino elabora el mapa de producción de la organización; esto es: el esquema que presenta y describe los principales objetivos del organismo e identifica los productos y servicios ofrecidos, junto a los macroprocesos y procesos necesarios para alcanzarlos (JGM, 2007). Este mapa es la base sobre la que se definen los compromisos a asumir, sus plazos e indicadores. En ANSES, el proceso de confección del mapa de producción y la elaboración de la primera Carta está marcado por la sinergia entre las Gerencias de Planeamiento y Prestaciones (e4-2017). Alberto Freire apunta que el área que lideraba participa activamente en la etapa de diseño de la Carta “por ser Prestaciones el área sustantiva del organismo” (e2-2017). Ravaglino afirma que Prestaciones se posiciona como un gran aliado y gracias a su “entusiasmo” con la iniciativa, se logra sumar la

---

<sup>11</sup> En adelante, e2-2017. Entrevista realizada el 20/03/2017. Alberto Freire ingresó en la Caja de Asignaciones Familiares en el año 1991, que luego pasaría a formar parte de ANSES. Se desempeñó en áreas de control prestacional y prevención de fraude, hasta que fue nombrado por Sergio Massa como Gerente de Prestaciones. Ejerció este cargo entre 02/2002 – 04/2008. A partir de esa fecha, deja de formar parte de la dotación de ANSES.

<sup>12</sup> En adelante, e4-2017. Entrevista realizada el 13/09/2017. Eugenio Ravaglino ingresó en ANSES a finales de los años '90. Entre 2002 y 2008 se desempeñó como analista de procesos y luego, como coordinador en el ámbito de la Gerencia Planeamiento. En 2008 deja de pertenecer a ANSES.

<sup>13</sup> En adelante, e5-2017. Exequiel San Pedro fue analista de procesos en la Gerencia Planeamiento entre 2003-2008. A partir de esa fecha, se ha desempeñado como asesor de proyectos especiales en el área jurídica y actualmente, en la Jefatura Regional Bonaerense IV.

participación de otras gerencias que, de no hacerlo, quedan expuestas frente a la alta dirección (e4-2017). Un equipo conjunto de Prestaciones y Planeamiento recorre las Unidades de Atención Integral (UDAI) del país, relevando necesidades operativas y de recursos. Sumado a ello, se conversa con el personal para conocer cuál es su realidad de trabajo diaria; el objetivo, en palabras de Ravaglino, “era hacer sentir participantes a los empleados” (e4-2017). De estas conversaciones se obtienen algunas conclusiones fundamentales: los estándares deben responder a las demandas de los ciudadanos, deben otorgar mayor previsibilidad a la resolución y otorgamiento de trámites y servicios. Además, cada estándar debe estar asociado a “un indicador que sea sencillo, pero efectivo” (e5-2017); los indicadores deben ser amigables desde lo operativo y alcanzables en el corto plazo, para generar resultados rápidos y visibles que motiven al conjunto y acallen a los reactivos (e2-2017, e4-2017, e5-2017). Entonces, primero se define el estándar y luego, el equipo de trabajo establece cómo medir ese estándar, con qué indicador. En base a esas definiciones, se comienza a alinear la gestión. “Eso fue lo que trajo aparejado la implementación de la Carta Compromiso, digamos. Obligó a la organización a trabajar en una lógica de resultados” (e2-2017).

Este es un punto fundamental: la implementación del PCCC enfrenta a ANSES con la necesidad de homogeneizar y nivelar los modos de trabajo. Principalmente, unificar criterios normativos y estandarizar los procesos. Tal como explica Freire, al definir estándares de compromiso resulta imperioso organizar y ordenar las “cuestiones que uno tenía que asumir” (e2-2017). Así, comienza una etapa de descentralización operativa y centralización normativa y de incorporación de nuevos conceptos vinculados a la gestión: productividad, resultados, tableros de mando. En este contexto, uno de los proyectos más ambiciosos ha sido el Programa de Estandarización Integral (PEI). “El PEI propone una reingeniería que impactará tanto sobre los procesos, como sobre los recursos” (Malvicino,

2004: 12). Se trata de desarrollar alternativas a la atención presencial para reducir la demanda al tiempo que se desarrollan sistemas de asistencia operativa para agilizar la carga y resolución de trámites. Freire explica que en el marco del PEI se delinean las primeras versiones de los sistemas operativos y aplicativos informáticos que constituyen la columna vertebral de ANSES: SICA (Sistema de Iniciación, Cómputo y Liquidación), SIDU (Sistema Interno de UDAI) y SGT (Sistema de Gestión de Trámites). Su éxito, continuidad y evolución está dado porque se conciben a partir del trabajo conjunto de las áreas de sistemas y los referentes de las áreas operativas (e2-2017, e5-2017). A su vez, la constitución de estos equipos de trabajo interdisciplinarios opera como un elemento estructural en la constitución de una cultura de trabajo unificada. Esto así porque “[...] ANSES era como la Torre de Babel [...] no es un organismo muy antiguo, es un organismo muy nuevo a partir de organismos muy antiguos” (e2-2017). ANSES se crea a partir de la unificación de las distintas cajas previsionales, cada una de las cuales tenía idiosincrasias y realidades distintas. En la práctica, generar un organismo único a partir de estos pequeños núcleos ha sido un trabajo de años. Si bien para 2002 este proceso de unificación está bastante avanzado, Freire opina que el que PCCC ayuda a consolidarlo en forma definitiva (e2-2017).

Hasta aquí, hay una clara presencia de la tendencia gerencialista mediante la incorporación de elementos propios de la NGP. La tendencia participativa se visualiza en la consulta al público externo e interno. Se realizan encuestas para conocer la opinión de los ciudadanos y beneficiarios. Estos puntos de vista se vuelven centrales para entender las demandas y expectativas sobre la organización. Al mismo tiempo, como se señaló, se consulta y conversa con el personal de manera de identificar sus necesidades y los factores que operarían positivamente sobre el entorno y tareas laborales. Nuevamente, lo que

subyace a este proceso es un compromiso político sostenido para garantizar la implementación.

El resultado de este trabajo se plasma en la primera Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC1), aprobada por Resolución D.E.-N N° 490/03. Conforme su texto, la iniciativa se sustenta en dos pilares: la calidad de los servicios como derecho de los ciudadanos y la transparencia de la gestión mediante la participación ciudadana. Las palabras del Director Ejecutivo en su *Carta a los ciudadanos*, prólogo de la CCC1, refuerzan este concepto al explicar que la implementación “[...] significa asumir un compromiso de calidad de los servicios con los afiliados y beneficiarios del ANSES como una obligación permanente” (ANSES, 2003: 7). Mejorar la calidad de los servicios, mejorará la relación entre el organismo y los ciudadanos. En esta línea, el Programa supone un desafiante proceso de mejora porque la calidad comprometida de los servicios será cuantificada para facilitar su medición y monitoreo por parte de los usuarios. Un punto a destacar es que “[...] en este lanzamiento de la Carta Compromiso, los estándares de calidad no son los máximos que pueden brindar algunas de las UDAI y Oficinas del ANSES [...] cuando estos compromisos de calidad se alcancen se redefinirán nuevos compromisos más exigentes” (ANSES, 2003: 7). Aquí se está fijando un límite a los horizontes de aplicación del Programa y al mismo tiempo, se lo está concibiendo como una política a largo plazo de consecución progresiva.

La impronta política de la implementación enmarca la renovación de compromisos en la aprobación de la segunda Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC2) conforme la Resolución D.E.-N N° 1186/04. En el prólogo a la nueva Carta, el Director Ejecutivo afirma que “nuestros compromisos vertidos en la Carta Compromiso con el Ciudadano 2003 han sido cumplido mayoritariamente, por lo que ahora nos proponemos mejorarlos en la medida de nuestras capacidades [...]” (ANSES, 2004a: 7). Massa refuerza la idea

de mejora continua planteada en la CCC1: el Organismo reconoce sus potencialidades y limitaciones; aprende de sus errores y muestra una continua voluntad de superación. Se apuesta por una estrategia de avanzar por tramos pero hacerlo con la certeza de poder cumplir los objetivos pautados. En este sentido, se fija la línea de acción para este nuevo período augurando que “en 2004 estamos incorporando nuevos estándares a la par que estamos mejorando en promedio un 18% aquellos compromisos establecidos en 2003” (ANSES, 2004a: 7). Tal como resume Ravaglino, la nueva carta es más madura a nivel de gestión, con una mejora en los tiempos comprometidos (e3-2017). De hecho, en cuanto a los estándares, la CCC2 reduce los tiempos de tramitación/resolución planteando “[...] un avance sensible plasmado en la mejora en los estándares de varios de los servicios y prestaciones y en la incorporación de metas de calidad vinculadas a servicios que no habían sido incluidos anteriormente [...]” (Halliburton, 2006: 28). La línea de continuidad con los esquemas de trabajo desarrollados para la CCC1 se consolida y se evidencia en la estructura y contenido del documento. En 2005, por esta segunda carta, ANSES recibe la distinción “Diploma de Honor” por el desempeño global del organismo en el Programa “[...] que refleja una tendencia general hacia una administración basada en la gestión de la calidad, la mejora continua y la receptividad [...] en relación con las expectativas, opinión y demandas de los destinatarios de sus servicios, que puede ser verificada con logros y mejoras concretas” (Halliburton, 2006: 28).

El rasgo político que domina la aplicación del Programa se visualiza fuertemente en mayo de 2008 con el cambio de autoridades. Luego de la salida de Massa en diciembre de 2007 y la asunción de Claudio Moroni, Amado Bodou es designado Director Ejecutivo. Con él, se nombra a un nuevo referente político-técnico para el PCCC y Malvicino es desvinculado de sus funciones en la Gerencia de Planeamiento. San Pedro opina que el desplazamiento de Malvicino se da porque las nuevas autoridades “tenían otras

prioridades”. “Yo con Bodou no tenía ningún problema, pero no me llevaba bien en cuanto a definiciones de trabajo; era muy liberal. Cambió la línea [...]” (e5-2017). Ravaglino coincide al afirmar que “la herramienta pierde peso específico” (e4-2017). Además, expresan su rechazo a la salida de Malvicino, alegando que se realizó en malos términos; “Guillermo era un hombre de trabajo, que no merecía ese maltrato, por eso mi alejamiento de Bodou” (e5-2017). Por su parte, Edmundo Álvarez<sup>14</sup> señala que “se desarticuló equipos, pero principalmente se desarticuló en lo invertido durante el período anterior” (e6-2017). Si bien las opiniones de los actores conllevan una clara connotación negativa, parecen responder más a la admiración/respeto por un funcionario. Aunque durante la dirección ejecutiva de Bodou no se renuevan compromisos, se mantiene en vigencia la CCC2 y el PCCC continúa operando en el ámbito de la organización. De hecho, “[...] la evaluación 2010-2011 resultó altamente positiva, surgiendo una rica posibilidad para explorar oportunidades de mejora y propuestas” (JGM, 2013: 2).

Una vez más, puede suponerse que los mismos incentivos que promueven la implementación de la iniciativa juegan un rol clave en esta etapa para su sostenimiento: tal como subrayan Clancy y Rivero, el PCCC “no hace mal a nadie” (e1-2016) y la capacidad para ‘vender’ gestión vuelve a ser un elemento determinante y positivo. El Programa tiene flexibilidad para adaptarse a las distintas coyunturas; y puede echarse mano de él cuando la gestión requiere mostrar resultados rápidos, amigables y cuantificables para la ciudadanía. Paralelamente, si bien pueden modificarse los responsables, los miembros del equipo técnico muestran continuidad en sus puestos, situación que facilita la implementación y el sostenimiento en tanto el ‘saber hacer’ está aprendido y es fácilmente ejecutable.

---

<sup>14</sup> En adelante, e6-2017. Entrevista realizada 14/10/2017. Edmundo Álvarez tiene más de 20 años de antigüedad en ANSES. Se desempeñó en diversas áreas operativas y actualmente es asesor administrativo en una UDAI. Entre 2002-2012 fue analista de procesos de la Gerencia Planificación Estratégica y Operativa de la Gerencia Planeamiento.



Cecilia Maccarone<sup>15</sup> afirma que en estos años se focaliza en la calidad y en la certificación de procesos bajo normas IRAM-ISO. Conforme las palabras de Malvicino, en ANSES el PCCC se enmarca dentro de una política integral de gestión de la calidad, que mejore los procesos para optimizar la experiencia ciudadana con la administración pública (Malvicino, 2001; 2005). Así, desde el origen, el Programa contempla el desarrollo de un sistema de gestión de la calidad mediante la certificación por normas internacionales. Este diseño genera, tal lo explica Rubén Dechnik<sup>16</sup>, una “retroalimentación entre calidad y Carta Compromiso” (e12-2017). La clave está en la vinculación entre ambos. Durante la CCC1, la calidad se entiende como instancia necesaria para alcanzar los estándares comprometidos. En la CCC2, y especialmente a partir de la asunción de Amado Bodou, el sistema de gestión de calidad adquiere mayor independencia y durante los años 2008-2011 alcanza sus mayores niveles, certificando subprocesos asociados a la atención al público en la mayoría de sus UDAI y UDAT (e9-2017; e12-2017).

La certificación de procesos y las políticas de calidad complementan al PCCC; ambos se consideran parte del mismo “paquete de herramientas” (e4-2017) para optimizar la gestión. Así, puede pensarse que, cuando los actores hablan de cambio de prioridades, es en este sentido que se modifican. Claramente, la decisión de apostar por la certificación de procesos responde a necesidades políticas y a la lectura de las coyunturas: para la nueva dirigencia, esta es la iniciativa para visualizar la gestión y el desempeño. Una explicación posible puede estar en que las certificaciones tienen un resultado único, fácilmente entendible por el público general. Como factor extra, no existe mediación de

---

<sup>15</sup> En adelante, e9-2017. Entrevista realizada el 02/11/2017. Cecilia Maccarone ingresó en ANSES a finales de 2008, como consecuencia de la sanción de la Ley 26.425 – SIPA (formaba parte de Consolidar AFJP). Desde su ingreso hasta 2017, se desempeñó como analista de procesos avanzada en diversas coordinaciones de la Gerencia Planeamiento. Actualmente, forma parte de la Dirección de Capacitación.

<sup>16</sup> En adelante, e12-2017. Entrevista realizada el 22/11/2017. Rubén Dechnik es especialista en temas de calidad. Se desempeñó como Coordinador en las Gerencias de Prestaciones (2002-2008) y Planeamiento (2008-2012) en cuestiones asociadas a la certificación de procesos. A partir de esa fecha, trabaja en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

otra instancia del aparato estatal, facilitando la disponibilidad de datos y dando libertad de acción a ANSES respecto a la promoción y publicidad de los resultados. Desde esta perspectiva, podría pensarse que, en contraposición a la percepción de los actores, más que cambio de prioridades es un complemento. La calidad también aporta resultados concretos, visibles y ‘vendibles’. Sumado a ello, el sello IRAM-ISO es un sinónimo de calidad reconocido en todos los ámbitos, que posiciona a ANSES por encima de otras administraciones públicas y la equipara con empresas y organizaciones privadas de primera línea.

En 2011, Diego Bossio asume la conducción de ANSES y su gestión está signada por la continuidad, tanto del PCCC como de la certificación de procesos por normas internacionales. La impronta política vuelve a ser el termómetro: Rodrigo Ruete<sup>17</sup> explica que tanto Bossio como él conocían el Programa y sus ventajas para una organización; por eso, deciden reeditarlo (e3-2017). Para la nueva dirección ejecutiva no se trata sólo de brindar respaldo político a la iniciativa, sino de adoptar una actitud proactiva en cuanto a su implementación, especialmente porque “[...] el hecho que el Organismo afiance su compromiso con la ciudadanía incorporando nuevas metas y estándares a la Carta Compromiso con el Ciudadano se traduce en nuevos derechos que podrán ser ejercidos” (ANSES, 2011: 4).

Justamente, este será el rasgo más visible del proceso de diseño de los estándares: pensarlos en términos de satisfacción de derechos. Aunque no se cuenta con testimonios directos de este proceso, las justificaciones de la Dirección Ejecutiva en los considerandos de la resolución que aprueba la nueva Carta están orientadas a echar luz sobre el mismo: “[...] transcurridos más de seis años desde la vigencia de la segunda CCC resulta oportuno reactualizar los compromisos de ANSES ante la ciudadanía, teniendo en cuenta

---

<sup>17</sup> En adelante, e3-2017. Entrevista realizada el 03/04/2017. Rodrigo Ruete se desempeñó como Secretario General de Diego Bossio entre los años 2009-2015.

los cambios ocurridos en materia de servicios y beneficios que administra actualmente la Administración [...]” (ANSES, 2011: considerandos). En este sentido, se evidencia una actualización en el mapa de producción organizacional. Se incorporan compromisos asociados a nuevas tecnologías y a las nuevas prestaciones que forman parte de los servicios ofrecidos por ANSES<sup>18</sup>.

Al preguntar a los actores respecto del proceso de diseño, sus percepciones son variadas. Para Inés Azpelicueta<sup>19</sup>, ANSES se ve obligada a emitir una nueva carta y por eso, “buscaban objetivos sumamente realizables, que no generen conflictos de ningún tipo y que se cumplan fácilmente” (e7-2017). Por su parte, Nora Rivero<sup>20</sup> identifica a la JGM como impulsora de la confección de la carta (e11-2017). Reforzando su testimonio, el Informe de Evaluación 2011-2012 señala que una de las conclusiones más relevantes de la evaluación 2010-2011 “[...] fue la necesidad de poner en vigencia la tercera carta en sintonía con la política de la ANSES de facilitar el acceso a la información y a los servicios” (JGM, 2013).

En suma, mediante la Resolución D.E.-N N° 601/11 se aprueba la tercera Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC3). Por primera vez, en este nuevo documento hay una identificación directa con el Gobierno Nacional. “El fortalecimiento de los valores democráticos ha sido uno de los ejes principales de este Gobierno que conduce la Presidenta Cristina Fernández [...] Desde ANSES queremos una vez más fortalecer el cumplimiento de esos valores y por eso firmamos un nuevo compromiso con todos los habitantes del país [...]” (ANSES, 2011: 4). Sumado a ello, la CCC3 se plantea como una

---

<sup>18</sup> De 2008 en adelante, a la creación del SIPA se suman la asignación universal por hijo para protección social (2009) y la asignación universal por embarazo (2011).

<sup>19</sup> En adelante, e7-2017. Entrevista realizada el 25/10/2017. Inés Azpelicueta ingresó en ANSES a principios de los años 2000. En 2005/2006 pasó a formar parte de la Gerencia Planeamiento, abocada a tareas de calidad e innovación. Actualmente se forma parte de la Dirección de Contabilidad.

<sup>20</sup> En adelante, e11-2017. Entrevista realizada el 14/11/2017. Nora Rivero formó parte de diversas áreas de ANSES, hasta su traslado a la Gerencia Planeamiento en 2004. Según sus propias palabras, fue representante de ANSES ante la JGM, actuando como nexo con las áreas de ANSES, específicamente en la definición de indicadores. Desde finales de 2017, está jubilada.

herramienta para aprender a ser “un ciudadano comprometido” (ANSES, 2011). Hay una interpelación directa del Director Ejecutivo para que el usuario disponga de la carta, para que “haga uso” de ella, es decir: ejerza sus derechos a reclamar por los resultados comprometidos (ANSES, 2011). En lo que respecta a los estándares comprometidos, hay una continuidad con los documentos anteriores, reforzando el concepto de reducción de tiempos de tramitación/resolución.

Con las tres Cartas Compromiso con el Ciudadano publicadas, es oportuno introducir el análisis comparativo de las mismas. De manera general, las cartas pueden pensarse en dos bloques. Por un lado, la CCC1 y CCC2; por otro, la CCC3. Las dos primeras tienen un diseño, contenido y lenguaje muy similares, mientras que la tercera presenta diferencias y contrapuntos. Se entiende que las divergencias reflejan los cambios de dirección ejecutiva y se relacionan con los incentivos y prioridades políticas, así como lineamientos teóricos en boga para cada coyuntura. Estos factores condicionan la inclusión o no de determinadas temáticas, la utilización de conceptos particulares y el mayor desarrollo de algunas categorías en detrimento de otras. En este sentido, el binomio CCC1-CCC2 está claramente concebido dentro de los lineamientos de la NGP. Las cartas son entendidas como instrumentos clave para la mejora continua de la institución estructurada a partir de una gestión por resultados. En el caso de la CCC3, su identificación con la NGP es menos explícita, pero aún así la utilización de conceptos como “usuarios”, “destinatarios de los servicios” y “servicios” permite observar una continuidad en la aplicación de los lineamientos de esta tendencia. A su vez, si bien discursivamente hay un desdén por los elementos de gerenciamiento privado aplicados al ámbito público, el propio sostenimiento del PCCC y la renovación de un nuevo documento dejan ver el reconocimiento a la iniciativa, a la centralidad de sus valores de participación y coordinación que contribuyen a la ampliación de derechos.

Tomando como marco de referencia la dimensión en análisis, el estudio comparativo de los textos se focaliza en tres categorías: atributos de calidad, compromisos de mejora asumidos e indicadores.

Los atributos de calidad son las características y/o valores que subyacen a los compromisos. Para ANSES son: capacidad de respuesta, accesibilidad, comunicación, credibilidad, confiabilidad, comprensión del ciudadano, y transparencia<sup>21</sup>. Tal se lo hace constar en los textos de las CCC, están contruidos a partir de las necesidades expresadas por los ciudadanos. En este sentido, conforme lo dicho por los actores, los atributos de calidad surgen de los contactos realizados en la etapa del mapa de producción institucional. Se los puede pensar no sólo como una ampliación de los compromisos a asumir sino también como las características que atraviesan la definición de dichos compromisos. Al mismo tiempo, están enmarcados en el proceso permanente de mejorar las prestaciones y servicios brindados por la organización.

Los compromisos de mejora asumidos son los estándares comprometidos para el cumplimiento durante el período de vigencia de la carta. Considerando la tipología de compromisos que propone Merino Estrada (2002), puede afirmarse que en las Cartas Compromiso con el Ciudadano de ANSES, los compromisos son cuantificados y verificables; es decir, “[...] controlables de alguna manera por el usuario o receptor, que puede verificar el nivel de cumplimiento” (Merino Estrada, 2002: 166). En líneas generales, los estándares que compromete ANSES están vinculados a plazos de resolución, principalmente para los beneficios provisionales; esta característica facilita su medición. Además, implican un resultado material (la entrega de una constancia o la extensión de un comprobante) que simplifica su seguimiento o bien, representa la

---

<sup>21</sup> Como la definición de cada uno es esencialmente la misma, variando sólo formas de redacción o estilo, el listado se basa en los términos utilizados en la CCC1. Solo se incluyen los atributos sostenidos de una carta a otra.

resolución del trámite deseado. Por ejemplo, si una persona se acerca a gestionar una jubilación, recibirá una constancia de beneficio iniciado y verificará el plazo comprometido para su resolución; a su vez, si una persona se acerca a ANSES a tramitar un comprobante de empadronamiento a obra social se le otorgará el comprobante directamente, en el momento. A su vez, se deja bien en claro que se realiza un seguimiento permanente de los indicadores que se explicitan para cada estándar comprometido.

De una carta a otra, se observa una evolución en los compromisos. Esto es, principalmente, una disminución de los plazos de resolución comprometidos de un documento a otro. No obstante, corresponde señalar que en otros casos los compromisos modifican su manera de expresión o la variable a controlar, resultando más complejo e inexacto trazar una línea evolutiva. Por ejemplo, para la prestación por desempleo<sup>22</sup> en las cartas uno y dos se compromete el período de pago mientras que en la tercera carta se compromete la entrega de la constancia de realización de otorgamiento. Así, no se puede afirmar si existe una mejora o reducción en los tiempos suscritos porque “60 días corridos” (CCC1) o “45 días corridos” (CCC2) no refieren a la misma variable que “en el momento” (CCC3). Podría existir una mejora en ambas variables, pero no existe la posibilidad de una comparación.

Por otra parte, entre las CCC1-CCC2 y la CCC3 se suman compromisos vinculados a los servicios que ha incorporado el organismo gracias al uso de las TIC. En la CCC3 se incorporan estándares de calidad directamente asociados a la página web, a las aplicaciones y aplicativos informáticos y a formas de atención que no implican la

---

<sup>22</sup> Para la prestación por desempleo, los compromisos son los siguientes (se reproducen textualmente):

CCC1: *El pago de la Prestación por Desempleo se hará efectivo dentro de los 60 (sesenta) días corridos de iniciado el trámite con toda la documentación necesaria.*

CCC2: *El pago de la Prestación por Desempleo se hará efectivo dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días corridos de iniciado el trámite con toda la documentación necesaria.*

CCC3: *La constancia de realización de otorgamiento del beneficio de prestación por desempleo se entrega en el momento.*

interacción con un empleado de ANSES, sino que son a distancia y en el momento en que el usuario lo determine. De hecho, el sitio web pasa de ser un mero portal de información a ser un medio de gestión. En las cartas uno y dos, está considerado dentro de la sección “Información al Ciudadano” y es una fuente de consulta que no permite la interacción<sup>23</sup>. En cambio, en la carta siguiente, el sitio web habilita a los ciudadanos a realizar gestiones sencillas con un resultado inmediato. Aquí se evidencia una actualización de los términos previstos inicialmente en el Programa gracias al avance de la tecnología y la incorporación de la misma en la gestión pública orientada al ciudadano. Además, esta acción permite a los usuarios y destinatarios ampliar su capacidad de participación al tiempo que enriquece los sistemas de reclamo y monitoreo.

En cuanto a los indicadores para el seguimiento y evaluación de los compromisos, en los tres documentos para todos los compromisos se describe el indicador y su fórmula de medición. Esta información expresa, al menos formal y discursivamente, una voluntad de evaluación y rendición de los compromisos asumidos ya que la vinculación entre estándares e indicadores facilita el monitoreo y la comprobación de su grado de cumplimiento. En la CCC1 y la CCC2 los indicadores se exponen junto con los compromisos. Así, cada estándar está listado con su correspondiente indicador, su forma de cálculo y qué se mide. En cambio, en la CCC3, los indicadores constituyen un apartado independiente dentro del contenido del documento. Con la misma distribución de los compromisos, se describe directamente el indicador, la fórmula de medición y la frecuencia. En suma, las diferencias responden más a cuestiones de presentación y estilo. Lo destacable es que en todas las cartas, cada compromiso cuente con un indicador que

---

<sup>23</sup> Se lo concibe como un portal disponible las 24hs, los 365 días del año para consultar información básica, como la historia de ANSES, panorama de la seguridad social, organigrama de autoridades, cronograma de pagos, denuncias por fraude y/o corrupción, comunicaciones externas, prensa y relaciones institucionales, lugares de cobro, líneas de atención telefónica, formularios e instructivos para la realización de trámites, listado de sentencias judiciales liquidadas y contrataciones (ANSES, 2003: 48; ANSES, 2004a: 37).

facilite su monitoreo y mejora continua, tal lo establecido en los lineamientos teóricos del Programa (Halliburton, 2005a).

Junto a la reedición del PCCC, la gestión de Bossio sigue impulsando la certificación de procesos. De hecho, con la CCC3, los compromisos se piensan como prácticas compatibles con las ISO: las cuestiones a comprometer se adaptan o flexibilizan de manera de nutrirse de los *outputs* generados por la gestión de calidad. Por ejemplo, “las encuestas requeridas en la CCC se nivelaban con las percepciones de satisfacción de beneficiarios que se relevaba para ISO” (e12-2017). Se combinan objetivos para simplificar y garantizar el cumplimiento de las dos iniciativas. Algo similar sucede con la definición de los indicadores para medir los compromisos: Laura Fernández Felices<sup>24</sup> revela que se trabaja con las distintas áreas de ANSES para que cada estándar de la Carta puede asimilarse a un indicador ya existente en el Plan Operativo Anual (POA) (e10-2017). De esta manera, cada Gerencia tiene asignados como propios estándares de la CCC y es responsable de su rendición. Como los datos son los mismos que los de alguno de sus indicadores de POA (cuya rendición es obligatoria) se facilita que el área cumpla con la información, sin sumarle una recolección de datos extra (e10-2017, e11-2017). Junto a ello, el diseño de los indicadores responde a especificaciones y/o sugerencias de la JGM para dar flujo al proceso de mejora continua (e11-2017). Martín Escobar<sup>25</sup> aporta que este proceso finaliza con la carga de los datos en los tableros en línea de la JGM, de manera que esta instancia acceda a la información y sea quien la avale (e8-2017).

Por otro lado, de los testimonios de los actores (e7-2017, e8-2017, e9-2017, e10-2017) se evidencia una consolidación de los sistemas informáticos y aplicativos de gestión así

---

<sup>24</sup> En adelante, e10-2017. Entrevista realizada el 07/11/2017. Laura Fernández Felices trabaja en la Gerencia Planeamiento desde 2002, abocada a cuestiones de control de gestión y seguimiento de metas/indicadores. Desde 2009 se desempeña como Coordinadora de Evaluación Específica.

<sup>25</sup> En adelante, e8-2017. Entrevista realizada el 30/10/2017. Martín Escobar ingresó en ANSES a finales de 2008 como consecuencia de la disolución de las AFJP ante la creación del SIPA. Desde esa fecha a la actualidad se desempeña como analista de procesos avanzado en la Gerencia Planeamiento.



como de las herramientas de gerenciamiento privado que se incorporan en los inicios. Los conceptos de productividad, gestión por resultados, planificación, tableros de control de gestión están enraizados en el vocabulario de los entrevistados y naturalizados en sus tareas diarias. Ello debe resaltarse como uno de los efectos más significativos y relevantes del PCCC en tanto ha contribuido a forjar una cultura de trabajo y de organización institucional que se ha sostenido y evolucionado en el tiempo. En coincidencia con lo expresado por algunos actores (e1-2016, e2-2017), aún sin ser su objetivo primordial, ante la necesidad de establecer compromisos de calidad y trazar líneas de acción para lograrlo, el organismo capitalizó la oportunidad diseñando nuevos esquemas de trabajo y sumando herramientas. Definitivamente, el PCCC ha sido el motor de este cambio.

### **Comunicación + Información: tendiendo puentes con los ciudadanos**

En el contexto del PCCC, la información y la comunicación se entienden como imprescindibles en tanto procuran a los ciudadanos el conocimiento necesario para ejercer sus derechos y obligaciones, al tiempo que les facilitan las posibilidades de elección y les permiten adecuar sus expectativas respecto a lo que pueden esperar del organismo. En este sentido, la información contribuye a la transparencia en la gestión pública y promueve la receptividad de la administración (JGM, 2007; JGM, 2014). Por ello, es fundamental que se generen diversos canales y vías de comunicación que vinculen a la institución con sus destinatarios para garantizar una distribución amplia y equitativa de la información que abarque desde los servicios que se brindan y los estándares comprometidos hasta los mecanismos de participación. En suma, es necesario crear un Sistema de Información y Comunicación que esté acompañado de una estrategia comunicacional para mejorar la relación entre administración pública y ciudadanía.

En ANSES, la construcción de un Sistema de Información y Comunicación se sustenta en que “[...] la comunicación con el ciudadano actualmente es condición necesaria para llevar adelante una gestión eficiente [...] ANSES lo entiende así. **Hoy un gobierno debe hacer. Pero también debe saber comunicar lo que hace**” (Massa, 2005: 53)<sup>26</sup>. Desde esta perspectiva, “se requiere una permanente actitud interactiva con el ciudadano” (e6-2017). Para lograrlo, la organización diseña una estrategia comunicacional integral en la que incluye al PCCC. Los tres valores comunicacionales son: proactividad, política de puertas abiertas y comunicación directa con el ciudadano. Proactividad, tomando la iniciativa en la comunicación y generando mensajes diferenciados según los destinatarios. Política de puertas abiertas, estableciendo puestos de atención móvil (que complementan a las UDAI) que llevan la ANSES a las personas y acortan distancias, evitando traslados. Comunicación directa con los ciudadanos, brindando respuestas “en línea, en vivo y sin filtros” del Director Ejecutivo, jefes de UDAI y funcionarios de áreas centrales en los medios de comunicación. “Una vez por semana, personalmente respondo en vivo las consultas puntuales de los ciudadanos a través de espacios cedidos en radios AM de cobertura nacional y canales de televisión abierta y por cable” (Massa, 2005: 60). Así, las acciones descriptas se utilizan para comunicar cuestiones de ANSES general y del Programa en particular. En el marco específico del PCCC, se crea el Canal de Comunicación con el Ciudadano. Esta herramienta tiene una doble función. Por un lado, es una vía de interacción con la ciudadanía; concentra las modalidades para obtener información: presencial, telefónica y web. Por otro, es un espacio de participación ciudadana que recoge sus opiniones, felicitaciones, reclamos y quejas (Massa, 2005; e6-2017)<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> La negrita pertenece al original.

<sup>27</sup> Esta segunda caracterización será desarrollada en la dimensión participación.

Es interesante observar que los valores comunicacionales establecidos en esta etapa continúan en las siguientes gestiones. Tal como lo hace Sergio Massa, Amado Bodou y Diego Bossio prosiguen con la comunicación directa en los programas de radio y televisión, transformándola en una marca registrada de ANSES. En la misma línea, se actualiza y perfecciona la segmentación de los mensajes institucionales conforme se suman nuevos grupos de beneficiarios a los servicios de la organización. En lo que respecta a la política de puertas abiertas, se amplía la red de atención y se incorporan nuevas alternativas a la vía presencial, que reducen tiempos y traslados. La continuidad y optimización de la estrategia comunicacional se plasma en el PCCC y puede entenderse mediante las palabras de Bossio, quien destaca que la CCC3 “[...] reúne las experiencias aprendidas a lo largo de los años, en base a una fructífera relación y comunicación con la ciudadanía” (Bossio, 2011: 34). En sintonía con su definición de concebir al Programa como una herramienta para que las personas puedan desarrollarse en su rol de ciudadanos, destaca que el PCCC no sólo ha permitido mejorar el desempeño institucional sino que “[...] fundamentalmente fue la oportunidad de constituirse en un canal de utilización por parte de la población, asegurando la información y democratización de la misma en el uso de sus derechos en materia de Seguridad Social” (Bossio, 2011: 34).

En lo que hace específicamente a la comunicación, en la CCC3 existe un apartado de “Información y Comunicación” en cual se explica que “[...] además de las modalidades de atención presencial y telefónica, ANSES posee diferentes canales de comunicación externa” (ANSES, 2011: 32). Éstos son: la presencia en medios de comunicación (información, entrevistas, distribución de informes en televisión, radio o medios gráficos); la promoción de actividades (participación en congresos, ferias y exposiciones) mediante la web; finalmente, la difusión (folletos, cartillas informativas, revista institucional). A su vez, se manifiesta que la comunicación se realiza respondiendo a

parámetros de claridad, sencillez y oportunidad. Puede afirmarse que esta sección viene a formalizar las estrategias comunicacionales desarrolladas en el marco del Programa y que no están expuestas en las cartas anteriores, si bien se venían ejecutando.

Respecto de la red de atención presencial (UDAI y Oficinas), de una carta a otra se verifica un aumento progresivo de la cantidad de dependencias que conforman la red operativa, para acercar a ANSES a la comunidad. Profundizando esta estrategia de acercamiento, en la CCC3 se incorporan puntos de atención presencial (ULAT, ULADE, PIP) ubicados en empresas y/o espacios públicos de alta concurrencia y unidades de atención móvil (UDAM) que recorren el país para llegar a puntos geográficos de difícil acceso. Junto a ello, se suman las Terminales de Autogestión Electrónica, aparatos ubicados en lugares de gran afluencia de público y en las propias UDAI que permiten al ciudadano realizar él mismo trámites sencillos, sin necesidad de espera.

En lo que hace a la atención telefónica, hay una evolución tendiente a la unificación y homogeneización tanto de los números de contacto como de los horarios de atención. En la CCC1, los teléfonos y horarios son distintos según la tramitación a realizar y la zona geográfica. En la CCC2, se cambia a un teléfono y horario únicos. En la CCC3, el número se simplifica del 0800 anterior al 130 y se mantiene el horario único de atención. Al igual que la red presencial, las Unidades de Atención Telefónica (UDAT) han aumentado entre una carta y otra. Asimismo, han incorporado mayor cantidad de trámites que es posible realizar.

En la misma línea de lo mencionado en los compromisos, el sitio web es el medio de contacto que más se ha desarrollado. En las dos primeras cartas, es un mero canal de información. En la carta tres, se transforma en un portal no sólo de asesoramiento sino además de realización de trámites. Para la utilización de este canal, es indispensable

contar con la Clave de la Seguridad Social y tener los datos personales acreditados en las bases del organismo.

En el Informe de Evaluación 2011-2012 se repite una recomendación realizada en la evaluación 2010-2011: aumentar la difusión de las metas y compromisos asumidos en los puntos de contacto con los ciudadanos (JGM, 2013). La JGM invita a reforzar la campaña “estándares clave”, una acción de comunicación que identifica los compromisos más relevantes asumidos en la Carta para potenciar su difusión en los puntos de atención mediante la colocación de distintas piezas gráficas (folletería, plotter, afiches). En simultáneo, el Informe de Evaluación sugiere reforzar la capacitación del personal de ANSES (JGM, 2013). Para ello, se propone como alternativa la inscripción a cursos en línea dictados por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Un punto diferencial para el éxito de la implementación radica en promover la capacitación regular de los empleados sobre los objetivos del Programa y los compromisos asumidos de manera que puedan colaborar en la comunicación.

### **Participación: abriendo el juego a los ciudadanos**

La participación ciudadana constituye una innovación del Programa y lo distingue de experiencias similares realizadas en otros países (JGM, 2007). “[...] el fortalecimiento de la participación ciudadana propuesto por el Programa Carta Compromiso tiene lugar específicamente en el momento de la **implementación de las políticas públicas** [...]” (JGM, 2007: 177)<sup>28</sup>. Se entiende que la inclusión de la ciudadanía en la gestión de *lo público* contribuye a aumentar la receptividad de la administración pública, a mejorar la calidad de sus servicios y a fomentar una mayor democratización de la administración (JGM, 2007). El PCCC promueve una participación activa de los sujetos mediante una

---

<sup>28</sup> La negrita pertenece al original.

modalidad principal: la consulta. Se trata de solicitar de forma deliberada la opinión de los ciudadanos para luego considerarla en la implementación de la iniciativa para modificar, optimizar o mejorar las cuestiones planteadas o bien, promover la introducción de innovaciones o transformaciones. Es relevante señalar que aún generando espacios para la contribución de los ciudadanos, la decisión final sigue siendo del organismo (JGM, 2007).

En ANSES, conforme los testimonios recabados, la participación consultiva de los ciudadanos se desarrolla durante todo el período de análisis (e4-2017, e6-217, e7-2017, e9-2017). La realización de encuestas de satisfacción comienza en la etapa de confección de la primera Carta (e3-2017) con la intención de conocer las demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos, de cara al establecimiento de los compromisos a asumir. Según se explica en la CCC1 y CCC2, se efectúan Encuestas para el Relevamiento de las Expectativas del Ciudadano y Encuestas de Satisfacción del Ciudadano en las UDAI y Encuestas de Satisfacción del Beneficiario en las bocas de pago. El objetivo es medir los aspectos más valorados por los ciudadanos respecto de los servicios prestados y la atención recibida tanto en las dependencias de la organización como también en los lugares de cobro (ANSES, 2003; ANSES, 2004a).

Progresivamente, este mecanismo de consulta asume un carácter más instrumental en el marco de la gestión de calidad: la encuesta es la herramienta para medir la calidad de los servicios prestados y garantizar el cumplimiento de la certificación de procesos por normas IRAM-ISO (e9-2017). Como afirma Dechnik, calidad y PCCC comienzan a compartir recursos y una misma encuesta se procesa para responder a los requerimientos de una y otro (e12-2017). Conforme la reconstrucción que realizan los actores, las encuestas se efectúan en los puntos de atención por referentes capacitados en cuestiones de calidad y están compuestas de preguntas cerradas que indagan en la experiencia de

atención y tramitación (e12-2017). Este cambio se observa en la CCC3, en la cual las consultas se reducen al empleo de Encuestas de Satisfacción en UDAI-UDAT certificadas bajo procesos de calidad (ANSES, 2011).

Independientemente de estas modificaciones sobre su aplicación, existe una continuidad en la utilización de los mecanismos de consulta. En esencia, permiten medir el desempeño de las herramientas del Programa: el nivel de conocimiento que tienen los ciudadanos sobre ellas, el nivel de utilización y la calidad de su funcionamiento. Así, mediante las encuestas, ANSES ha obtenido información relevante sobre sus herramientas de participación:

*“De los consultados que han tenido problemas con el organismo (6%), la mayoría presentó una queja o reclamo ante el mismo. Entre los que presentaron reclamos, sólo el 40% obtuvo algún tipo de respuesta y el tiempo promedio que tardaron en recibirla fue de 34 días. De acuerdo a esto, la puntuación promedio de la experiencia con el sistema de quejas y reclamos es baja [...]” (JGM, 2007: 191)<sup>29</sup>.*

Adicionalmente, las encuestas permiten obtener datos sobre el perfil de los beneficiarios; principalmente, nivel de socioeconómico, nivel de instrucción, edad y lugar de residencia. Conforme datos publicados,

*“[...] el análisis de la muestra permite observar que las diferencias más relevantes en el nivel de instrucción de los entrevistados se ubican en el de primaria completa, que es mayoritario dentro del segmento de jubilados y pensionados. En cambio, en el conjunto de los activos hay una mayor proporción de los niveles terciarios y universitarios.*

*En relación con el nivel socioeconómico [...] en el segmento de los pasivos es mayor la proporción con nivel socioeconómico marginal que dentro del*

---

<sup>29</sup> La cursiva y negrita pertenece al original.

*segmento de activos. Esto está íntimamente relacionado con los bajos montos de la mayoría de las jubilaciones” (JGM, 2007: 189 y190)<sup>30</sup>.*

Desde la JGM se destaca el rol fundamental que la participación ciudadana tiene para el organismo (Halliburton, 2006) y ello se evidencia en los resultados obtenidos en las encuestas. Conforme encuestas de satisfacción y expectativas efectuadas por la Unidad Sociedad Civil y Participación Ciudadana del PCCC dependiente de la JGM se puede observar un contexto de satisfacción general positiva donde “[...] las mejores calificaciones se relacionan con las dimensiones más valoradas por los afiliados y beneficiarios como son las vinculadas con la atención del personal, los tiempos de espera y la sencillez del trámite [...]” (Halliburton, 2006: 46). Si bien no hay puntos críticos, sí se revelan como aspectos a mejorar cuestiones relativas a infraestructura, plataforma de atención y demoras.

Junto a las encuestas, desde la publicación de la CCC3, se desarrollan los Canales de Participación de Carácter Consultivo (ANSES, 2011), concebidos como espacios de diálogo y vinculación directa entre ANSES y organizaciones de jubilados y pensionados. A través del Órgano Consultivo, se organizan reuniones periódicas en las cuales se reciben inquietudes y necesidades de estos grupos, buscando soluciones conjuntas. Si bien ha sido creado con anterioridad al PCCC<sup>31</sup>, con la suscripción al Programa se relanza como mecanismo de participación ciudadana. Su actividad gana impulso y dinamismo que se evidencian “[...] en el continuo crecimiento numérico de las federaciones involucradas (actualmente cuenta con un 11% más de organizaciones que en el 2003), que por un lado, denota el alto grado de interés por parte de los jubilados y pensionados en participar en estos espacios y, por el otro, resalta la voluntad de ANSES de gestionar

---

<sup>30</sup> La cursiva pertenece al original.

<sup>31</sup> El Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados se crea por Resolución SSS N° 934/96 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



con la colaboración efectiva de los destinatarios de sus servicios” (Halliburton, 2006: 58). Esta modalidad de participación ha recibido la distinción de “Desempeño Destacado” de la JGM en 2005 y 2006-2007 en tanto la Administración consolida instancias de control ciudadano sobre su propia gestión (JGM, 2013).

En la misma línea, también a partir de la CCC3 se incorporan capacitaciones, seminarios y encuentros con distintos grupos sociales que constituyen el abanico de beneficiarios de ANSES, para promover la formación y divulgación en temas de seguridad social y los derechos relacionados que les asisten (ANSES, 2011). Incluyen seminarios para colaboradores comunitarios previsionales, encuentros regionales y capacitación en herramientas informáticas para los centros de jubilados, programas como “Cuidemos a nuestros abuelos” y “ANSES va a los colegios”, Observatorio de la Seguridad Social, entre otros. Estas actividades están encuadradas en la modalidad participativa de compartir información (JGM, 2007); es decir: la obligación de informar que oficia de plataforma para generar participación. El éxito de estas acciones está plasmado en la distinción de “Mejor Práctica” recibida por “ANSES va a los colegios” conforme el Informe de Evaluación 2011-2012 (JGM, 2013). Según se detalla, ha permitido acercar a alumnos de nivel medio “[...] al universo de derechos y obligaciones que facilitan la salida laboral en mejores condiciones, al conocer cuáles son los derechos previsionales que los protegen” (JGM, 2013: 2).

Lo descripto hasta aquí permite afirmar que el Sistema de Participación en ANSES es sólido. De los testimonios de los actores y las Cartas publicadas, queda claro que el organismo adscribe a promover la participación ciudadana en sus distintas modalidades, mediante una amplia gama de actividades que implican desde compartir información hasta la interacción directa con los distintos grupos sociales y/o etarios que son destinatarios de sus servicios. Ratificando este argumento, la Unidad Sociedad Civil y

Participación del Programa, dependiente de la JGM, afirma que la consulta ciudadana se implementa de manera activa y en forma periódica. Además, se destaca que los ciudadanos son consultados regularmente, siendo fuente para la toma de decisiones institucionales que apuntan a la optimización de los servicios (JGM, 2013).

Conforme los lineamientos teóricos de la JGM (Halliburton, 2005a), la participación ciudadana incluye la constitución de un Sistema de Quejas y Sugerencias. En ANSES, esta instancia se denomina Canal de Comunicación con el Ciudadano y no sólo es el medio para dar vida a las quejas, reclamos y felicitaciones, sino que también es la herramienta para “[...] conocer qué opinan nuestros ciudadanos acerca de las prestaciones y servicios que brindamos” (ANSES, 2003: 57; ANSES, 2004a: 44).

Su concepción es integral: no sólo permite canalizar y dar respuesta a los reclamos, también está pensado para recepcionar las opiniones de la ciudadanía. En este sentido, actúa como instancia suplementaria a las encuestas de satisfacción. “Esta herramienta permite encauzar los reclamos, tanto de aquellos casos en los que los beneficiarios no recibieron una atención satisfactoria, como en los que el propio organismo incumplió con los compromisos asumidos en la Carta” (Massa, 2005: 62). Por su parte, Álvarez asevera que “la herramienta principal que tiene la Carta Compromiso con el Ciudadano es el Canal de Comunicación con el Ciudadano [porque] es el medio que recoge la expresión de la ciudadanía” (e6-2017). Así, los actores ensayan definiciones distintas que se combinan y complementan permitiendo observar la complejidad del Canal de Comunicación y sus variados usos.

En el inicio, las quejas y reclamos se reciben a través del Canal de Comunicación con el Ciudadano. De hecho, en las CCC1 y CCC2 existe un apartado llamado “Canal de Comunicación con el Ciudadano”, el cual se describe como el medio para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones, consultas, quejas o sugerencias; “[...] es

necesario contar con herramientas dinámicas y claras para el cumplimiento de los compromisos asumidos [...] Por lo tanto cualquier usuario que recurra a la prestación de los servicios que ANSES brinda y cuyo trámite exceda los plazos fijados en la Carta Compromiso, podrá canalizar su reclamo a través del Canal de Comunicación con el Ciudadano por medio de los canales habilitados para tal fin” (ANSES, 2004a: 44). Las vías disponibles son telefónica, presencial o postal. Según se indica, el ciudadano recibirá respuesta en un plazo no mayor a 30 (treinta) días hábiles. Si luego de la misma no se sintiera plenamente satisfecho, puede recurrir a la Defensora del Pueblo de la Nación. Por otro lado, ante la inconformidad en la resolución de un beneficio provisional, el ciudadano puede presentar un reclamo ante la Comisión Administrativa Revisora de la Seguridad Social (CARSS) dentro de los 30 días hábiles a partir de la fecha de notificación de la resolución.

En suma, el objetivo primordial del Canal de Comunicación con el Ciudadano es detectar y satisfacer aquellas tramitaciones que hayan incurrido en un alto desvío de los tiempos de resolución comprometidos. Su desempeño observa mejoras entre períodos anuales, permitiendo afirmar que “[...] En comparación con los volúmenes procesados en el año 2004, se observa un incremento para los reclamos ingresados en el año 2005 del 142% [...]” (Halliburton, 2006: 62). No obstante, los valores registrados para 2005 son de 3.105 presentaciones (Halliburton, 2006). Más allá de las mejoras, se advierte que la cifra de recepción de 2005 es aún baja, lo que evidencia un desconocimiento del Canal como receptor de reclamos por parte de los usuarios.

Según explica el equipo responsable<sup>32</sup>, atendiendo a este tipo de observaciones de la JGM y a resultados de desempeño de las herramientas de participación (JGM, 2007; JGM,

---

<sup>32</sup> Exposición presentada Juan Pablo Pantarotto y Agustín Cortez en Jornada “Sistemas de Gestión de Reclamos y Sugerencias: lineamientos básicos y experiencias en la Administración Pública Nacional” organizada por la JGM - 31 de agosto de 2016.

2016), en 2008 se decide crear el Sistema de Gestión de Reclamos dentro del Canal de Comunicación con el Ciudadano; lo cual está plasmado en la CCC3. Se explica que “cualquier usuario que solicite la prestación de los servicios que brinda ANSES y cuyo trámite exceda los plazos fijados o no sea tratado satisfactoriamente tal como se estipula en la CARTA COMPROMISO, podrá efectuar su reclamo a través del Canal de Comunicación con el Ciudadano” (ANSES, 2011: 32)<sup>33</sup>. El documento refleja la integralidad del Canal de Comunicación con el Ciudadano, que actúa como un sistema de recepción de demandas, las cuales son procesadas y respondidas por el Sistema de Gestión de Reclamos. El hecho de que en este tercer documento la gestión de quejas y reclamos se constituya como sistema específico denota que ANSES ha comprendido que éste constituye un instrumento fundamental para aumentar su capacidad de respuesta y su receptividad frente a las demandas ciudadanas, con el objetivo último de mejorar la calidad no sólo de los productos y servicios sino también de la atención.

El objetivo es brindar un tratamiento más ajustado y eficaz a las quejas y reclamos. En consecuencia, se diseña un procedimiento vinculado al SGT y se establece un tablero de mando que concentra la información de gestión de reclamos por tipo y por unidad. Pantarotto detalla el funcionamiento: los reclamos ingresan a través de los puntos de atención (UDAI, UDAT, página web), se cargan en el Sistema de Gestión de Reclamos y se analizan. El funcionario resalta que en más del 50% de los casos, las respuestas pueden ser generadas por el equipo sin necesidad de derivación a otras áreas, gracias a la información en línea y el acceso a los aplicativos de gestión. La respuesta siempre se genera por escrito y se envía por la misma vía por la que ingresó el reclamo. Cortez aporta datos en este sentido: según las estadísticas presentadas en la ponencia, el 30% de los reclamos ingresan en formato papel, 30% lo hace vía web, otro 30% a través del 130 y

---

<sup>33</sup> La mayúscula pertenece al original.

un 8% mediante el libro de sugerencias de la UDAI<sup>34</sup>. Así, las respuestas se derivan a UDAI y/o UDAT cuando corresponde, para que esas dependencias sean las responsables del envío. Si bien no está dicho, se puede deducir que las derivaciones internas y sobre todo, el uso de correo tradicional son factores que potencialmente pueden incrementar los plazos de respuesta.

Los funcionarios afirman que el foco está puesto en revertir los incumplimientos por exceso en los plazos de tramitación o resolución; no obstante, reconocen que sólo se realiza el seguimiento de los reclamos ingresados por la web institucional, debido a la automatización propia de esa vía que facilita el proceso<sup>35</sup>. Por lo tanto, se identifican espacios para la optimización del Sistema en tanto los niveles de registro, organización de datos y sistematización no alcanzan las formas adecuadas y se genera cierta discontinuidad para capitalizar los resultados de la experiencia. Con todo, tal como destacan Clancy y Rivero, el Sistema de Gestión de Reclamos de ANSES constituye uno de los ejemplos más exitosos en el marco del Programa (e1-2016).

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>34</sup> Pantarotto y Cortez, *op. cit.*

<sup>35</sup> Pantarotto y Cortez, *op. cit.*

## Conclusiones

En el presente capítulo, se presentan las conclusiones obtenidas para este proceso de trabajo. Se exponen vinculadas a los objetivos trazados inicialmente para este estudio, de manera de organizar y dar integralidad al proceso de trabajo. Además, se recupera la hipótesis que guió el análisis para observar su desempeño.

El PCCC puede resumirse como una experiencia que apunta “[...] a fomentar espacios de participación ciudadana y a desactivar la lógica estadocéntrica” (Triguboff, 2009: 202). En el marco de la teoría de la gobernanza, se admite que el proceso de gobernanza es un ejercicio compartido entre el Estado y otros actores, desplegando estrategias de cooperación y coordinación para gestionar los asuntos colectivos (Aguilar Villanueva, 2006; Mayntz, 2006). Simultáneamente, frente a esta insuficiencia del Estado como agente único de dirección, en el marco de la NGP la administración pública debe reinventarse aplicando estrategias propias del sector privado (Dunleavy y Hood, 1995; Prats, 2001) y repensar sus capacidades para adaptarse al nuevo escenario de integración. Así, el desafío está en instaurar las condiciones para que ciudadanos y administración pública pueden crear responsabilidades comunes, al tiempo que sostienen y potencian aquellas que les son propias y diferenciadas.

En primer lugar, se ha buscado estudiar la implementación del PCCC en ANSES. Partiendo de los componentes que estructuran el Programa (JGM, 2005a; JGM, 2011), se construyen tres dimensiones que se aplican para el análisis del proceso de implementación y los documentos de las Cartas, de manera de observar la vinculación entre participación y gerenciamiento.

La dimensión Estándares alude a los compromisos que adquiere el organismo frente a la ciudadanía referidos a sus productos, los cuales quedan “bajo el escrutinio público” (Triguboff, 2009) en cuanto a su cumplimiento. Para ello, es fundamental que cada estándar cuente con un indicador que facilite su monitoreo y además, dé respuesta a las necesidades y expectativas expresadas por los ciudadanos.

En ANSES, la elaboración del mapa de producción institucional y la definición de estándares obligan a pensar cuáles son los instrumentos de gestión indispensables para poder comprometer determinados niveles de calidad. Frente al diagnóstico inicial, la alta dirección entiende como condición necesaria para la definición de estándares e indicadores la adopción de la gestión por resultados y otras herramientas de la NGP como el planeamiento estratégico, los tableros de gestión, la gestión de la calidad y la estandarización. Ello redundará en el desarrollo e implementación de nuevos esquemas de trabajos y aplicativos informáticos que contribuyen a la automatización, la informatización y la homogeneización de tareas. El cambio queda bien reflejado en los textos de las Cartas Compromisos, mediante la definición de estándares cuantificados y verificables, expresados en términos concretos y controlables por el usuario (Merino Estrada, 2002; Tornos Mas, 2006); cada uno acompañado de su respectivo indicador cuantitativo -que facilita la medición de su grado de cumplimiento- y de las formas de reclamación por los incumplimientos o el trato inadecuado. Así, las Cartas Compromiso se convierten en importantes instrumentos de gestión (Falconer y Ross, 1999).

ANSES cambia *hacia adentro* y *hacia afuera* (Halliburton, 2005). *Hacia adentro* porque modifica la cultura organizacional y la sustenta en valores de eficiencia. *Hacia afuera* porque la aplicación de herramientas propias del gerenciamiento privado transforman la provisión de los productos institucionales (Oliás de Lima Gete, 2003), que pasan a estar orientados a la satisfacción de necesidades y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

La dimensión Comunicación + Información refiere a las acciones de difusión de los estándares comprometidos y los canales de comunicación y participación ciudadana. Compartir información promueve la transparencia y fortalece la democracia.

ANSES desarrolla una completa estrategia de comunicación con la ciudadanía, mediante diversos canales de comunicación y mensajes segmentados. Además, desde el inicio del Programa proyecta una acción de comunicación directa y proactiva que involucra a sus más altas autoridades participando de programas televisivos y radiales y medios gráficos de manera periódica a fin de responder inquietudes y consultas. No obstante, existe una oportunidad de mejora en la capacitación del personal para reforzar la difusión en los puntos de atención tanto presencial como telefónica (JGM, 2013).

La dimensión Participación alude a la incorporación de los ciudadanos como ‘sujetos activos’ en la implementación de las políticas públicas. En los términos del PCCC, se trata de incluir sus opiniones, reclamos, sugerencias, quejas y puntos de vista para ejerzan una doble función: contribuyan al mejoramiento de la calidad de los servicios y sean instancias de control sobre el desempeño organizacional. Por eso, como ya se ha indicado, el Programa ha sido una iniciativa pionera en Argentina en la estructuración de un espacio para que los ciudadanos participen, se informen, se comuniquen con la administración y expresen sus reclamos. Definitivamente sienta las bases para el empoderamiento ciudadano en tanto brinda herramientas para fomentar un comportamiento activo, de involucramiento y acción, similar al que las personas adoptan frente a proveedores privados de servicios.

Las entrevistas y el análisis documental permiten señalar que en ANSES las encuestas de satisfacción y de expectativas se han realizado en todo el período estudiado, consolidando el Sistema de Participación Ciudadana. Al mismo tiempo, hay un perfeccionamiento en la gestión de los reclamos que pasan de ser parte del Canal de Comunicación con el



Ciudadano a constituir un sistema específico desarrollado en vinculación con aplicativos y sistemas informáticos, de modo de optimizar y agilizar la producción de respuestas. Además de las encuestas y de forma similar a las estrategias comunicacionales, ANSES desarrolla diversos canales para acercarse a los distintos grupos de usuarios y beneficiarios, promoviendo su intervención en los asuntos que le son de especial interés; destaca el Órgano Consultivo un ámbito de reunión con federaciones y agrupaciones de jubilados y pensionados que ha sido distinguido por su desempeño cada vez más dinámico y eficiente a lo largo de los años (Halliburton, 2006). Otras iniciativas de participación relevantes son los programas y seminarios que promueven la educación sobre derechos de seguridad social, también premiados, como “ANSES va a los Colegios” (Halliburton, 2006; JGM, s/f).

Como oportunidad de mejora, corresponde señalar que tal lo explicado por la JGM (2007), en ANSES se advierte cierta discontinuidad en la carga, sistematización y análisis de las encuestas realizadas. Sobre todo para los años iniciales del Programa, donde el uso de sistemas informáticos no está tan extendido, hay un bajo grado de organización y catalogación de datos y resultados por lo cual se compromete su utilización y no puede identificarse un proceso de retroalimentación entre las opiniones de los ciudadanos y la mejora de los servicios.

En segundo lugar, este trabajo ha tenido como objetivo describir los efectos del Programa sobre la gestión de ANSES y sobre los ciudadanos. En el caso de ANSES, reforzando la idea ya planteada, el efecto más significativo que ha tenido el Programa es su aporte al cambio de cultura organizacional y la inclusión de herramientas de gestión propias del gerenciamiento privado que han contribuido a modernizar y agilizar los procedimientos, las normas y los tiempos de resolución. Junto a ello, otro efecto importante ha sido volver a poner al ciudadano como centro de la gestión organizacional. Gestionar pensando en el

ciudadano es un giro fundamental y necesario en el escenario actual donde se reconoce la insuficiencia del Estado para gestionar *lo público* (Aguilar Villanueva, 2006). Desde aquí se entiende que la consecuencia más prometedora de estos efectos es que trascienden el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano y se han consolidado como visión organizacional, como actitud frente a la gestión.

En cuanto a los ciudadanos, tal como se anticipó en el objetivo anterior, el principal efecto es su inclusión en los procesos de gestión. La posibilidad de tener “voz” mediante sus opiniones y reclamos convierte al empoderamiento en una posibilidad real. Para el Programa, la participación es esencial porque constituye un derecho de los ciudadanos. Además, en el marco de la tendencia gerencialista, la entiende como deseable e indispensable para mejorar las capacidades de la administración pública, para optimizar su eficacia y receptividad (Triguboff, 2009). Gracias al PCCC, ANSES ha mostrado un compromiso sostenido y una constante consolidación de los mecanismos de participación ciudadana, promoviendo diversas instancias y técnicas para la recolección de percepciones ciudadanas.

En tercer lugar, se ha propuesto identificar y analizar las lógicas de acción y/o factores y/o incentivos que condicionan la implementación del Programa y la cooperación entre Estado y ciudadanos. En este sentido, se puede afirmar que el proceso de implementación en ANSES ha estado caracterizado por una fuerte impronta política que ha favorecido la coordinación y la participación. Para la alta dirección del organismo, el Programa brinda la posibilidad de contar con resultados medibles, que pueden ser fácilmente comunicados y publicitados porque se relacionan a cuestiones directamente asociadas a los ciudadanos y al impacto en su calidad de vida. El PCCC instala una lógica de acción basada en el ciudadano, en optimizar su experiencia con la administración y en brindar productos concretos que lo certifiquen. Moreno Torres (2004) sostiene que uno de los principales

desafíos para el PCCC es la inestabilidad del compromiso político de la alta dirección. ANSES demuestra lo contrario: de lo estudiado, puede aseverarse que ha sido la voluntad política y la creencia en los beneficios del Programa de parte de los distintos directores ejecutivos lo que ha permitido extender su vigencia por más de una década. Por supuesto, y aquí sí coincidiendo con Moreno Torres, también se reconoce el compromiso de los mandos medios de la organización. Pero en ANSES, aún con los cambios de gestión política y las renovaciones de los equipos técnicos, el PCCC se ha mantenido en vigencia gracias al capital político y simbólico que genera. Es fundamental destacar que su sostenimiento supone un reconocimiento -de parte de la alta dirección de ANSES- de la necesidad de contar con las opiniones y percepciones de los ciudadanos para definir acciones institucionales. A su vez, saber qué opina la ciudadanía permite trabajar para cubrir esas demandas. En este punto, puede suponerse que “[... los representantes prefieran aumentar los controles de la sociedad civil si suponen que esto producirá mayores niveles de confianza” (Triguboff, 2009: 222). En suma, han operado incentivos políticos, simbólicos y de gestión que han impulsado una actitud proactiva del Estado hacia la coordinación con la ciudadanía.

Finalmente, en cuanto al objetivo general del trabajo de analizar los procesos de coordinación y participación de los actores en la gobernanza del PCCC, se desprende de las conclusiones sobre los objetivos específicos que efectivamente el Programa ha contribuido a mejorar la relación entre ANSES y sus usuarios, entre ANSES y la ciudadanía en general. La adhesión al Programa y la incorporación de los preceptos teóricos y de gestión que lo guían ha generado en el organismo un cambio radical en sus modos de trabajo y fundamentalmente, de vinculación con los ciudadanos. Coincidiendo con Triguboff (2009), el PCCC propone una nueva concepción de *lo público* según la cual la participación se erige como tercera dimensión entre la esfera política y la esfera

estatal: es el lugar de la deliberación colectiva. En este sentido, la hipótesis ha sido corroborada. El PCCC ha promovido en ANSES importantes cambios organizacionales con base en aplicación de la gestión por resultados y la desactivación de las lógicas burocráticas y estadocéntricas; simultáneamente, ha mejorado la inclusión de los ciudadanos como participantes del proceso de gestión de lo público a través de la construcción de mecanismos de involucramiento e instancias de participación. En otras palabras, el PCCC ha contribuido en ANSES a la reconstrucción de su capacidad administrativa mediante elementos de la tendencia gerencialista y a la recuperación de su naturaleza pública mediante estrategias de la tendencia participativa. Gobernanza y NGP conviven en un escenario auspicioso.

Como nota final y para sintetizar, más allá de sus falencias y limitaciones, el PCCC ha sido la herramienta central para generar en ANSES una transformación radical: aumentar su receptividad hacia las demandas ciudadanas mediante la construcción de espacios de participación y la adopción de un esquema de gestión que de la burocracia y la ineficiencia evoluciona hacia la mejora continua y la calidad. Este cambio de actitud deviene en el entendimiento de que la gestión como proceso de cooperación y coordinación es necesario y deseable, porque cada actor conserva y fortalece sus especificidades. Cooperar no significa reemplazar sino potenciar. En conclusión, el PCCC sienta las bases para la gestión de *lo público* mixta, para y junto al ciudadano. Más iniciativas de este tipo son esperadas y bienvenidas para consolidar la legitimidad y transparencia democráticas.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006): *Gobernanza y gestión pública*, México DF: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008), “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, ESADE – Cuadernos de Liderazgo N° 17, Barcelona, mayo.

ANSES (2003): *Carta Compromiso con el Ciudadano*.

ANSES (2004a): *Carta Compromiso con el Ciudadano. “Una ANSES para todos, hacia una cultura del Trabajo y del Servicio”*.

ANSES (2004b), “ANSES y sus Cartas Compromiso: dos caras de una misma moneda”; 2° Congreso de Gestión de la Calidad, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, septiembre.

ANSES (2011): *Carta Compromiso con el Ciudadano 2011*.

Barzelay, Michael (1998): *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica, capítulo VIII.

Blutman, Gustavo (2005): “Impacto del Plan de Modernización en Argentina 2001-2005”, Buenos Aires: UBA – FCE, abril.

Borraz, Susana (1999), “Las Cartas de Servicios Públicos y la Administración local” en *Análisis Local*, Madrid: AFI – Ediciones Empresa Global, N° 26, septiembre/octubre, págs. 39-47.

Bossio, Diego (2011), “Mejor receptividad a las demandas de los ciudadanos” en Jefatura de Gabinete de Ministros: *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. 10 años de una experiencia exitosa*, Buenos Aires, marzo.

Burki, J. y G. Perry (1998): *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*, Washington DC: Banco Mundial.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD (1998): “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”; Declaración de Madrid, octubre.

Clancy, Fernanda (2010), “10 años del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: fortaleza institucional de un sistema de calidad especialmente concebido para la administración pública”; XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo – República Dominicana, 9 – 12 de noviembre.

Drewry, Gavin (2005), “Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services”. Ponencia presentada en Conferencia del Grupo Europeo de Administración Pública, Bern – Suiza, 31 de agosto al 02 de septiembre. Traducción propia.

Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1995), “De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados” en *Revista GAPP – Gestión y Análisis de Política Públicas. Nueva época*, Madrid, N° 3, págs. 105-114, mayo-agosto.

Falconer, Peter K. y Kathleen Ross (1999), “Citizen’s Charters and public service provision: lessons from the UK experience” en *International Review of Administration Sciences*, Londres, vol. 65, págs. 339-351. Traducción propia.

Halliburton, Eduardo (2005a): *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Marco Conceptual*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Subsecretaría de la Gestión Pública.

Halliburton, Eduardo (2005b), “Carta Compromiso con el Ciudadano: la experiencia argentina” en Subsecretaría de Gestión Pública: *Una Mirada desde los organismos*, Buenos Aires, septiembre, págs. 11-30.

Halliburton, Eduardo (2006): *Mejores Prácticas 2005*, Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros – Subsecretaría de la Gestión Pública, septiembre.

Hewitt de Alcántara (1998), “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad” en *Papers de Formació Municipal*, Diputació de Barcelona, Barcelona, N° 50, octubre.

Hood, Christopher y Michael Jackson (1997): *La argumentación administrativa*, México: Fondo de Cultura Económica, 1° Edición en español.

Instituto Internacional de Gobernanza de Cataluña (2002), “La Gobernanza para el desarrollo sostenible en Cataluña : conceptos, requerimientos institucionales y elementos de análisis”, Documents de recerca 5, Barcelona.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2007): *Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano*, Buenos Aires, julio.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2011): *Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. 10 años de una experiencia exitosa*, Buenos Aires, marzo.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2013): *Administración Nacional de la Seguridad Social. Informe de Evaluación 2011-2012*, Buenos Aires, marzo.

Jefatura de Gabinete de Ministros (2016), “Sistemas de Gestión de Reclamos y Sugerencias: lineamientos básicos y experiencias en la Administración Pública Nacional”; jornada organizada por la Oficinal Nacional de Innovación de Gestión, 31 de agosto.

Jefatura de Gabinete de Ministros (s/f), “Implementación de Carta Compromiso con el Ciudadano: el caso de la Administración Nacional de la Seguridad Social – ANSES”.

Jessop, B. (1996), “El ascenso del ‘buen gobierno’ y los riesgos del fracaso: el caso del desarrollo económico”; manuscrito.

Jolly, Jean-François (2002), “Lo público y lo local: gobernanza y política públicas”; ponencia presentada en el seminario internacional sobre el fenómeno administrativo



público, organizado por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá – Colombia, 18 y 19 de julio.

Kooiman, Jan (2004), “Gobernar en gobernanza” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de Gobernanza de Cataluña, Barcelona, N° 16, págs. 171-194.

Lindblom, Charles (1997), “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas” en *Gestión y Política Pública*, México DF, vol. VI, N° 2, segundo semestre, págs. 239-255.

Malvicino, Guillermo (2001), “La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública. Potencialidades para un cambio gerencial”; ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires – Argentina, 5 – 9 de noviembre.

Malvicino, Guillermo (2005), “La estrategia de gestión de la calidad en la prestación de servicios de la seguridad social”.

Massa, Sergio (2005), “La comunicación como el elemento constitutivo de la gestión de calidad” en Subsecretaría de Gestión Pública: *Una Mirada desde los organismos*, Buenos Aires, septiembre, págs. 53-62.

Mayntz, Renate (2006), “Governance en el Estado Moderno” en *Revista POSTData*, Buenos Aires, N° 11, págs. 103-117, abril.

Merino Estrada, Valentín (2002), “Las cartas de servicios en la Administración Local” en *REALA – Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, N° 290, págs. 161-173.

Moreno Torres, Magüi (2004), “Cartas Compromiso de Argentina: fortalecimiento del rol de la sociedad civil” en *Revista En Breve*, Banco Mundial, N° 40.

Oliás de Lima Gete, Blanca (2003), “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la administración y el ciudadano: las Cartas de Servicios” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, N° 25, febrero.

Popik, Leandro y Marcos Makón (2000), “República Argentina. Plan Nacional de Modernización del Estado”; V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo – República Dominicana, 24 – 27 de octubre.

Prats, Joan (2001), “Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona.

Prats, Joan (2005), “Pero, ¿qué es la gobernanza?” en *Revista Gobernanza*, Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa, Barcelona, Edición 17, febrero.

PROCAE – Programa de Capacitación Electrónica (s/f), “Qué es el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado – Jefatura de Gabinete de Ministros; material de cursada.

Real Academia Española (1992): Diccionario de la Lengua Española – 21º Edición, Madrid.

Real Academia Española (2001): Diccionario de la Lengua Española – 22º Edición, Madrid.

Shamsul Haque, M. (1999), “Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration” en *International Review of Administration Sciences*, Londres, vol. 65, págs. 309-325. Traducción propia.

Stocker, G. (1998), “El buen gobierno como teoría: cinco propuestas” en *Papers de Formació Municipal*, Diputació de Barcelona, Barcelona, N° 50, octubre.

Torno Mas, Joaquín (2006), “Las cartas de servicios” en *QDL Estudios*, Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, N° 10, febrero, págs. 72-82.

Triguboff, Matías (2009), “La participación ciudadana en la Administración Pública. El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano” en Juan Manuel Abal Medina (comp.): *Participación y control ciudadanos. El funcionamiento de los mecanismos institucionales electorales y societales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires: Ed. Prometeo.

Whittingham, Ma. Victoria (2002), “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”; VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa – Portugal, 8-11 de octubre.

Williamson, John (1993), “Democracy and the ‘Washington Consensus’” en *World Development*, Washington DC: Institute for International Economics, vol. 21, N° 8, págs. 1329-1336. Traducción propia.

### Normas

Decreto PEN N° 229/00: CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO.

Disponible en

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

(consulta julio 2018).

### Resoluciones normativas ANSES

Resolución D.E.-N N° 490/03 – aprobación primera Carta Compromiso con el Ciudadano.

Resolución D.E.-N N° 1186/04 – aprobación segunda Carta Compromiso con el Ciudadano.

Resolución D.E.-N N° 601/11 – aprobación tercera Carta Compromiso con el Ciudadano.

### Artículos periodísticos

Hollingshead, Iain (17/09/2005), “Loose ends. Whatever happened to the Citizen's Charter?” en *The Guardian*, Londres. Traducción propia. Recuperado de

<https://www.theguardian.com/politics/2005/sep/17/past.comment> (consulta junio 2018).

Traducción propia.



Universidad de  
**San Andrés**