



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Decimotercera Promoción

**La implementación de reformas de la gestión pública: el caso del Proyecto
de Modernización del Estado en Argentina (2008 - 2014)**

María Carolina Podestá - N° de legajo 28.077.907

Buenos Aires, 30 de julio de 2019

Serafinoff, Valeria A.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
PARTE I. MARCO CONCEPTUAL	
CAPÍTULO 1	
Dimensiones analíticas para el estudio de la modernización del Estado	11
1. Aproximación a la definición de políticas públicas.....	11
2. El papel de las instituciones y los actores en el análisis de las políticas públicas.....	13
3. El enfoque procesal de las políticas públicas.....	18
CAPÍTULO 2	
Dimensiones analíticas para el estudio de la implementación de políticas públicas	26
1. Dimensiones de análisis de la implementación de políticas públicas	26
2. Trayectorias de modernización.....	34
PARTE II. ESTUDIO DE CASO	
CAPITULO 3	
El Segundo Proyecto de Modernización del Estado	37
1. Contexto y antecedentes.....	37
2. Objetivos y actividades del PME2.....	41
3. Mapa de actores	50
4. Principales logros del PME2 y ejecución presupuestaria	55
CAPÍTULO 4	
Análisis de las dinámicas de implementación en el PME2	59
1. Coordinación.....	59
2. Liderazgo político	61
3. Capacidad de rectoría.....	64
4. Autonomía burocrática	68
CAPITULO 5	
Conclusiones y Recomendaciones para la acción	71
1. Principales hallazgos	71
2. Recomendaciones para la acción	73
ANEXO I	79
ANEXO II.....	82
BIBLIOGRAFIA	85

INTRODUCCIÓN

La reforma estatal se ha convertido en un tema central de la agenda política mundial. Si bien en las últimas décadas se advierte una mejora en los índices de eficacia, eficiencia y transparencia de las administraciones públicas, las demandas de la sociedad en términos de bienes y servicios públicos no han dejado de crecer (CLAD, 2010).

Los estados latinoamericanos presentan niveles heterogéneos de desarrollo de la administración estatal. Los gobiernos se encuentran “rezagados” en la carrera por satisfacer dichas demandas y enfrentan dificultades a la hora de diseñar y elaborar soluciones de política pública. Esta situación eleva los niveles de descontento y conflictividad social, configurando un contexto de crisis de representación que se evidencia a nivel mundial (OECD, 2005).

En los últimos años, los gobiernos encararon procesos de reforma y modernización de sus administraciones públicas en los que se reconocen características y formas de abordaje similares. En la región latinoamericana se percibe una tendencia homogeneizadora de las políticas de reforma que, en parte, puede explicarse por la intervención de los organismos internacionales que financiaron proyectos en la región (Bonifacio, 2018). Países tales como Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Paraguay y Chile, por citar algunos, han avanzado en la modernización de la gestión estatal con apoyo técnico y financiero del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. Estas experiencias muestran que los países abordan sus políticas de reforma a través de la asistencia de organismos internacionales que, en general, tienen una mirada de la gestión pública asociada a la eficiencia en la provisión de bienes y servicios, al uso extensivo e

irrestringido de la tecnología, y a la generación de proyectos piloto sin tener en cuenta un abordaje integral de las iniciativas o la cultura burocrática de los países donde se insertan.

El término *modernización* se utiliza como “paraguas” conceptual bajo el que se acogen un conjunto de fenómenos de reforma, innovación, adaptación y cambio en el ámbito de la gestión pública (Villoria Mendieta, 1996; Schweinheim, 1998; Oszlak, 2003) para repensar la acción de gobernar y la forma en la que ésta se materializa.

Los procesos de reforma y modernización estatal constituyen un proceso político - técnico cuyo objetivo principal es fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones públicas para administrar la *cosa* pública y responder a las demandas de la sociedad, brindando mejores servicios y bienes públicos (Dufour e Ingelmo, 2013). El alcance de los procesos de modernización suele ser muy heterogéneo y responde a una combinación de miradas e instrumentos diferentes. Los abordajes, alcances y categorías que se utilizan para su análisis sugieren que la política de modernización es un tanto difusa y que abarca diferentes cuestiones o aspectos de la relación gobierno – ciudadano; gobierno – gobierno y gobierno – sector privado (Villoria Mendieta, 1996).

Las políticas de modernización apuntan a problematizar estas cuestiones y generar mejores capacidades en las organizaciones públicas para afrontarlas. Por eso, los autores coinciden en que se trata de un proceso político, antes que técnico (Acuña 2008; Dufour e Ingelmo, 2013; Pando, 2013). Entre los instrumentos clave para la modernización de la gestión pública se encuentran el gobierno abierto, una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, los mecanismos de rendición de cuentas y participación de los actores en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo (OCDE, 2017). Otros ejes de trabajo y de interés son los vinculados a la jerarquización del empleo público, la profesionalización de la burocracia y el desempeño del sector público como proveedor de

bienes y servicios a la ciudadanía; así como la redistribución y reestructuración del gasto público y su articulación con los agentes del sector privado (OECD, 2010).

Primera aproximación a las políticas de modernización estatal

En nuestro país, las políticas públicas vinculadas a la modernización estatal reúnen las siguientes características.

- *No constituyen un tema prioritario en la agenda gubernamental.* Si bien la cuestión de la modernización está presente en la agenda, se encuentra relegada a un lugar secundario ya que no constituye una demanda sostenida por parte de la ciudadanía ni es una variable de peso al momento de decidir el voto.
- *Abordan un problema que se encuentra en permanente redefinición.* Reúne bajo su órbita temas complejos y en constante reconfiguración, basado en experiencias de gobiernos de otros países y del sector privado. Una parte importante de las cuestiones de modernización está asociada a la implementación de aplicativos informáticos y desarrollos del campo de la tecnología (Pando, 2013).
- *Se insertan en una estructura organizativa heterogénea, en la cual conviven lógicas burocráticas y pre burocráticas.* La administración tiene altos niveles de politización, evidencia rasgos patrimonialistas y registra tensión entre la lógica técnica y política, dejando en evidencia el notable retraso que tienen ciertos sectores de la administración estatal.
- *Coordinan múltiples actores con saberes y disciplinas diversas.* La cuestión de la modernización presenta el desafío de la cooperación entre el sector público y privado. Este último es quien lidera la inversión y los avances en materia de innovación tecnológica e informática. Por ello es muy importante la articulación entre ambos sectores. Asimismo, dentro del Estado conviven realidades es intereses contrapuestos entre distintos sectores y áreas de trabajo que es necesario

coordinar y organizar bajo una planificación común. En este sentido, la ejecución de prácticas e iniciativas de modernización requiere de la participación de equipos multidisciplinarios para asegurar la generación de capacidades para implementar y sostener las iniciativas de modernización.

- *Tienen alto grado de volatilidad.* Tal como sucede en otros sectores o áreas de política pública, suelen registrarse marchas y contramarchas en los proyectos sectoriales en función de las necesidades de financiación de otras áreas del estado.

Acerca del caso de estudio

Este trabajo analiza la experiencia de implementación del Segundo Proyecto de Modernización del Estado (en adelante, PME2) entre los años 2008 y 2014 dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Nación y con el financiamiento del Banco Mundial.

El PME2 es la continuación de una primera experiencia (en adelante, PME1) que surgió a partir de la ayuda provista por el Banco Mundial para contener la interrupción causada por la falla en los sistemas críticos del gobierno central para procesar las fechas adecuadamente después del 31 de diciembre de 1999: el "Problema Y2K" (Banco Mundial, 2007). A poco de iniciar el nuevo milenio, los técnicos advirtieron que el impacto había sido leve y decidieron reconvertir los fondos para aplicarlos a la implementación de iniciativas vinculadas a la modernización de la gestión pública incorporadas en el Plan Nacional de Modernización (Decreto 103/2001). El objetivo del Proyecto era fortalecer las capacidades de la Jefatura de Gabinete para modernizar la gestión estatal en áreas transversales de la administración pública nacional (administración de recursos humanos, compras públicas, gobierno electrónico, innovación, capacitación, etc.).

A lo largo del proceso de implementación, el Proyecto tuvo marchas y contramarchas que dificultaron el cumplimiento de sus metas y lo desviaron del objetivo inicial. En este sentido, el trabajo indaga sobre las cuestiones que afectaron el proceso de implementación del PME2.

Se plantean tres objetivos específicos:

- Analizar el proceso de implementación del Segundo Proyecto de Modernización, identificando actores involucrados y estrategias definidas para implementar políticas de modernización estatal.
- Identificar las dinámicas y obstáculos de implementación que afectaron al PME2, a partir de cuatro dimensiones de análisis: (i) capacidad de coordinación de los actores; (ii) liderazgo político de las autoridades del Proyecto; (iii) capacidad de rectoría de los organismos encargados de implementar las reformas; (iv) autonomía burocrática de la unidad ejecutora, responsable del cumplimiento de los compromisos asumidos con el organismo financiador.
- A partir de la experiencia analizada, elaborar recomendaciones para la implementación de políticas públicas de modernización estatal.

Este trabajo demuestra que durante el proceso de implementación del Proyecto se evidenció un débil compromiso y acompañamiento de parte de las autoridades políticas del Proyecto a sus equipos técnicos y déficits en la coordinación de los actores. Esto generó dificultades en el ejercicio de la capacidad de rectoría por parte de los organismos encargados de implementar y diseminar las herramientas de modernización en los organismos de la administración nacional. En consecuencia, la política de modernización tuvo dificultades para implementarse en otros ámbitos diferentes a la Jefatura de Gabinete de Ministros. La baja capacidad de penetración en los distintos ámbitos de administración central y descentralizada afectó el logro de los resultados esperados. Aun cuando se diseñaron metodologías e

instrumentos que seguían guías y estándares internacionales, estos no quedaron más que reducidos a algunos ámbitos y sectores.

En este sentido, se registraron oportunidades de mejora en materia de monitoreo y seguimiento presupuesto de programas y políticas; capacitación a empleados públicos, modernización administrativa en agencias vinculadas a la gestión impositiva, financiera y de seguridad social (en especial, AFIP, ANSES y la banca estatal). Sin embargo, hubo poca incorporación y arraigo de elementos modernizadores en sectores clave de la administración transversal, tales como gobierno electrónico, adquisiciones y empleo público. Los sectores y agencias que registraron avances lo hicieron en forma autónoma, es decir, por fuera de una estrategia integrada, impulsada desde la máxima jerarquía del gobierno.

La falta de penetración territorial de las herramientas y elementos modernizadores obedeció al poco interés que se evidenció en las autoridades políticas del PME2 y de los organismos contraparte que, según se esperaba, estarían interesados en incorporar mejoras a la gestión cotidiana en sus organismos. La alta volatilidad y recambio en los funcionarios, la falta de incentivos políticos o económicos que impulsen las reformas y la poca capacidad de tracción de la Unidad Ejecutora del PME2 constituyeron los principales factores que explican las dificultades de implementación.

Acerca de la organización del trabajo

El trabajo se organiza de la siguiente manera. La primera parte es conceptual. El *primer capítulo* brinda un marco teórico y herramientas para el análisis de las políticas públicas a través del enfoque procesal. La modernización del Estado es considerada, por este trabajo, como una política pública que tiene como propósito la reforma y fortalecimiento de la administración pública. Por lo tanto, en este capítulo, se revisan los aportes conceptuales necesarios para el análisis de la modernización como una política pública. Los actores e

instituciones formales e informales permiten analizar cómo es la dinámica política en el ciclo de las políticas públicas y perfilar qué dificultades que pueden existir durante el proceso de implementación.

El *segundo capítulo* presenta los ejes problemáticos al momento de implementar políticas públicas que suponen la coordinación para la toma de decisión de múltiples actores. Se proponen cuatro dimensiones construidas a la luz de las dinámicas de implementación identificadas en el PME2, a saber: (i) capacidad de coordinación; (ii) liderazgo político; (iii) capacidad de rectoría; (iv) autonomía burocrática.

La segunda parte recupera los aportes de la primera parte y los aplica al caso de estudio. El *tercer capítulo* analiza la compleja trama de interacción entre actores y partes interesadas (Jefe de Gabinete, Unidad Ejecutora del programa, organismos de gestión pública, entre otros), el proceso de implementación del PME2, identificando sus objetivos, contexto y antecedentes. Realiza una descripción de las áreas que componen el Proyecto, su estructura administrativa y las dinámicas de gestión.

En el *cuarto capítulo* se analizan los problemas de implementación del Proyecto, a partir de las dimensiones analíticas propuestas y la evidencia recolectada en los informes de gestión, entrevistas a ex consultores del Proyecto y la experiencia personal. En el trabajo se demuestra la necesidad de contar con un liderazgo político que asegure la coordinación de las actividades e iniciativas a partir de una planificación consensuada entre las partes interesadas en el Proyecto. El *último capítulo* presenta conclusiones y recomendaciones acerca de cómo promover estrategias efectivas para la implementación de políticas de modernización estatal, en el marco de futuras operaciones.

Para concluir, este trabajo surge a partir del interés y motivación personal de brindar un aporte al debate académico con relación a la complejidad en la implementación de políticas

públicas de reforma y modernización estatal a nivel nacional. Se considera relevante y oportuno generar nuevos consensos en materia de gobernanza y gestión de las instituciones públicas.



Universidad de
San Andrés

PARTE I. MARCO CONCEPTUAL

CAPÍTULO 1

Dimensiones analíticas para el estudio de la modernización del Estado

El presente trabajo analiza el proceso de implementación del Segundo Proyecto de Modernización del Estado (en adelante, PME2) que tuvo lugar entre 2008 y 2014 en el ámbito del gobierno nacional. El objetivo del primer capítulo es presentar los principales conceptos que la literatura especializada introduce al analizar y discutir el proceso de elaboración e implementación de políticas en un régimen político democrático.

1. Aproximación a la definición de políticas públicas¹

Las políticas públicas constituyen una de las categorías fundamentales del análisis político moderno. Se insertan un sistema político integrado por tres componentes: una comunidad política, un régimen político y autoridades. El régimen político incluye los patrones (formales o informales; explícitos o implícitos) que determinan el acceso a las posiciones de gobierno, las instituciones a través de las cuales este acceso se produce y los recursos, actores y estrategias habilitadas en el proceso (Easton, 1969 en Jaime et al., 2013).

Dado el carácter polisémico del vocablo “política”, no parece haber consenso sobre una única definición de *política pública*. Varios autores han ensayado definiciones que resaltan el espacio institucional, en función del cual las políticas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Tamayo Saez, 1995; Dye, 1995 y Aguilar Villanueva, 1996). Oszlak y O'Donnell definen las políticas públicas como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de

¹ Esta sección recupera los principales conceptos analizados en Jaime *et al.*, 2013.

intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, el interés o movilización de otros actores de la sociedad civil” (1976:21).

Esta definición resalta el componente relacional de las políticas públicas, al plantear que la política se da en respuesta a una cuestión que ha generado la atención o el interés de ciertos actores. Entonces, por un lado, la política pública constituye una demanda de actores cuyos intereses están potencialmente en conflicto. Por otro lado, pone al Estado en el centro de la definición, en tanto que concentra su interés desde el momento decisional al momento de la implementación de la política pública.

En este marco, las políticas públicas se caracterizan por reunir los siguientes elementos:

- *un contenido*: toda política pública moviliza recursos para obtener algún resultado o producto prefijado;
- *un programa*: comprende un conjunto de actos, actividades coordinados e integrados con coherencia;
- *una orientación normativa*: expresa finalidades y preferencias que los decisores asumen, sustentado en las normas formales e informales;
- *un factor de coerción*: la política supone la autoridad gubernamental investida;
- *una competencia social*: están dirigidas a determinados colectivos sociales sobre los cuales interesa modificar sus comportamientos, afectar sus intereses y modificar los contextos en los que estos se desenvuelven (Jaime et al., 2013 y Martínez Nogueira, 1995).

En este marco, las políticas públicas de modernización estatal problematizan las debilidades estatales para dar respuesta a las demandas de la ciudadanía en términos de más y mejores bienes y servicios públicos.

2. El papel de las instituciones y los actores en el análisis de las políticas públicas

Una vez definido el concepto de *política pública*, es necesario analizar el papel que desempeñan las instituciones y los actores que se configuran y operan en ellas. Acuña y Chudnovsky (2013) brindan el marco analítico para estudiar la dimensión institucional, el rol de los actores y su relevancia en el análisis de las políticas públicas.

Las instituciones no operan en soledad ni en forma aislada; por el contrario, están inmersas dentro una estructura más amplia denominada “matriz política”, que se define como “*un lugar o medio en el cual se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega*” (2013:29). La matriz política es “*un sistema de variables² y constreñimientos que:*

(i) *fija los límites de factibilidad para la realización de los intereses de los grupos sociales y el alcance de los objetivos de actores políticos;*

(ii) *define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles; y*

(iii) *brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las realizaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y los cursos de acción más apropiados para el alcance de los objetivos y la realización de intereses*” (2013:29), con relación a las estrategias que despliegan o los movimientos que realizan los actores para lograr sus objetivos.

² Las variables socioestructurales son objetivas y remiten a los procesos de producción, distribución y acumulación en una sociedad (estructura productiva, recursos naturales, capital, crecimiento económico, inflación, recursos humanos, población, etc.). Las variables político-institucionales son el conjunto de reglas (formales e informales) que operan en la matriz societal y gobiernan una sociedad. En tanto las variables ideológicas son los mapas cognitivos, la representación que los actores se hacen sobre cómo funciona la sociedad o cómo creen que debería funcionar la sociedad.

En este marco, cobra relevancia la organización estatal como estructura que organiza la articulación entre las variables de la matriz política, sus instituciones y sujetos. El Estado puede ser analizado desde dos perspectivas: (i) como relación social y legal dentro de un territorio dado y (ii) como conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por una autoridad que regula los comportamientos estratégicos de los hacedores de política.

A los fines de este trabajo se utiliza la última acepción, que caracteriza al Estado como una estructura en la que los actores (estatales, sociopolíticos y económicos) se mueven y sobre la que actúan. Es en esta interacción y a través de las políticas públicas que se despliega la capacidad estatal de ejercer poder, con una potencial y alta autonomía sobre la sociedad, el mercado y otros actores.

2.1. Instituciones y reglas

Acuña y Chudnovsky (2013) definen las *instituciones* como un conjunto de reglas (formales e informales) que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos, facilitando la articulación y el intercambio estratégico entre actores. Una misma institución puede operar de manera diferente a lo largo del tiempo, por eso, es necesario analizarlas en un marco temporal suficiente para determinar trayectorias institucionales y evitar reduccionismos.

La habilidad por incentivar comportamientos y generar horizontes de mediano - largo plazo es lo que en Acuña y Chudnovsky (2013) se entiende como *capacidad institucional*, identificada en una serie de atributos vinculados a reglas que tengan consistencia interna, se muestren y operen de manera articulada, sean estables y a la vez flexibles para adaptarse a los cambios.

Los autores identifican dos tipos de reglas: las formales, plasmadas en regulaciones concretas y escritas; y las informales, que son pautas de comportamiento que se encuentran por fuera o en ausencia de regulación formal. En la dinámica de la realidad sucede una combinación de reglas formales e informales que operan en diversos planos, en forma combinada y, algunas veces, de manera contradictoria. Usualmente, las reglas formales que están expuestas a un cambio de condiciones, de actores o sometidas al desgaste están acompañadas de reglas informales efectivas.

Las reglas formales (y su cumplimiento) varían en función del tipo de institución que se trate o el campo temático de política pública sobre el que operen. Lo cierto es que constituyen una masa heterogénea y responden a distintos niveles de agregación. Acuña y Chudnovsky (2013) reconocen tres niveles. Al primer conjunto de reglas lo llaman “R1” y está vinculado al contenido específico y al accionar de la política sustantiva. El segundo grupo, denominado “R2”, lo componen las reglas que definen quiénes y cómo deciden sobre el accionar de la política en cuestión. Finalmente, el último grupo, de tipo sistémico, lo componen las reglas “R3”. En este caso, se trata de aquellas reglas que definen el régimen de representación y gobierno en el país, tal como la Constitución Nacional o Ley Fundamental de un Estado moderno.

Este reconocimiento permite identificar la dinámica entre actores que influyen e intervienen en la modificación de las reglas que los afectan. Por ejemplo, en caso de que una regla del nivel “R1” no represente o sea contrario a los intereses de un actor, éste puede influenciar o intervenir a nivel de “R2” para modificar aquella regla que lo afecta con el objeto de incrementar su poder³.

³ En el caso de la política pública de modernización que es objeto de análisis en este trabajo, la “R1” estaría configurada en el Proyecto de Modernización del Estado; la “R2” se identificaría en el Plan de Modernización del Estado (que fue institucionalizado a través del Decreto 103/2001) y las leyes y disposiciones que se apoyan en dicho Plan. Finalmente, la R3

Por su parte, las reglas informales refieren a la existencia de un entendimiento compartido acerca de cómo funciona o debería funcionar algo, pudiendo incorporar o no las pautas de las reglas formales; o bien reforzarlas o contradecirlas.

Las instituciones son relevantes dado que distribuyen poder y tienen el potencial para modificar comportamientos y administrar conflictos. Las instituciones son el espacio que brinda condiciones de factibilidad para que los actores realicen sus intereses y alcancen sus objetivos.

2.2. Los actores y su forma de relación

La definición de “actor” refiere a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de:

- (i) definir una acción estratégica;
- (ii) diseñar un curso de acción o estrategia para alcanzarlos y
- (iii) tener relativa autonomía, en términos de recursos y capacidades, para implementar ese curso de acción (Jaime et al., 2013; Acuña y Chudnovsky, 2013).

El comportamiento de los actores debe ser analizado a partir de:

- *Sus intereses*: que comprende tanto lo que los actores entienden que son sus intereses como lo que los expertos definen como intereses de un determinado grupo o actor social.
- *Sus capacidades*: entendidas como la habilidad de comportarse de una determinada manera, de cumplir una tarea, o de alcanzar un objetivo. Esta capacidad puede estimarse a partir de cinco propiedades: (i) la capacidad de coordinar la acción

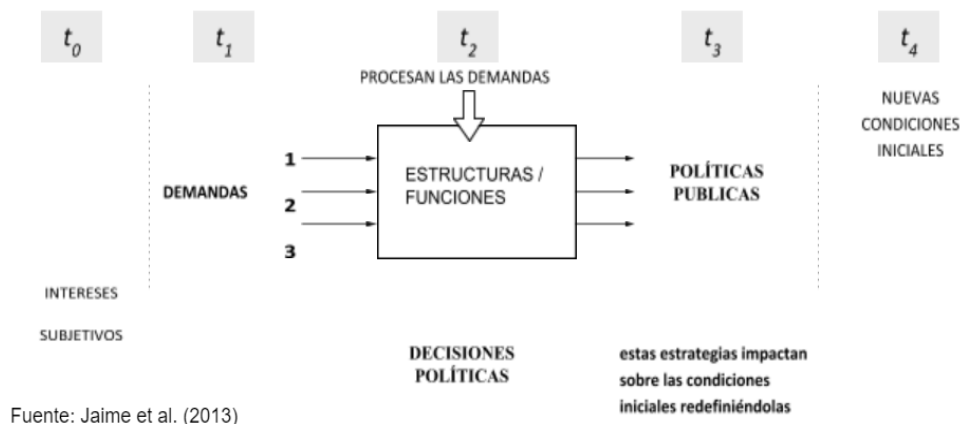
estratégica; (ii) la capacidad de representación y gobierno; (iii) la capacidad de actuar ideológicamente; (iv) la capacidad de negociación y (v) la capacidad de salida de una situación considerada inconveniente por parte del actor. Por su parte, los *recursos* son el indicador observable de una capacidad. Es el conjunto de bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos que tiene un actor.

- *Su ideología*: entendida como el mapa cognitivo, normativo o identitario que le dice al actor cómo deberían funcionar las relaciones sociales. Incluye valores, modelos causales, normas internalizadas como pautas de comportamiento. La ideología permite entender por qué los actores hacen lo que hacen, habla de la subjetividad del actor. Sin comprender la ideología de los actores, es imposible explicar su comportamiento (Acuña y Chudnovsky, 2013).

En resumen, las políticas públicas tienen una matriz societal, puesto que las respuestas que brindan a las demandas sociales son el reflejo de una lucha por el poder que entablan los distintos actores al interior del sistema político, a partir de su asimétrica posición y debido a la escasez de recursos y su desigual distribución.

Los decisores operan en un escenario con restricciones y deben construir sus opciones según criterios de legalidad, racionalidad económica, factibilidad organizacional y viabilidad política. El Gráfico 1 ilustra cómo los intereses de los actores se convierten en demandas que son procesadas por las estructuras gubernamentales y activan el proceso de toma de decisión política, modificando el equilibrio y reconfigurando las demandas iniciales (t 0).

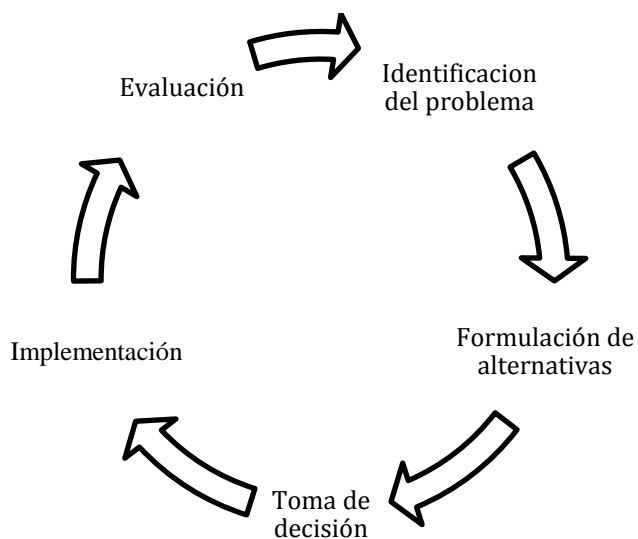
Gráfico 1 - Procesamiento de demandas y políticas públicas



3. El enfoque procesal de las políticas públicas

El primer estudioso del ciclo de políticas públicas fue Harold Lasswell, que explicó de manera sistemática el proceso de toma de decisiones. Varios autores (entre ellos, Meny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 1995) analizan las políticas públicas desde un enfoque cíclico o procesal. Se trata de un tipo ideal que responde a un abordaje pedagógico para ilustrar las dinámicas entre actores e instituciones en el procesamiento de las demandas y su transformación en respuestas de política pública. El Gráfico 2 ilustra el enfoque procesal de las políticas públicas, que reconoce similitudes entre los análisis que realizan los autores citados.

Gráfico 2 - El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Meny y Thoening (1993); Tamayo Saez (1995)

Si bien no se reconoce un “inicio” propiamente dicho, a los fines expositivos, se entiende que el ciclo comienza en la identificación de un problema o cuestión, el momento de formulación de alternativas para su resolución por parte del Estado y que se transforma en una respuesta pública que se implementa y se evalúa. El ciclo concluye con la redefinición del problema originalmente planteado. A continuación, se desarrollan las principales etapas del enfoque procesal.

3.1. Identificación y definición del problema

En esta instancia, se define el problema público a resolver, sus dimensiones de análisis, componentes y causas. Oszlak y O'Donnell (1976) utilizan el concepto *cuestión*, que se define como un “*asunto socialmente problematizado*” (1976:18).

Cada actor tiene una visión subjetiva y parcializada de la cuestión a resolver: habrá tantas definiciones como actores que intervengan en ese proceso. Una buena definición del

problema será aquella que supere los conflictos y polémicas entre actores y que, sin eliminarlos, genere una alternativa factible para su tratamiento y resolución.

Los autores estiman que la definición del problema es una de las etapas más conflictivas, dado el carácter complejo de los problemas públicos, atravesados por la multicausalidad y los intereses contrapuestos. Muchas cuestiones son de difícil resolución y necesitan un abordaje integral, dado que no existen de forma atomizada o aislada.

La etapa de definición del problema condiciona los objetivos, los instrumentos y la meta de la política pública. Pero no sólo eso. El ejercicio del poder no sólo se manifiesta cuando el actor logra influir sobre el comportamiento de otros actores: también se ejerce poder cuando los actores consiguen que otros no hagan algo. La política pública no constituye sólo una respuesta que emerge de las estructuras institucionales de autoridad ante determinados problemas o demandas que ingresan al sistema político, sino que también abarca las decisiones que se adoptan con el propósito de “decidir no decidir”, impidiendo que ciertos problemas o demandas lleguen al sistema.

La cuestión de la modernización encuentra autores que la definen de distintas maneras y hacen abordajes problemáticos diversos. Tal como se adelantó, se trata de una cuestión difusa y multidimensional, que implica adoptar políticas, procesos y tecnologías provenientes de países con sistemas capitalistas avanzados y/o del sector privado (Schweinheim, 1998 en Bonifacio, 2018)⁴.

⁴ Dentro de la agenda modernizadora se reconoce una serie de ejes temáticos, tales como la profesionalización de la función pública, la gestión por resultados, el gobierno electrónico, la participación ciudadana, en un marco de transparencia e integridad. Si bien la cuestión de la modernización reconoce tendencias similares en la región (Bonifacio, 2018) se trata de una agenda que está en constante reconfiguración, en función del contexto político institucional y socioeconómico en un determinado tiempo y lugar. Durante la década del 90, la agenda incorporaba cuestiones de planeamiento estratégico y presupuestario, rendición de cuentas (*accountability*), reconfiguración organizativa de estructuras estatales e incluso, reconoció la cuestión de la gestión sustentable del entorno (Dufour e Ingelmo, 2013). Desde hace unos años, se incorporan las cuestiones asociadas a *open government* y al uso de técnicas de explotación de datos para la gestión pública.

3.2. La formación de la agenda

Esta etapa se enfoca en analizar cómo un problema o cuestión pasa a ser parte de la agenda de temas a resolver. Los problemas tienen un abordaje temporal y que hay un ciclo de atención y desatención de parte de los actores. De esta manera, transcurren por un proceso de maduración que los pueden ubicar como foco de atención y debate (Downs, 1972). En este sentido, aquellas cuestiones sin impacto directo en la vida de los ciudadanos o que no están vinculados a grupos de interés con cohesión o capacidad de articulación suficiente pueden pasar largos períodos sin transformarse en problemas públicos. Lo mismo sucede con aquellas cuestiones de difícil comprensión y apropiación por parte de la sociedad.

La literatura define, al menos, dos tipos de agenda. La *agenda de la sociedad o pública* está compuesta por todos los temas que la comunidad definió como problemas públicos; mientras que la *agenda del gobierno* la componen todas aquellas cuestiones o problemas que efectivamente han sido “aceptados” por los tomadores de decisión pública para iniciar un camino de resolución (Elder y Cobb, 1972).

No todos los problemas se transforman en públicos, por eso las agendas contienen distintos temas sobre los que se asignan prioridades. “*Leyes, valores, ideas, compromisos históricos delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental*” (Aguilar Villanueva, 1996). En esta tarea participan otros actores que promueven la calificación de esos problemas como públicos, movilizandolos apoyos necesarios.

¿Qué factores explican el ingreso de los problemas públicos a la agenda del gobierno? La selección de una cuestión por parte del gobierno puede estar dada por distintos disparadores: relaciones causales claras, la presión social, recursos disponibles, posibilidad de darle una solución, entre otros.

Del análisis de las iniciativas de modernización estatal, se advierte que la política estuvo marcada por los ciclos de atención y desatención por parte de los actores estatales y la sociedad. La revisión de los discursos presidenciales de apertura de sesiones ordinarias en el Congreso de la Nación arroja que, entre los años 2003 y 2015, no se registraron menciones sobre la cuestión de la modernización. En perspectiva comparada, *“las acciones de modernización de la administración emprendidas desde el 2003 no han tenido ni la intensidad ni la visibilidad de las reorientaciones de las políticas en los campos sectoriales”* (Martínez Nogueira, 2015:314).

3.3. Formulación de alternativas para la toma de decisión

A partir de la definición del problema y la incorporación en la agenda gubernamental, se procede a identificar alternativas para tomar una decisión. En este sentido, se identifican los cursos posibles de acción, se analizan los horizontes de factibilidad que motorizan el proceso de toma de decisión que resulta privativa del actor gubernamental (Tamayo Sáez, 1995).

En torno al proceso de análisis de alternativas, la literatura plantea dos posiciones: racionalismo e incrementalismo. En la primera, el decisor opera de manera racional, eligiendo la mejor de las alternativas posibles. Esto presupone que el decisor tiene información completa, preferencias manifiestas, claras y ordenadas, una teoría causal válida y que busca maximizar beneficios y costos. Por su parte, el método incremental plantea que las decisiones son, ante todo, pragmáticas y no se basan en relaciones causales bien estudiadas, sino a partir de comparaciones sucesivas limitadas (Tamayo Sáez, 1995), método por el cual el decisor sólo considera las opciones de política que se alejan o difieren poco de las medidas vigentes en ese momento.

3.4. Implementación

La implementación es un proceso que articula fuertemente lo técnico y lo político. Refiere al conjunto de acciones y comportamientos que transforman las intenciones y objetivos de una política en productos, resultados o impactos observables. Se trata de un proceso reflexivo, una cadena de sucesos, acciones y decisiones con comienzo preciso y final difuso.

El trabajo de Pressman y Wildavsky (1973)⁵ aporta elementos de análisis sobre esta etapa “posdecisional”. La obra reconoce que una buena decisión de política, aún basada en una adecuada relación causal, no es condición determinante para lograr que una política tenga éxito. Los autores aseguran que los problemas de implementación se generan a raíz de lo que llaman la *complejidad de la acción conjunta*. El problema radica en la cantidad de puntos a consensuar y en la cantidad de actores involucrados en la cadena. Por ello, proponen revisar la cadena decisional, buscando reducir puntos de conflicto y número de intervinientes.

En *Implementation* se plantea al proceso de implementación en una dinámica *top down*, por el cual la decisión que se imparte desde la jerarquía se lleva a cabo por las bases según lo previsto, lo que garantiza pocos puntos de veto. En cambio, autores como Lindblom o Lipsky suscriben al modelo *bottom up*. Bajo esta perspectiva, la implementación sucede en la base de la pirámide de mando, lo que se podría representar como la “ventanilla de atención al público” o la provisión de servicios públicos de la mano de los prestadores. Este modelo rompe con la idea burocrática y jerárquica y cede a un esquema de responsabilización (Jaime et al., 2013).

Esta etapa se aborda con mayor detalle en la próxima sección, que analiza la dinámica de implementación del Proyecto de Modernización (PME2).

3.5. Evaluación

⁵ En su obra, los autores se preguntan cuáles son los factores que explican las dificultades en el proceso de implementación de una política pública de empleo que se lleva adelante en la Ciudad de Oakland, Estados Unidos.

La evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implementación y la utilidad pública de un programa. *“La evaluación consiste en el análisis de los efectos, a corto y largo plazo, de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuáles se diseñó la política, como sobre la sociedad en general.”* (Dye, 1995).

La evaluación fortalece los lazos de conexión entre la entrada de un problema en la agenda (*input*) y las vías de implementación en la construcción de resultados finales (*output*), que se presentaron en el Gráfico 1. Además, produce información para promover una reflexión crítica de los hechos, permitiendo abrir juicios y construir argumentos sobre los productos, resultados e impactos de las políticas.

Evaluar es tomar partido, salir de la subjetividad con la que se moldean los hechos y hacer un análisis científico para apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico. En este sentido, Carol Weiss (1998) destaca la utilización de los resultados de las evaluaciones como instrumento político.

La sistematización de los hallazgos producto de la evaluación abre camino a nuevas lecturas sobre los problemas públicos, así como nuevas formas de abordarlos. La experiencia de la evaluación reconfigura el mapa de actores que intervienen y se interesan por la política estudiada, promueve la comprensión de los comportamientos y mapas cognitivos de los actores y, en definitiva, promueve una valoración más profunda de la acción estatal.

Los principios que orientan las prácticas del monitoreo y evaluación contribuyen a mejorar la calidad, eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas, la transparencia de la gestión y la rendición de cuentas. *“La información que se genera en este proceso mejora la calidad de las políticas públicas promoviendo la toma de decisiones basada en la evidencia.”* (Serafinoff, 2017:6).

Para concluir, la evaluación es una herramienta para implementar mejores políticas. Es así como las prácticas de evaluación dejaron de ser sólo un requisito de los organismos internacionales de crédito para sumarse al listado de competencias, responsabilidades y rutinas incorporadas a los organismos públicos.

En este capítulo se revisaron los aportes conceptuales necesarios para el análisis de políticas públicas, destacando el carácter relacional de las políticas. El análisis sobre los actores e instituciones formales e informales caracterizan las dinámicas políticas en el ciclo de las políticas públicas y perfilan las dificultades que pueden existir durante el proceso de implementación. En este sentido, se analizó la forma en la que se construye un problema y los métodos para la selección y adopción de alternativas para construir una política pública que resuelva y reconfigure el problema planteado. Finalmente, la evaluación como proceso reflexivo permite sistematizar hallazgos y ajustar las próximas intervenciones de política.

Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 2

Dimensiones analíticas para el estudio de la implementación de políticas públicas

Tal como se mencionó en el primer capítulo, la fase de implementación de políticas públicas refiere al complejo proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones que se emprenden para alcanzarlas. El presente capítulo pretende caracterizar la fase de implementación utilizando una serie de dimensiones: (i) capacidad de coordinación; (ii) liderazgo político; (iii) capacidad de rectoría y (iv) autonomía burocrática. Las dimensiones aportan elementos para el análisis del proceso de implementación de políticas públicas en general y de reforma y modernización estatal en particular.

1. Dimensiones de análisis de la implementación de políticas públicas

1. 1. Coordinación

La *coordinación* es relevante para el estudio del proceso de implementación de políticas públicas, dado que caracteriza la articulación entre las acciones y recursos de los diversos actores que se encuentran involucrados en un campo concreto de gestión pública (Repetto, 2012). En este sentido, se configura un *“sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores participantes encuentran algún tipo de incentivo para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”* (2012: 57-58).

Desde la mirada político – institucional, la coordinación es una función estatal, un medio para avanzar hacia la conformación y gestión de un sistema integral, coherente y de carácter intersectorial. Surge a partir de la necesidad del Estado de buscar soluciones integrales, con el aporte de distintos sectores en aquellos temas o problemas que traspasan la esfera de la

competencia de un órgano de gobierno y que son de carácter transversal, como es la gestión de la modernización estatal (Cunill Grau, 2005; Martínez Nogueira, 2010).

Para que la coordinación promueva en forma efectiva la integralidad de procesos, los actores estatales deberían tener posibilidad de: (i) fijar prioridades compartidas; (ii) asignar responsabilidades; (iii) decidir qué hacer y qué recursos movilizar e (iv) incorporar la participación de múltiples actores (Repetto, 2010). Se entiende entonces que las dinámicas de coordinación generan una suerte de división del trabajo entre actores y que se valen de un conjunto de reglas y procedimientos para producir bienes y servicios con valor público.

La acción coordinada beneficia los procesos de la política pública. Principalmente, reduce incertidumbre en la interacción, neutraliza las contradicciones y resuelve las duplicidades organizativas, vacíos o “lagunas” normativas. A su vez, promueve sustentabilidad en las acciones ya que favorece el intercambio de información, la ejecución de procesos y actividades, el intercambio de recursos y la articulación con la jerarquía o autoridad.

Los principales obstáculos de la coordinación están dados por la lógica de comportamiento de los actores (que tienen intereses y/o perspectivas diferentes, inercias institucionales y organizacionales) y las condiciones del “campo de juego” donde se inserta la política. Pressman y Wildavsky (1973) lo analizan cuando plantean el “problema de la acción conjunta”. Las cuestiones que generan divergencia entre los actores que participan de la implementación de un proyecto público pueden estar dados por la falta de interés; la preferencia por avanzar con otros acuerdos y/o los problemas asociados a la autoridad o liderazgo para promover el cumplimiento de las acciones de política.

A los fines del presente trabajo, se aborda la problemática de la coordinación en la implementación de políticas de modernización con los aportes presentes en Oszlak (1980) y en Repetto (2010).

Repetto presenta una serie de “niveles de coordinación”, en función de las acciones implementadas y/o los resultados que se pretenden obtener. La Tabla 1 agrupa distintos niveles de interacción entre actores, desde los más simples (por ejemplo, efectuar una comunicación o una consulta) hasta los más complejos (por ejemplo, definir prioridades de gobierno a mediano y largo plazo).

Tabla 1 - Niveles de coordinación

Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta entre actores y entes	
II (intermedio)	Negociaciones para evitar divergencias	Negociación
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
IV (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales Definición de prioridades gubernamentales Estrategia general del gobierno	Alineación estratégica

Fuente: Peters, 1998 en Repetto, 2010.

Por su parte, Oszlak (1980) caracteriza la coordinación entre organismos a través de tres modalidades de interacción:

- (i) interdependencias materiales, que aseguren la provisión de bienes y recursos para el normal funcionamiento de la entidad;
- (ii) interdependencias funcionales, destinadas a producir y recibir información y conocimientos técnicos asociados al *core* de la entidad; e
- (iii) interdependencias jerárquicas, asociadas a impartir y acatar indicaciones y directivas de una autoridad competente, para asegurar la coordinación entre los

miembros de la organización y el cumplimiento de ciertos objetivos comunes a las partes involucradas.

Esta distinción es un marco para el análisis de los problemas de implementación de políticas públicas que “*permite establecer distintos planos de interdependencia en los que se intercambian distintos tipos de recursos, cuyo control y empleo puede explicar importantes variaciones en el comportamiento burocrático*” (Oszlak, 1980: 15).

En función de estos aportes, se buscará caracterizar la coordinación entre actores del PME2 (autoridades políticas, autoridades de órganos rectores; equipos técnicos y otros directivos). Para ello se intentará responder los siguientes interrogantes: ¿Hubo suficiente coordinación entre las partes interesadas en el Proyecto? En términos de Repetto: ¿qué “nivel” de coordinación lograron las acciones implementadas en el marco del Proyecto? ¿Permitió la penetración territorial de las herramientas modernizadoras? ¿Qué tipo de interacción promueve una efectiva implementación de las acciones del Proyecto?

1. 2. Liderazgo político

Una de las condiciones necesarias para implementar una política pública es contar con un líder que tenga atributos para la conducción y coordinación de las acciones y actividades previstas. Kingdom (1995) denomina a los líderes políticos como *policy entrepreneurs*. Además de conocimiento y *expertise*, el líder debe contar con “habilidades blandas”, tales como poder de convencimiento, oratoria, negociación, persistencia, sentido de la oportunidad para identificar *policy windows*.

Respecto de las políticas de modernización estatal, es clave que el liderazgo sea asumido por una autoridad política que se ubique próximo a la máxima autoridad política, de modo tal de impulsar y materializar las reformas en la gestión, alentando el proceso de deliberación y

acción y actuando como catalizador en el desarrollo de las instituciones (Stein y Tommasi, 2006).

La OECD resalta que el líder debe brindar un mensaje claro con relación a los términos y alcance de la reforma, así como los valores que la sostienen.

“Los servidores públicos no tendrán ningún incentivo para abandonar el statu quo a menos que conozcan los valores subyacentes a la reforma, los objetivos por los que están trabajando y el papel que desempeñan en el proceso. Por lo tanto, deben tener un sentido de propiedad de la reforma para que los beneficios del cambio se realicen en su totalidad” [Traducción propia⁶] (2010:222).

A los fines de este trabajo, se analizará quién y cómo ejerció el liderazgo político en el ámbito del PME2. En particular, interesa saber qué rol tuvieron el Jefe de Gabinete, en su rol de Director Nacional del PME2 y el Director Nacional Alterno, en la implementación del Proyecto y en la configuración de la agenda de modernización. ¿Ejerció efectivamente su liderazgo en materia de modernización? ¿Movilizó recursos para promover la implementación de herramientas de modernización en los organismos públicos? ¿Generó condiciones para promover un plan integral de modernización con criterios de sostenibilidad y factibilidad?

1. 3. Capacidad de rectoría

La capacidad de rectoría está definida por la habilidad de contar con información y recursos para el seguimiento de las acciones que implementan otros actores del entramado institucional, de ejercer la autoridad técnico - especializada y de planificar acciones vinculadas con la temática que sean implementadas por la organización y terceras instituciones (Mayntz, 1998). La capacidad de rectoría puede ser caracterizada en función de las siguientes variables:

⁶ *“Public servants will not have any incentive to let go of the status quo unless they know the values underlying the reform, the goals they are working towards, and the role they play in the process. They must therefore have a sense of ownership of the reform if the benefits of change are to be realized in full”*

(i) capacidad técnica y/o política para impulsar o definir normativa, planes, programas, proyectos guías o protocolos de actuación y verificar su cumplimiento (*enforcement*);

(ii) capacidad para definir y asignar recursos financieros y/o asistencia técnica en forma diferenciada;

(iii) capacidad para solicitar y procesar información de los organismos que controla o monitorea (*accountability*);

(iv) capacidad para controlar y sancionar o para ejercer ciertas competencias vinculadas a la aplicación de incentivos para promover o disuadir un determinado comportamiento.

Estas capacidades pueden darse en forma aislada o simultánea; puede adquirirse y luego perderse (Isuani, 2018).

En términos de implementación de políticas, la capacidad de rectoría presenta el desafío de generar y mantener adecuados niveles de *enforcement* sobre el área o sector de la política pública particular. En materia de modernización estatal, el foco está en aquellos organismos que diseñan o implementan políticas públicas transversales vinculadas a la gestión pública. La siguiente tabla menciona los organismos que ejercen rectoría en el área de gestión pública.

Tabla 2 – Órganos rectores vinculados al PME2 (por área)

Área	Organismo
Tecnología	Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI)
Empleo	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
Capacitación	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
Innovación / Participación	Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (ONIG)
Compras públicas	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)

Fuente: Elaboración propia

En esta sección se plantean los siguientes interrogantes. ¿Qué tipo de recursos fueron transferidos por el PME2 a los órganos rectores en materia de JGM? Los recursos transferidos ¿fortalecieron las capacidades de rectoría de los organismos mencionados?

1. 4. Autonomía burocrática

A los fines de este trabajo se define autonomía como “*el grado en que una organización puede determinar de manera endógena sus preferencias y su actividad organizacional sin interferencia de actores externos*” (Rubio, 2017).

La creación de agencias o cuerpos burocráticos casi autónomos fue predominante durante la agenda de reformas gerencialistas, propias del paradigma “Nueva Gestión Pública” (Oszlak, 2017; Verhoest et al., 2004). La autonomía era vista como una cualidad que garantizaba la especialización y mejoraba el desempeño o performance de las entidades públicas⁷, adquiriendo formas alternativas de gestión, tales como la delegación de competencias regulatorias, la descentralización o transferencia de facultades a los gobiernos subnacionales, al sector privado (a través de privatizaciones o concesiones) o al sector social. Más tarde, el paradigma comenzó a ser cuestionado por su ineficacia en la generación de bienes y servicios públicos de calidad. En esta línea, es necesario mantener una mirada integral de la política pública para que no pierda sentido y efecto, evitando una “*excesiva segmentación de agencias sin coordinación y cooperación*” (Christensen y Lægreid, 2007:541).

Verhoest (et al., 2004) aporta elementos conceptuales para analizar la autonomía (i) en el proceso de toma de decisión y (ii) como capacidad para eludir el control político. La siguiente

⁷ La perspectiva del principal - agente (Przeworski, 1998) recupera parte del conflicto entre administración y política, en la que tecnócratas buscan la eficiencia en las acciones del Estado y los políticos toman decisiones que permitan conservar y aumentar su poder. A los fines de esta dimensión importa la cuestión de la información asimétrica, por la cual el principal depende de la voluntad y moralidad de un agente que contrata para realizar una tarea, al tiempo que no tiene la información completa para tomar decisiones o para controlar el accionar del agente.

tabla detalla los tipos y subtipos de autonomía identificados, que se utilizará para caracterizar cómo se toma decisiones en el Proyecto.

Tabla 3 – Tipos de autonomía

Tipos de autonomía	Autonomía en la toma de decisión		Autonomía como capacidad para eludir el control del gobierno central			
	Autonomía gerencial	Autonomía de políticas	Autonomía de la estructura	Autonomía financiera	Autonomía legal	Autonomía del control
Definición y/o caracterización del atributo	Disposición de competencias para decidir sobre la selección de insumos y cómo utilizarlos	Disposición de competencias para definir instrumentos de política y normas para el logro de sus objetivos.	Existencia o no de mecanismos para el nombramiento y control de la autoridad máxima del organismo.	Capacidad del gobierno de afectar la disponibilidad o uso de los recursos.	Posibilidad (o no) que el gobierno tiene de modificar (o quitar) las competencias de la agencia.	Existencia de mecanismos institucionales que permitan al gobierno monitorear y evaluar los procedimientos y la performance

Fuente: Elaboración propia en base a Verhoest et al., 2004.

A partir de las dinámicas de implementación del Proyecto de Modernización, se analizarán las tareas y responsabilidades de la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP o UE) para determinar su grado de autonomía con relación a otros actores vinculados al Proyecto. Surgen los siguientes puntos de análisis: ¿Cómo se caracteriza la autonomía de la Unidad Ejecutora en los términos de Verhoest (2004)? ¿Cómo interactuó la UE con las autoridades formales y reales del Proyecto y con los otros actores involucrados en la ejecución del PME2? ¿Generó la UE adecuadas condiciones para la coordinación de otros actores vinculados al Proyecto? ¿De qué manera la UE contribuyó a la incorporación de herramientas de modernización por parte de los organismos de la administración pública y al fortalecimiento de las capacidades de los órganos rectores en materia de gestión pública?

Hasta aquí se hizo un repaso de las dimensiones que analizan el proceso de implementación del PME2. Las dimensiones de *coordinación* y *liderazgo* se encuentran estrechamente vinculadas, ya que el líder debería tener atributos y condiciones para la articulación de esfuerzos con otros actores, así como contar con recursos para el logro de objetivos. A la vez,

y para una efectiva coordinación de las acciones, los organismos requieren algún grado de *autonomía* para implementar las iniciativas de modernización con otros actores. Finalmente, es necesario generar acuerdos con aquellos organismos que ejercen *rectoría* en políticas y procesos transversales que se intervienen en los temas de la agenda modernizadora.

2. Trayectorias de modernización

Oszlak (2017) propone otra serie de dimensiones para caracterizar los procesos de reforma y modernización estatal. Las políticas públicas de modernización estatal pueden ser analizadas según su: origen; alcance; naturaleza; originalidad; orientación; ritmo; conflictividad; implantabilidad; estilo de imposición y continuidad. La presente sección se detiene en aquellas categorías que resultan adecuadas para este trabajo.

En cuanto al *origen y originalidad*, la mirada se focaliza en el grado de innovación de las iniciativas de reforma. Estas reformas ¿son ideas innovadoras, originales o bien se tratan de una práctica “importada” de otro país o región? Al respecto, si bien las políticas de innovación y modernización de la gestión pública se encuentran en permanente cambio y reconfiguración; no son ajenas a las “modas” de la región o a la matriz de políticas públicas impulsadas por los *think tanks* internacionales o gobiernos de países desarrollados (Bonifacio, 2018).

Con relación a la *imposición y/o grado de alcance* de las iniciativas modernizadoras, Oszlak plantea dos miradas: “global - inmediatista” o “parcial - gradualista”. La primera refiere a aquellos gobiernos nuevos que pretenden marcar diferencias con las administraciones anteriores y se embarcan en reformas integrales, con la intención de generar un quiebre con lo anterior. La otra mirada está relacionada con aquellas políticas que se implementan a partir de

ajustes sucesivos, incrementales que no buscan romper con lo anterior, sino que lo utilizan como línea de base.

Oszlak analiza también la *factibilidad de efectuar reformas*, que encuentra restricciones políticas, culturales, económicas e instrumentales.

“A veces, la inestabilidad de las conducciones políticas en áreas sensibles de la gestión pública coarta las iniciativas de cambio, interrumpe los programas de reforma en marcha y afecta, en última instancia, su implantación. Otras, no se alcanza a apreciar la distancia entra la complejidad o sofisticación de los cambios intentados y la capacidad institucional disponible, no sólo para implementarlos sino especialmente para sostener su implantación en el tiempo” (Oszlak, 2017: 22).

Este punto está vinculada la dimensión *liderazgo político* y a la sostenibilidad de las tareas de reforma.

Por último, las reformas modernizadoras pueden promoverse por *consenso* o por *imposición*, lo que podría generar algún grado de *conflictividad*. Las reformas de tipo coercitivas se caracterizan por ser iniciativas que deben cumplirse bajo ciertos requisitos y que se imponen desde la cúpula del poder. En cambio, si las iniciativas se implementan a partir de un proceso participativo y que involucra actores en “redes mixtas decisionales” (en los términos de Mayntz, 1998) se podría argumentar que estas reformas tienen más posibilidades de implementarse de forma exitosa y sostenible.

En el presente capítulo, se desarrollaron las dimensiones analíticas que caracterizan el proceso de implementación del PME2. En la dimensión *coordinación* se verificará si hubo capacidad para implementar en forma extensiva los instrumentos de modernización impulsados por el Proyecto. En la dimensión *liderazgo político* se analizará el rol que ejerció

el líder de Proyecto con relación a la implementación de una agenda de modernización que, en lo operativo, requiere de la intervención de los órganos rectores de gestión pública y del trabajo de la Unidad Ejecutora del Proyecto como garante de los acuerdos y compromisos asumidos por el PME2.



Universidad de
San Andrés

PARTE II. ESTUDIO DE CASO

CAPITULO 3

El Segundo Proyecto de Modernización del Estado

El Segundo Proyecto de Modernización del Estado (PME2) se concibió con el objeto de fortalecer las capacidades de la Jefatura de Gabinete de Ministros para el diseño e implementación de herramientas de reforma y modernización, en el marco de una estrategia integral de modernización de la administración estatal. En esta sección se revisan los antecedentes, los objetivos, líneas de acción y resultados del PME2, a fin de identificar las dinámicas que se configuraron durante la implementación del Proyecto.

1. Contexto y antecedentes

A lo largo del siglo XX, las políticas adoptadas por el Estado argentino promovieron el desarrollo y el goce de los derechos civiles, sociales y políticos, generando un estado de bienestar que entró en crisis a finales de la década del 70 (Martínez Nogueira, 2015).

En respuesta a esta crisis, durante la década del 90, el gobierno menemista impulsó una profunda reforma del Estado, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington (1989). La reforma se materializó en una serie de leyes (en particular, Reforma del Estado y Emergencia Económica Leyes 23.696 y 23.697; Ley de Convertibilidad Ley 23.928) que transformaron la matriz socioeconómica, productiva y política del país.

El reajuste de la macroestructura del Estado afectó la dimensión institucional y política de la gestión pública. Se redefinieron competencias institucionales, se transformaron estructuras y planteles que dejó un “estado mínimo”, con capacidades debilitadas y segmentadas (Martínez Nogueira, 2015).

Estas reformas se inspiraron en una nueva forma de gerenciamiento que iba a superar las limitaciones o falencias del paradigma de administración burocrático-weberiano. Este paradigma se denominó Nueva Gestión Pública (NGP), definido como un:

“conjunto de patrones organizativos, de distribución de capacidades decisorias, de financiamiento e incentivos, de normas de responsabilización y en la aplicación de tecnologías reputadas por eficaces por su difusión en la gestión privada” (Martínez Nogueira, 2015:306).

Lejos de remediar, la nueva conformación organizativa del Estado agravó las falencias tradicionales en la formulación, implementación y coordinación de políticas. Luego de las reformas de “primera generación” (que dieron lugar a las privatizaciones de servicios públicos, descentralización de funciones y/o transferencia de responsabilidades de salud y educación a gobiernos subnacionales) llegó el turno de las reformas de “segunda generación”. En este sentido, el gobierno de la Alianza (1999-2001) impulsó las leyes de solvencia fiscal, de reforma administrativa y el Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/2001)⁸.

El Decreto 2013/2001 puso en cabeza de la Jefatura de Gabinete la responsabilidad por la implementación de políticas para reformar la gestión. En particular, preveía el rediseño de la macroestructura del Estado, la racionalización del gasto público y la implementación de cambios profundos en el modelo de gestión de los servicios administrativos transversales (compras públicas, empleo, gobierno electrónico, transparencia y anticorrupción).

Sin embargo, la crisis de 2001 retrasó la agenda reformista y modernizadora, relegándola a un lugar secundario de la agenda gubernamental. Ya en 2003, el gobierno de Néstor Kirchner tuvo la difícil tarea de garantizar gobernabilidad a partir de la reconstrucción de los recursos

⁸ Originalmente, el Decreto iba a ser implementado por la Vicepresidencia de la Nación. Más tarde se creó la Secretaría para la Modernización del Estado, un órgano técnico y autoridad de aplicación del Decreto 103/2001 en la órbita de la Jefatura de Gabinete (Decreto 673/2001).

de poder. Un paquete de medidas macroeconómicas resolvió los problemas más urgentes y permitió dar paso a reformas políticas y de gestión e innovación (Martínez Nogueira, 2015).

La política de modernización del Estado del gobierno kirchnerista se propuso (re) crear las capacidades de gestión de un Estado cuestionado desde la crisis de 2001, con el objeto de mejorar la prestación de servicios y garantizar la inclusión y el pleno ejercicio de los derechos por parte de un amplio sector de la sociedad. La gestión de gobierno se enfocó en *“implantar gradualmente nuevos instrumentos y normas, convirtiéndose en referencia para la innovación con prácticas como los compromisos de gestión, la gestión por resultados, el seguimiento de la calidad de los servicios e intentos de generalizar el planteamiento estratégico a nivel organizacional”* (Martínez Nogueira, 2015: 306).

1.1. Origen y caracterización del Primer Proyecto de Modernización (2003 – 2007)

El Primer Proyecto de Modernización surgió como una oportunidad para utilizar el saldo remanente de un préstamo del Banco Mundial a la República Argentina para la puesta a punto de los sistemas financieros de cara al inicio del nuevo milenio.

En 1999, el Banco Mundial ofreció apoyo al Gobierno Argentino para colaborar en la resolución del problema conocido como “efecto Y2K” que, según los expertos, iba a tener un impacto muy negativo en los organismos financieros y no financieros de la administración nacional.

Dado que el cambio de milenio no generó las dificultades y efectos negativos pensados, no hubo necesidad de tal erogación de fondos. Las autoridades argentinas buscaron rápidamente un nuevo destino para invertir los fondos ociosos. A principios de 2000, el Gobierno solicitó al Banco Mundial utilizar los fondos ociosos para implementar las acciones que marcaba el Decreto 103/2001 (Podestá y Brid, 2012).

El Primer Proyecto de Modernización del Estado generó oportunidades para la implementación de herramientas de modernización vinculadas a gobierno electrónico, contrataciones, recursos humanos, participación ciudadana, planificación estratégica. También, generó iniciativas de reforma en temas de la agenda social, tales como centros de acceso a la justicia y gasto educativo. En la siguiente tabla se listan las acciones desarrolladas.

Tabla 4 - Principales resultados del Primer Proyecto de Modernización

Área	Principales acciones desarrolladas
Gobierno Electrónico	Implementación del Plan de Gobierno Electrónico (Decreto 378/2005) para implementar firma digital (Ley 25.506), estandarizar compras y proveer servicios de tecnología y sistemas. Creación del sitio web del gobierno (www.argentina.gob.ar).
Compras públicas	Actualización del régimen de contrataciones públicas con nuevos procedimientos de compra (Decretos 436/2000 y 1023/2001).
Monitoreo y evaluación de políticas	Implementación de Tableros de control para proyectos públicos (Tablero SIG), basados en proceso de planificación estratégica.
Gestión de Recursos Humanos	Capacitación a empleados públicos a través de plataforma virtual de INAP. Implementación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para empleados públicos.
Gestión pública de calidad	Implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano (Decreto 229/2000) en organismos de la administración pública nacional y subnacional.
Pilotos en áreas de educación, transporte y justicia	Se promovió la creación de agencias y proyectos innovadores, tales como: (i) Observatorio de Costos Educativos, para promover criterios de eficiencia en la gestión de la educación; (ii) Casas de Justicia, para promover el acceso a la justicia y (iii) Ente Interjurisdiccional de Transporte, para estudiar y mejorar el tránsito en la zona metropolitana.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial (2007)

Blutman (2013) advierte que las iniciativas de modernización encaradas por el PME1 no tuvieron unicidad ni estaban “englobadas en una integralidad de la transformación”, por eso pasan a ser medidas aisladas, ensayos trancos de política pública (Blutman, 2013: 267-268). De esta manera, durante este periodo se registraron iniciativas de modernización sectoriales que desarrollaron los equipos técnicos de AFIP y ANSES; los bancos estatales (BCRA, Banco Nación y BICE), áreas vinculadas a economía y finanzas públicas, entre otros. Sobre

el final del primer mandato kirchnerista se negoció el Segundo Proyecto de Modernización en un contexto favorable, dado por las buenas perspectivas de triunfo en la contienda electoral de 2007, la evaluación positiva del Banco Mundial a la implementación del Primer Proyecto y a las necesidades de financiación que mantenía la Jefatura de Gabinete. La intención de elaborar una estrategia integral de modernización fue uno de los elementos centrales que justificaron la nueva edición del Proyecto. El documento fundacional del Proyecto advierte que:

“(...) todavía está pendiente el desarrollo de una estrategia sistemática e integradora de gestión del sector público que pueda brindar un mapa de ruta integrador para la gestión del sector privado en una perspectiva a largo plazo. El diseño y ejecución de reformas relevantes sobre la base de tal estrategia y la generación del consenso necesario para tales reformas implica desafíos que requieren un liderazgo significativo del gobierno, así como importantes cambios políticos en el marco de los incentivos actuales para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de tales reformas” (Banco Mundial, 2007: 10).

2. Objetivos y actividades del PME2

El PME2 planteó fortalecer las capacidades institucionales de la Jefatura de Gabinete de Ministros para que lleve adelante su mandato⁹ constitucional en áreas claves del sector público, apoyando el diseño y promoción de herramientas de gestión pública que tengan cualidades y atributos modernizadores¹⁰. El Proyecto planteó las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer a la Jefatura de Gabinete como institución encargada de delinear las estrategias de gestión en el sector público nacional. En particular, incrementar su

⁹ La noción de “llevar a cabo su mandato” surge de la Constitución Nacional (art 100) y de la particular condición de ministerio coordinador que se le atribuye a la Jefatura.

¹⁰ El documento original del Proyecto plantea: “profundizar y expandir el compromiso del cliente [Gobierno Argentino] para ayudar a fortalecer la capacidad de la Jefatura de Gabinete para (i) llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las capacidades del fortalecimiento organizativo, el seguimiento y la evaluación, y la construcción de conocimiento; y (ii) apoyar el diseño y la promoción del uso de herramientas clave de gestión del sector público” (Banco Mundial, 2008:14).

capacidad para identificar, seguir y evaluar los objetivos del gobierno y la gestión del sector público;

- Desarrollar una estrategia de cambio progresiva para la reforma y la modernización estatal, a través de un acercamiento gradual y adaptable al contexto, que permita avanzar por niveles, en función de la factibilidad política;
- Construir capacidades en áreas clave del sector público, consolidando y expandiendo herramientas y procesos que mejoren la gestión estatal.

2.1. Alcance y actividades del PME2

El Proyecto presenta una compleja estructura de componentes, subcomponentes, actividades y objetivos que reconoce tres ejes temáticos y de intervención (Dufour e Ingelmo, 2013):

- (i) *gestión estratégica*, que brinda directrices normativas, institucionales e ideológicas para elaborar una política integral de modernización del Estado;
- (ii) *mejora de los procesos y gestión*, que incluye el diseño y elaboración de herramientas de monitoreo, evaluación, participación ciudadana y de recursos humanos; y
- (iii) *gobierno electrónico y de acceso a la información pública*, que disponibiliza las herramientas técnicas para una adecuada y efectiva implementación de las reformas y procesos definidos en la estrategia.

El PME2 está compuesto por “unidades de gestión que son las áreas responsables de la implementación de las actividades y el logro de los resultados previstos por el Proyecto. Al estar directamente asociados a las competencias de los órganos rectores, estas unidades se insertan en aquellos organismos que ejercían rectoría en dichas temáticas y alojan a los equipos de consultores contratados por el Proyecto.

Tabla 5 – Estructura del PME2

Componente	Unidades de gestión	Actividades	Principales objetivos y acciones	Oficina rectora en JGM
I Fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete	Organización estratégica	Fortalecimiento orgánico	Mejorar la estructura orgánica y funciones de la JGM	Unidad Ejecutora del Proyecto
		Activos físicos	Institucionalizar la gestión de activos físicos.	
		Estrategia de modernización	Diseñar una nueva estrategia de modernización para su implementación en organismos APN.	
		Gestión del cambio	Generar sostenibilidad de las estrategias, incorporando actores externos.	
	Seguimiento y evaluación	Seguimiento y evaluación de políticas públicas	Extender la cobertura del Sistema de Información del Gobierno (SIG) en los organismos de la APN para el monitoreo del presupuesto por programas.	Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG)
		Gestión por resultados	Implementar la metodología de gestión por resultados en organismos de la APN.	
		Diseño de Proyectos	Desarrollar capacidades para diseñar proyectos con financiamiento externo.	
Promoción de inversiones	Promoción de las Inversiones	Desarrollar una estrategia para promover la exportación de productos locales.	Dirección Nacional de Programas con Financiamiento Externo (DINAPPFE)	
II Nuevas herramientas de gestión	Gobierno Electrónico	Ciberseguridad y Firma Digital	Extender la utilización de la firma digital en organismos de la APN e instalar un centro de seguridad de datos propio.	Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI)
		Administración Digital	Desarrollar una ventanilla única para realizar trámites en línea que involucren a dos o más agencias.	
		Canales de Servicios	Implementar un portal web y <i>call center</i> para el ciudadano y procedimientos electrónicos entre organismos públicos.	

¹¹ ANDI es una agencia de la administración descentralizada creada por Decreto 1225/2006. Este mismo decreto instruyó al JGM a que constituya un Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo que sería presidido por el JGM. La ANDI era el brazo ejecutor del Consejo.

	Compras públicas	Compras públicas	Fortalecer y extender un sistema informatizado de adquisiciones públicas a toda la APN.	Oficina Nacional de Contrataciones (ONC)
	Empleo público	Recursos Humanos	Estandarizar perfiles y elaborar un registro centralizado y digitalizado de los empleados de la APN.	Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP)
		Capacitación	Expandir los cursos virtuales de capacitación laboral para empleados públicos.	Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
	Calidad en la provisión de servicios	Carta Compromiso	Mejorar y extender la implementación y difusión del Programa Carta Compromiso a organismos de la administración nacional y subnacional.	Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG)
		Acceso a la Información	Desarrollar una plataforma web para realizar las solicitudes de acceso (Decreto 1172/03) para interconectar a los organismos de la APN.	Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (SSRIyFD)
III Administración operativa	Unidad Ejecutora del Proyecto	QUAERERE	Administración y seguimiento del PME2	Unidad Ejecutora del Proyecto

Fuente: elaboración propia, a partir de documento de Proyecto elaborado por Banco Mundial, 2007.

Cada unidad de gestión cuenta con un equipo de consultores trabajando para el PME2. En todos los casos, el coordinador del equipo de consultores coincide con el director del organismo rector vinculado a la temática. La Unidad Ejecutora coordina el conjunto de las tareas y consultores, dado que tiene atribuciones contractuales sobre el equipo completo.

Tal como se desprende de la tabla, el Proyecto focaliza sus esfuerzos en elaborar una estrategia integral de reforma (Componente I) que daría sentido y contenido al diseño e implementación de herramientas modernizadoras en organismos de la administración nacional, a partir del impulso de los órganos rectores insertos en la JGM (Componente II). Además, el Proyecto incorpora cuestiones asociadas a la transparencia y la participación

ciudadana para brindar servicios gobierno - ciudadano (por ejemplo: Cartas Compromiso y Plataforma web para realizar solicitudes de acceso a la información).

2.2. Gobernanza del PME2

La autoridad máxima del Proyecto es el **Director Nacional**, cargo ocupado por el Jefe de Gabinete de Ministros. El artículo 100 de la Constitución Nacional establece las tareas y responsabilidades a cargo del Jefe de Gabinete. En primer lugar, es responsable de la administración general del país, coordinando la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas diseñadas. Además, coordina el gabinete nacional, la relación con el Poder Legislativo y tiene responsabilidad política ante el Congreso de la Nación. La siguiente tabla presenta las principales funciones y responsabilidades que ejerce.

Tabla 6 – Funciones del Jefe de Gabinete (art 100, CN)

Ejes	Responsabilidades
Administración	Ejercer la administración general del país; Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración; Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el Presidente;
Coordinación	Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros; Hacer recaudar las rentas de la Nación; Ejecutar la ley de Presupuesto nacional;
Relación con el Poder Legislativo	Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto; Refrendar decretos reglamentarios, decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados y aquellos dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso; Presentar la memoria del estado de la Nación y concurrir mensualmente al Congreso, presentando informes y exponiendo ante requerimientos.

Fuente: elaboración propia, sobre la base del art. 100°, Constitución Nacional

Desde su creación, la Jefatura tuvo estrecha vinculación con las cuestiones asociadas al fortalecimiento de la gestión pública, eficiencia en el uso de los recursos públicos y la modernización estatal. Las funciones “administrativa” y de “coordinación” confieren a la Jefatura la competencia y responsabilidad política en la gestión de la política de modernización estatal.

Para tener un seguimiento más eficiente de las actividades vinculadas al PME2, el Jefe de Gabinete creó la figura de **Director Nacional Alterno** del Proyecto (Decreto 1723/2005) con funciones análogas a un Director Ejecutivo, con el objeto de ejercer la coordinación política de las iniciativas del Proyecto. Durante la vida del Proyecto, se contaron varios Jefes de Gabinete y Directores Alternos, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 7 – Autoridades del PME2 por años de gestión

JGM	Años de gestión	DNA	Inicio de gestión
Alberto Fernández	10/12/2007 – 23/08/2008	Florencia Álvarez Travieso	21/05/2008 ¹²
Sergio Massa	23/08/2008 – 07/09/2009	Gustavo Caporal	01/01/2009
Aníbal Fernández	07/09/2009 – 10/12/2011	Federico Semeria	14/09/2009
Juan Manuel Abal Medina	10/12/2011 – 20/11/2013	Mariano Delorenzi Nadia Moragas	15/12/2011 15/10/2012
Jorge M. Capitanich	20/11/2013 – 26/02/2015	Patricia Leone	18/12/2013 (hasta final del PME2: 31/12/2014)
Aníbal Fernández	26/02/2015 – 10/12/2015		

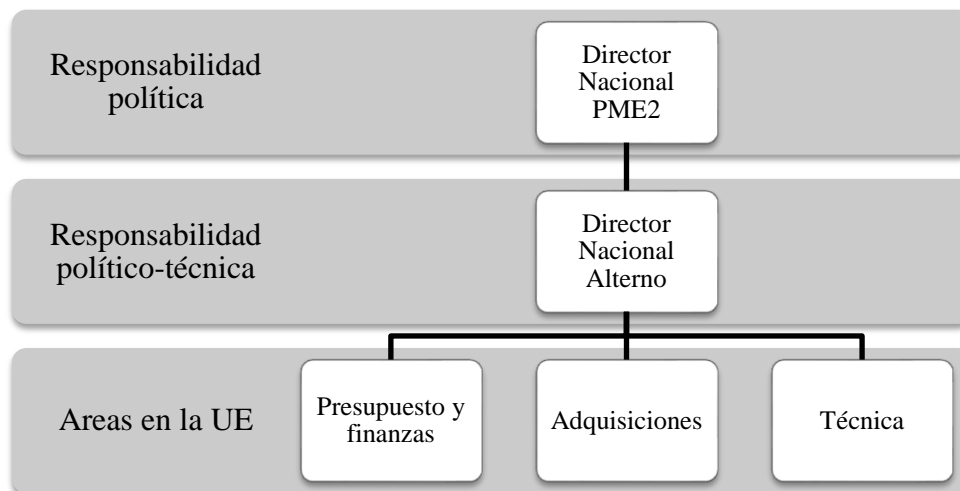
Fuente: Elaboración propia

Se advierte una correlación en el cambio de los funcionarios que ocuparon los cargos de Director Nacional y Director Nacional y una rotación promedio cada 18 meses.

Por su parte, el Director Nacional Alterno tenía a cargo la **Unidad Ejecutora del Proyecto** que, por Decreto 1829/2007, quedó a cargo de la ejecución técnica y fiduciaria del Proyecto. Se divide en tres áreas: (i) *adquisiciones*, que tramita los pedidos de compras de las unidades de gestión y de la propia UE; (ii) *presupuesto y finanzas*, que planifica el presupuesto del Proyecto, tramita los desembolsos y pagos de las obligaciones del Proyecto y (iii) *técnica*, que articula con las unidades de gestión incorporadas en los órganos rectores de la JGM. El siguiente gráfico resume la estructura organizativa del Proyecto.

¹² Cabe señalar que los primeros cinco meses de Proyecto no hubo Director Nacional Alterno designado.

Gráfico 3 – Estructura organizativa del PME2



Fuente: Elaboración propia.

Para el ejercicio de la función “administrativa”, el Jefe de Gabinete incorporó bajo la órbita de la Subsecretaría de Gestión Pública¹³ los órganos rectores en materia de administración estatal consignados en la Tabla 2 del Capítulo 2, a saber: Oficina Nacional de Contrataciones; Oficina Nacional de Tecnologías de Gestión; Oficina Nacional de Innovación de Gestión; Oficina Nacional de Empleo Público e Instituto Nacional de Administración Pública.

2.3. Equipos técnicos del PME2

La fuerza operativa del Proyecto lo constituye la **Unidad Ejecutora del Proyecto**, garante de los compromisos del PME2 frente al Banco y al Ministerio de Economía y el **equipo consultor**, contratado a instancias de la Unidad Ejecutora y con responsabilidad operativa en el avance de las actividades.

2.3.1. Unidad Ejecutora del Proyecto

Desde su creación, la UEP gozaba de cierta autonomía funcional para llevar adelante la ejecución administrativa del Proyecto. Tenía asiento en la Jefatura de Gabinete y utilizaba

¹³ Creada por Decreto 623/2003

tanto los sistemas de gestión de la administración pública como los propios del Banco Mundial, para efectuar los registros que den cuenta del avance del Proyecto¹⁴. En este sentido, la UEP constituía una suerte de “administración paralela” (Martínez Nogueira, 2002).

Dentro de la UEP, un equipo de 30 consultores realizaba las tareas fiduciarias del Proyecto (administración contable y financiera, adquisiciones, gestión de recursos humanos del PME2, organización de misiones con el Banco Mundial). En tanto, la coordinación técnica era responsable por el avance físico del Proyecto (productos, resultados), la organización de las misiones con el Banco y el armado de las planificaciones anuales y la confección de los reportes con la memoria institucional del PME2, basada en los reportes que realizan las unidades de gestión.

La UEP articula con las unidades de gestión del PME2, ya que eran las requirentes de bienes, obras y servicios de consultoría ante la UEP para llevar adelante las tareas previstas. Sus funciones son administrativas (referentes a la administración contable del Proyecto) y técnicas, aseguran el desarrollo de actividades previstas en el Proyecto. En Anexo I se presentan las principales tareas a cargo de la UEP.

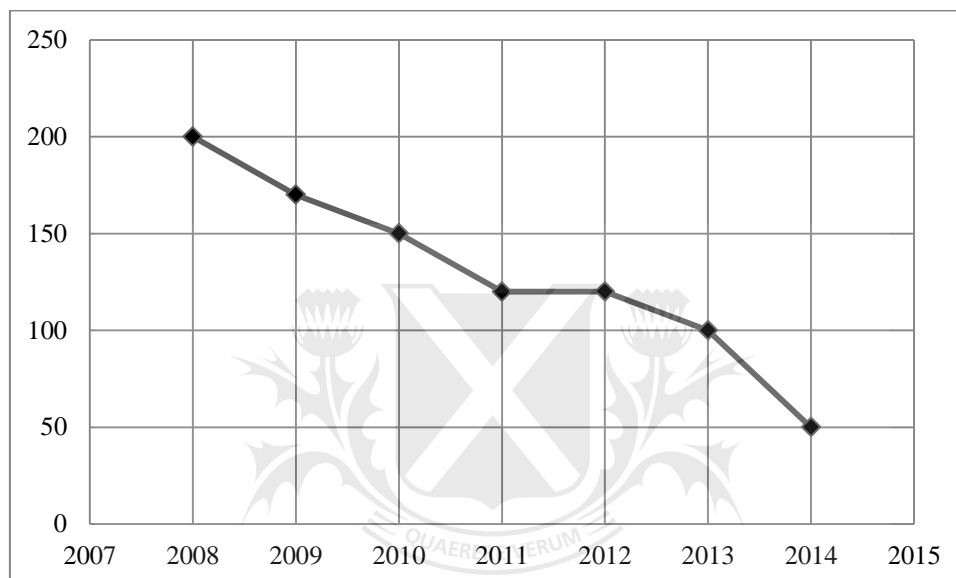
2.3.2. Equipo consultor

El PME2 tenía un equipo consultor dedicado al cumplimiento de las metas y actividades previstas en el Proyecto. Cada unidad de gestión tenía asignada una cantidad de consultores por año que debían ser seleccionados por la unidad de gestión, según criterios de idoneidad profesional y elegibilidad. Debía contar con la validación técnica y presupuestaria de la UE. En algunos casos, el proceso de reclutamiento evidenció motivaciones políticas.

¹⁴ Los proyectos con financiamiento externo se rigen por regulaciones, protocolos y pautas administrativas que van por fuera de la administración pública tradicional.

El Proyecto inició con casi 200 consultores que se fueron reduciendo en forma paulatina hasta el final del Proyecto (Banco Mundial, 2014). Si bien no era una regla formal, el esquema de reducción se hizo efectivo con la incorporación de los consultores a la planta estatal.

Gráfico 4 – Evolución de la planta de consultoría individual para cada año de implementación



Fuente: Elaboración propia

El Banco insistió en la necesidad de que los equipos de consultoría reduzcan su tamaño, asegurando la transferencia de capacidades a los empleados de planta. Consideraba que era un grupo extenso y que podía generar conflictos de reclamo laboral o sindical. Entre las principales características del equipo consultor del PME2, se mencionan:

- Contratación a plazo fijo sin estabilidad;
- Remuneraciones que superaban, en promedio, el salario de un empleado de planta;
- Ejecución de tareas de línea, similares a las de sus compañeros de planta;
- Proceso de reclutamiento afectado por motivaciones políticas.

Estas particularidades condicionaron la interacción entre el equipo consultor contratado por el Proyecto, los funcionarios de planta y las autoridades política a cargo de los órganos rectores.

3. Mapa de actores

Desde los comienzos de la implementación del PME2, confluye una multiplicidad de actores estatales, multilaterales y de interés público no estatal que asumen distintos roles en el proceso de implementación. Los actores que se analizan son:

- Jefe de Gabinete de Ministros;
- Dirección Nacional Alternativa del Proyecto;
- Órganos rectores de la Jefatura de Gabinete;
- Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito del Ministerio de Economía;
- Banco Mundial;
- Organizaciones de la sociedad civil.

Jefe de Gabinete de Ministros (JGM)

Responsable político del Proyecto. En calidad de Director Nacional, ejercía un liderazgo formal / legal en el Proyecto y mantenía la conducción política de los asuntos con el Banco Mundial y con otros actores y organismos de la administración estatal. Tenía la más alta responsabilidad dentro de la organización y tenía disponibilidad para el uso y administración de los recursos del PME2.

Dirección Nacional Alternativa del Proyecto

Director de la Unidad Ejecutora del Proyecto, designado por el Director Nacional (JGM). Responsable de la administración presupuestaria y financiera, adquisiciones y contrataciones, gestión de pagos y reporte de compromisos al organismo financiador. Tenía competencia política y técnica para articular con las distintas unidades de

gestión, órganos rectores y organismos de la administración nacional que implementan las herramientas de modernización.

Órganos rectores de la Jefatura de Gabinete de Ministros

La Subsecretaría de Gestión Pública nucleaba bajo su órbita las áreas de gestión transversal del sector público. Esto incluía a los órganos rectores en materia de tecnología (Oficina Nacional de Tecnologías de Información - ONTI), compras (Oficina Nacional de Compras - ONC), empleo (Oficina Nacional de Empleo Público - ONEP), innovación (Oficina Nacional de Innovación de Gestión - ONIG) y capacitación (Instituto Nacional de Administración Pública - INAP). Estas Oficinas eran responsables de implementar las actividades del Proyecto, para fortalecer sus capacidades técnicas y poner a disposición de los organismos públicos de la administración central y descentralizada las herramientas modernizadoras.

Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito del Ministerio de Economía

Dentro del Ministerio, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) intervenía en la ejecución de desembolsos del crédito externo para la ejecución de las actividades. Asimismo, autorizaba la ejecución de los fondos de la contraparte local, que era el 20% del préstamo acordado. Su rol era meramente técnico: monitorear el adecuado ritmo de ejecución financiera del Proyecto, en función del ingreso de divisas extranjeras de parte del Banco Mundial. No intervenía en la definición de lineamientos de política pública.

Banco Mundial

Organismo multilateral de crédito que financió el 80% del Proyecto y, junto con el Gobierno Argentino, negoció las condiciones de implementación del Proyecto. El rol del Banco fue doble: (i) autorizar los desembolsos para la ejecución del Proyecto a partir de revisiones y controles semestrales en los aspectos técnicos, financieros y de auditoría y (ii) asistir técnicamente al Proyecto para asegurar una óptima ejecución en materia de ejecución física y financiera.

Organizaciones de la sociedad civil

Durante el proceso de elaboración del documento de Proyecto, se realizaron consultas con **organismos de la sociedad civil y think tanks**¹⁵ (tales como CIPPEC, Poder Ciudadano, Asociación de Derechos Civiles)¹⁶. También, con organizaciones internacionales vinculadas a la agenda de la modernización estatal en nuestro país y la región (BID, CEPAL, PNUD). La participación de estos actores está registrada en el documento de formulación del Proyecto como aportantes de información para la confección de diagnósticos sobre la política de modernización estatal y para el establecimiento de líneas de base de los indicadores del Proyecto. No se registran posteriores intervenciones.

Organizaciones sindicales

Las organizaciones sindicales que representan los intereses de los empleados públicos son la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Estas agrupaciones representan los intereses sindicales de los

¹⁵ Garcé y Uña (2007) discuten sobre el rol de los Think Tanks en la formulación de proyectos, así como en la configuración de la agenda institucional.

¹⁶ También se utilizó la experiencia de otras organizaciones internacionales vinculadas a la agenda de la modernización estatal en nuestro país y la región (BID, CEPAL, PNUD) y que financian actividades similares en Argentina y en países de la región. Estas agrupaciones promueven la agenda de la innovación en materia de gestión pública y generan discusiones sectoriales que problematizan y cuestionan las dinámicas de la administración pública.

empleados públicos con contrato permanente o transitorio con el Estado. El Proyecto era atractivo por la asignación de un cupo para la contratación de recursos humanos extra-presupuesto nacional, de perfil experto y bien remunerado. Si bien no movilizó apoyos de parte de los sindicatos (los contratados no eran parte del colectivo representado por las asociaciones sindicales) era necesario su visto bueno para el ingreso de consultores en las oficinas públicas.

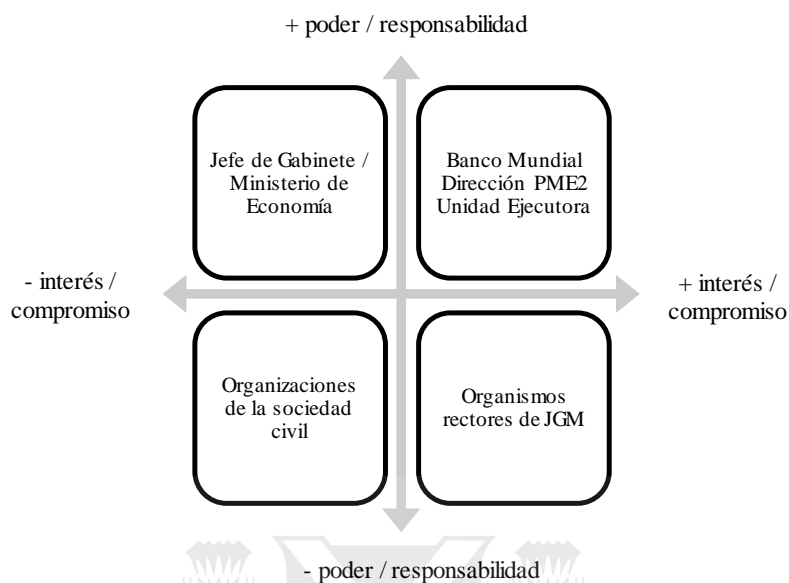
La siguiente tabla resume la participación de los actores en la implementación del PME2, según el tipo de funciones que los actores desempeñan en el proceso de implementación.

Tabla 8 – Mapa de actores del PME2

PERFIL	Conducción	Ejecución	Financiamiento	Apoyo	Veedor / Promotor
ACTOR	Jefe de Gabinete y Director Nacional Alterno	Órganos rectores en JGM	Banco Mundial + MECON	Sindicatos (UPCN y ATE)	Organizaciones Sociedad Civil + Organismos regionales
ROL	Dirección política y técnica del PME2.	Ejecución de actividades del PME2.	Desembolso de fondos para la ejecución del Proyecto. MECON: garante fiduciario de PME2	Velar por los intereses y derechos de los empleados estatales. Visto bueno en los ingresos de personal eventual.	Veedor y promotor de la agenda modernizadora.

En función de la descripción efectuada, el siguiente Gráfico agrupa a los actores según cómo se involucraron en el Proyecto. El grado de involucramiento se mide según los actores con más o menos poder político o competencia en la implementación del Proyecto (eje vertical) y/o demuestren mayor o menor de compromiso, esto es, interés en los objetivos y en la agenda modernizadora que propuso el Proyecto (eje horizontal). Estas dimensiones generan las condiciones para una implementación efectiva.

Gráfico 5 - Ubicación de los actores según su interés / compromiso y responsabilidad política



Fuente: Elaboración propia.

Este gráfico muestra a los actores según el poder o responsabilidad dentro del PME2 y según el nivel de interés y compromiso que demostraron durante la implementación del PME2. Las categorías responden a una elaboración propia, entendiendo que los actores tuvieron responsabilidades funcionales (basadas en la competencia formal por su rol institucional) y compromiso o interés, basado en sus capacidades de generar o promover apoyos o alianzas, su ideología y mapas cognitivos.

En el cuadrante superior derecho se ubica la Dirección del Proyecto (Director y Unidad Ejecutora) y el Banco Mundial, que financiaba la operación. En el cuadrante superior izquierdo se ubica al Jefe de Gabinete (máxima responsabilidad política) y al Ministerio de Economía (garante de la operación en caso de incumplimiento del gobierno argentino). El Jefe de Gabinete era el responsable de generar apoyos y alianzas para diseminar las herramientas modernizadoras en toda la APN.

En el cuadrante inferior derecho se ubican los órganos rectores de JGM que coinciden con las unidades de gestión emplazadas por el PME2. Finalmente, en el cuadrante inferior izquierdo se ubica a los actores que acompañan la ejecución del Proyecto, ya sea en representación de los intereses de los trabajadores estatales o en la promoción de la política de modernización en otros ámbitos.

4. Principales logros del PME2 y ejecución presupuestaria

La siguiente tabla presenta los principales logros y resultados del Proyecto. La información se presenta por componente y unidad de gestión (que se asocia a la estructura presentada del PME2 en las primeras secciones del Capítulo) y se correlaciona con la oficina rectora en Jefatura de Gabinete que se beneficia de las herramientas o resultados logrados por el Proyecto para fortalecer sus capacidades. El principal aporte de esta tabla es consignar los logros y resultados del PME2 que surgen de los informes de gestión y de la experiencia personal durante la implementación. También se mencionan los resultados no previstos por la implementación que guardan relación con otros aspectos vinculados a la agenda de modernización.

Tabla 9 – Principales logros y resultados del PME2

Componente	Unidades de gestión	Principales logros	Oficina rectora en JGM
I Fortalecimiento de la Jefatura de Gabinete	Organización estratégica	<ul style="list-style-type: none"> - Sanción de normativa que fortaleció la estructura organizativa de la JGM (competencias, responsabilidades, misiones y funciones, registros y nuevas tramitaciones). - Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. (Resultado no previsto) - Creación del fondo editorial y presentación en eventos institucionales vinculados a la temática de modernización. 	Unidad Ejecutora
	Seguimiento y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación de Tablero de metas ministeriales, que reunió indicadores de 18 agencias públicas de la APN (2013 – 2014). - Desarrollo de planes estratégicos en 30 organismos de la administración nacional y subnacional. 	ONIG
II Nuevas herramientas de gestión	Gobierno Electrónico	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de bienes y servicios informáticos para la administración nacional. - Implementación de la firma digital en más de 50 organismos de la administración. - Desarrollo del portal www.argentina.gob.ar, con información sobre trámites que el ciudadano realiza en interacción con el Estado. - Implementación del proyecto piloto Expediente Digital para 5 trámites de dos organismos descentralizados. 	ONTI
	Compras públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo del aplicativo AR COMPRA con información sobre licitaciones y proveedores. Su implementación no incluyó tramitaciones digitales sino información. 	ONC
	Empleo público	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitación a más de 100 mil empleados públicos a través de plataforma virtual del Estado. - Implementación de plataforma CONCURSAR para la gestión de los concursos de planta permanente y transitoria del estado nacional. (Resultado no previsto) 	INAP
	Calidad en la provisión de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Implementación y difusión del Programa Carta Compromiso en 50 organismos de la administración nacional y subnacional. 	ONIG

Fuente: Elaboración propia sobre la base de informes de gestión (Proyecto de Modernización, 2008-2014).

Tal como se advierte, los logros del Proyecto estuvieron asociados a la creación de nuevas herramientas de gestión (en particular, planes estratégicos, tableros de monitoreo, aplicativos electrónicos para compras públicas y gestión administrativa). Sin embargo, la penetración

territorial de estas herramientas fue baja, con relación al compromiso original del PME2. Asimismo, no se pudo avanzar en la elaboración de un plan estratégico y sostenible de modernización que incorpore la participación de otros actores. Tampoco fue posible diseñar e implementar la base unificada con información completa e informatizada de empleados públicos nacionales y la plataforma que permita tramitar solicitudes de acceso a la información de manera virtual. Finalmente, entre resultados no previstos se destacan (i) implementación de plataforma “Concurzar” para gestionar los concursos de empleados públicos en la administración nacional y (ii) Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado, con competencias patrimoniales, de registro y de fijación de políticas de gestión referidas a los bienes inmuebles del Estado nacional, que estaría asociada a la gestión de activos físicos que estaba previsto en la formulación original del Proyecto.

4.1. Presupuesto y la ejecución financiera

El presupuesto del PME2 ascendió a 25 millones de dólares¹⁷. Al fin de su gestión, el PME2 había ejecutado casi el 90% de sus fondos, aunque presentó un estancamiento entre 2008 y 2010. La mayoría de las erogaciones se correspondieron a (i) gastos de personal consultor que desarrollaba tareas en la Unidad Ejecutora y en los órganos rectores; (ii) el financiamiento de actividades institucionales y la creación de un fondo editorial con publicaciones vinculadas a reforma de la gestión pública y (iii) gastos por el alquiler de oficinas para la Unidad Ejecutora. En Anexo II se presenta la ejecución financiera desagregada por unidad de gestión del PME2.

Este capítulo presentó el Segundo Proyecto de Modernización del Estado (PME2). Se brindó el contexto y antecedentes que explican su incorporación como elemento central de la política

¹⁷ De los cuales 20 millones eran un préstamo del Banco Mundial y los 5 millones restantes serían dados como contraparte local.

pública de modernización estatal entre 2008 y 2014. Se analizan los objetivos, alcance y principales actividades. Se identificaron los actores que intervinieron en el proceso de implementación y la dinámica de interacción entre ellos. Entre los principales hallazgos, se menciona el (i) complejo entramado institucional para llevar adelante las actividades e iniciativas de modernización que suponen la interacción entre órganos rectores y otras agencias del estado; (ii) el frecuente recambio de autoridades políticas del Proyecto y (iii) las dificultades de los equipos técnicos del Proyecto para llevar adelante los compromisos asumidos.



CAPÍTULO 4

Análisis de las dinámicas de implementación en el PME2

El abordaje conceptual que propuso este trabajo fue analizar el Proyecto de Modernización del Estado (2008 – 2014) a partir de cuatro dimensiones, que sirven para caracterizar el proceso de implementación del PME2 y permiten comprender los puntos críticos de la intervención.

La primera dimensión *coordinación* fue definida como un proceso en el cual se genera sinergia entre las acciones y recursos de los actores que intervienen en la gestión de una determinada política. Luego se analizó *liderazgo político*, uno de los principales elementos que hace posible una implementación eficaz ya que genera las condiciones necesarias para que los actores con intereses contrapuestos puedan cooperar en vistas de un objetivo común. *Capacidad de rectoría* fue definida como el ejercicio de autoridad técnica y/o política en una materia o sector en particular, ya sea a través de la definición de normativa y/o su verificación de cumplimiento, capacidad de sanción, *accountability* y/o asignación de recursos. Finalmente se trató la *autonomía burocrática* de la Unidad Ejecutora del Proyecto en función de su capacidad para promover la efectiva incorporación de herramientas de modernización por parte de los organismos de la administración nacional.

El presente capítulo identifica los nudos problemáticos durante el proceso de implementación del PME2, a la luz de cada una de las dimensiones mencionadas.

1. Coordinación

La *coordinación* constituye uno de los activos principales para una implementación efectiva de las políticas públicas. Como se indicó, es un medio en el cual confluyen un conjunto de

reglas formales e informales para construir un sistema de gestión integrado y coherente de acciones de política pública. Una gestión coordinada incluye fijar prioridades y asignar recursos y responsabilidades a los distintos actores que participan en la implementación (Repetto, 2010). Los principales obstáculos que enfrenta la coordinación están asociados al comportamiento de los actores, que intentan maximizar sus distintos intereses, en un escenario ambiguo, incierto y testigo de disputas de poder (Jaime *et al*, 2013). En función de los aportes conceptuales de Repetto (2004) y Oszlak (1980) la siguiente tabla analiza la dimensión *coordinación* entre actores del PME2 focalizando su análisis en la capacidad para imponer o promover el uso, la implementación y expansión de los instrumentos y herramientas de modernización del Proyecto.

Tabla 10 - Niveles de coordinación logrados en el PME2

Nivel	Tipo de acción	Evidencia PME2
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	<ul style="list-style-type: none"> - El plan operativo anual no era elaborado con criterio estratégico ni tenía el aporte de la UE. Esto generaba duplicidad en objetivos y adquisiciones solicitadas. - La autoridad del Proyecto no participaba en reuniones periódicas de coordinación ni con otros actores. - En la contratación de personal la UE no era una instancia de validación sino de tramitación administrativa. - Ausencia de mecanismos de participación formalizados
	Consulta entre actores y entes	
II (intermedio)	Negociaciones para evitar divergencias	
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	<ul style="list-style-type: none"> - Baja penetración territorial de herramientas: aplicativo ARCOMPRA; experiencia piloto de EDAP con 5 trámites y baja incorporación de firma digital a los tramites de la administración - Programa Carta Compromiso: consensos informales y poca posibilidad de incorporar nuevos organismos en el Programa por falta de acompañamiento político de las autoridades del PME2 y poco interés de parte de organismos receptores. - Poca duración del Tablero de metas ministeriales - Asociado con liderazgo débil de autoridades
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
IV (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales Definición de prioridades Estrategia general del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Reportes de gestión sin mirada estratégica - Ausencia de Plan estratégico co-creado - Organización de eventos institucionales y creación de fondo editorial - Falta de apoyo para la conformación del Programa para la Evaluación de Políticas Públicas y para la creación de la plataforma de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia

A partir de la evidencia se registraron déficits en la coordinación de acciones y actores vinculados al PME que se explica por los siguientes factores causales:

- Falta de un instrumento para planificar de manera integral la implementación de estas herramientas de modernización. En este sentido, no se encontraron registros de participación o de intervención formal de autoridades del Proyecto o de agencias en el proceso de formulación o diseño de una estrategia modernizadora en el PME2.
- Falta de acompañamiento político de las autoridades a los equipos técnicos del PME2 que impulsan la implementación de herramientas de modernización en los organismos de la administración.
- Las herramientas modernizadoras no eran de implementación obligatoria por parte de los organismos. Los órganos rectores no tenían capacidad para implementar sanciones por su no utilización o falta de implementación. Esto configuró un desincentivo para coordinar acciones entre los actores.

En consecuencia, hubo menor penetración territorial de las herramientas del PME2 en organismos públicos que se documentaran como evidencia o casos de éxito que permitan elaborar una agenda sostenible en materia de modernización, con acuerdos y compromisos entre actores.

2. Liderazgo político

El liderazgo político es uno de los principales elementos para promover la efectiva implementación de las políticas públicas. Ejercido de manera oportuna y efectiva, el liderazgo genera condiciones para una adecuada coordinación de los intereses de los distintos actores que intervienen en el proceso de implementación. Un líder cuenta con experiencia, conocimiento, trayectoria y una serie de atributos o habilidades “blandas”, tales como carisma, negociación, sentido de la oportunidad, transferencia de valores y pautas de

comportamiento y de trabajo que mejoren la cultura organizacional, entre otras (OECD, 2010). Según Acuña (2008), la política de modernización requiere un liderazgo que la impulse y sostenga durante su implementación, dentro de un plan estratégico integral.

A los fines de este trabajo, interesa analizar cómo se ejerció el liderazgo político durante la implementación del PME2. Las autoridades del Proyecto, tanto el Jefe de Gabinete como el Director Nacional Alterno del PME2, ¿generaron condiciones para promover la política de modernización estatal en la administración central?

Para analizar este punto, cabe señalar que el Proyecto antecesor (PME1) impulsó la cuestión de la modernización estatal a partir de un fuerte liderazgo construido desde la Jefatura de Gabinete. Asinelli (2015) afirma que las variables ideológicas y político-institucionales que operaron sobre las autoridades del PME1 posicionaron la política de modernización en un lugar central de la agenda gubernamental¹⁸. En este sentido, un entrevistado señaló:

“El éxito del Primer Proyecto de Modernización está basado en el liderazgo y permanencia de las autoridades que lo condujeron, tanto el Jefe de Gabinete como el director del Proyecto. Alberto Fernández y Christian Asinelli fueron claves para darle sentido político al Proyecto y para poner en agenda la cuestión de la modernización estatal” (entrevista anónima a un ex consultor del Proyecto).

En el PME2 no se verifica una situación similar. Las autoridades tuvieron un liderazgo débil y marcado por cambios en las figuras políticas y, con ellas, las prioridades de gestión. La autoridad que ejercía el Jefe de Gabinete era formal y no movilizó recursos para promover e impulsar – a través de la UE - el uso de las herramientas del Proyecto en los organismos de la administración. Tampoco participó en espacios formalizados para la articulación con otros actores ni permitió institucionalizar mecanismos para incorporarlos a la toma de decisión. Por

¹⁸ En este sentido, se destaca la figura de Alberto Fernández como Jefe de Gabinete y autoridad política del Proyecto, que dirigió al PME1 durante los años 2003 a 2007 en la cual se logró revertir la subejecución y se logró una buena performance, impulsando y dando sentido político a la cuestión de la modernización estatal.

el contrario, ejerció más control sobre la UE, impidiendo avanzar sobre nuevos organismos o herramientas.

Esto podría explicarse en el rol que tuvieron los funcionarios que ocuparon el cargo de Jefe de Gabinete durante los tiempos del Proyecto, el frecuente recambio de las autoridades políticas y la baja preparación o *expertise* de las autoridades en materia de modernización estatal.

Durante los gobiernos de Cristina Kirchner, los Jefes de Gabinete tuvieron escasa importancia institucional (Coutinho, 2018). Lejos de ser un ministro coordinador o *primus inter pares*, el Jefe de Gabinete fue un ministro más, un “fusible” de la gestión presidencial (Coutinho, 2018)¹⁹. En este sentido Guillermo García Eleisequi, excoordinador administrativo financiero del Proyecto, menciona que la Jefatura de Gabinete no tenía interés en poner en juego su capital político para forzar reformas en materia de modernización. “*La Jefatura no se iba a pelear por los temas de modernización con los organismos de la administración central*”, sostuvo.

En relación con el segundo punto, durante la implementación del Proyecto se evidenció que la rotación de los funcionarios políticos fue alta. Ninguno logró sostenerse más de dos años en el cargo, con un promedio de 18 meses aproximadamente. En la Tabla 6 (en Capítulo 3) se presenta el detalle de la información relativa a la oportunidad en la que ocuparon los cargos de Jefe de Gabinete y Director Nacional Alterno. Este inusual cambio en los funcionarios fue “*el récord de mayor inestabilidad de los Jefes de Gabinete: en ocho años ocuparon el cargo seis funcionarios*” (Coutinho, 2018: 489) y fue en detrimento de la capacidad de coordinación y liderazgo político de las autoridades para implementar una agenda de reforma sostenible.

¹⁹ Seis Jefes de Gabinete designados durante todo el mandato de Cristina Kirchner.

El siguiente ejemplo ilustra cómo uno de los principales compromisos del Proyecto quedó desarticulado frente a un cambio de Jefe de Gabinete.

Tablero de metas en organismos públicos

Este tablero de metas ministeriales fue implementado vía el PME2 entre noviembre 2013 y febrero de 2015, durante la gestión del entonces Jefe de Gabinete Jorge Capitanich. El diseño e implementación de tableros de gestión fue uno de los principales hitos de la gestión de Capitanich. La participación de los organismos no era obligatoria; aun así, los equipos técnicos del PME2 trabajaron con los organismos públicos para definir indicadores y metas y hacer seguimiento. En total, suscribieron 18 agencias públicas de la administración nacional, con más de 250 metas de gestión. El tablero generó dos reportes: 2013 y 2014. Sin embargo, fue discontinuado por Aníbal Fernández, sucesor de Capitanich, a poco de asumir. Tal como se advierte, aun cuando el tablero había logrado incorporarse a la práctica de los equipos de gestión de los organismos, no sobrevivió al cambio de gestión ministerial.

En conclusión, varios factores dificultaron el efectivo liderazgo de las autoridades del PME2. Por un lado, el particular rol que ejerció la figura del Jefe de Gabinete durante el período de estudio; la rotación de las autoridades y la ausencia de perfiles con *expertise* profesional acorde al tema.

3. Capacidad de rectoría

Como se adelantó en el Capítulo 2, la dimensión *capacidad de rectoría* está definida por la habilidad de disponer de información y recursos para el seguimiento de las acciones que implementan otros actores del entramado institucional, de ejercer la autoridad, asignar o controlar recursos y/o planificar acciones sobre un área especial y/o sobre otras instituciones que implementan políticas dictadas por el organismo rector (Mayntz, 1998). En este sentido, los órganos rectores brindan parámetros, herramientas de gestión y directrices en los temas de su competencia.

En el capítulo anterior se mencionó el rol de los organismos con capacidad rectora para el cumplimiento de los compromisos del PME2 en cuestiones de gestión pública y servicios administrativos transversales a todos los organismos. La Tabla 2 del Capítulo 2 enumera los

organismos rectores en materia de gestión pública que se encuentran en el ámbito de la Jefatura y están vinculados a las áreas de tecnología, empleo, capacitación, innovación y compras públicas.

El PME2 tenía previsto incorporar nuevas herramientas de gestión para que los órganos rectores ejerzan sus competencias de forma más efectiva y orienten mejor sus procesos de gobernanza y rectoría. Ahora bien, los organismos que ejercen rectoría sobre los distintos sistemas de gestión pública ¿mejoraron sus capacidades rectoras a partir de la implementación del PME2?

Las fuentes consultadas coinciden en afirmar que el PME2 contribuyó a que estos organismos contaran con más y mejores recursos para llevar adelante sus competencias y desarrollar de una manera más eficiente sus tareas (Podestá y Brid, 2012; Dufour e Ingelmo, 2013; Banco Mundial, 2015). Según los relevamientos de gestión revisados, hacia el fin de la gestión, las áreas rectoras asistidas por el Proyecto habían contratado personal especializado, entrenado o capacitado al personal de planta, adquirido nueva tecnología para diseñar e implementar nuevas herramientas de modernización estatal²⁰ (Jefatura de Gabinete, 2008 – 2014; Banco Mundial, 2015). Esta mejora fue acompañada por el dictado y/o sanción de normativa para fortalecer el ejercicio de las competencias en las áreas de modernización. La siguiente tabla resume los principales instrumentos.

²⁰ Entre las experiencias exitosas registradas se encuentran las siguientes. Se dinamizó el Programa de Capacitación Electrónica (PROCAE) implementado el INAP, permitiendo capacitar en forma extendida a empleados públicos a través de una plataforma virtual. Se incorporó y fomentó la firma digital (Ley 25.506), a partir del reconocimiento de su validez legal al igual que la firma hológrafa. Su uso fue extendiéndose en la administración (en particular, Poder Judicial nacional y subnacional); aunque no en forma masiva, premeditada ni obligatoria. Por último, la sanción de normativa en compras públicas actualizó los procesos y permitió el desarrollo del aplicativo “Argentina Compra” que promovió la informatización de todos los procedimientos de adquisiciones de la administración nacional; aunque su uso no fue obligatorio para todos los casos.

Tabla 11 - Normativa vinculada a herramientas de modernización (2008 – 2014)

Norma	Título / Tema
Decreto 1382/2012	Creación de la Agencia de Administración de Bienes del Estado
Decreto 1266/2008	Reforma de la estructura organizativa de la JGM
Resolución 416/2013	Creación del Programa de Evaluación de Políticas Públicas
Ley 25.506	Ley Firma Digital
Decreto 378/2005	Plan Nacional de Gobierno Electrónico
Decreto 893/2012	Nuevas formas de contratación en el Estado
Decisión Administrativa 506/2009	Base de datos unificada con información de empleados públicos SINEP

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, estos avances formales no habrían sido suficientes para extender la capacidad rectora a toda la administración nacional, conforme establecía la letra original del PME2. La evidencia presentada en la Tabla 9 del capítulo anterior muestra que los indicadores y metas vinculados a las unidades de gestión de monitoreo y evaluación, compras y empleo público no habrían logrado extender su alcance a toda la administración nacional. ¿Cómo se explica?

Conforme su competencia, los órganos rectores de gestión pública brindaban directrices generales y estándares mínimos para la gestión y procesamiento administrativo. A partir de la asistencia técnica del PME2 avanzaron en el diseño e implementación progresiva de herramientas y prácticas modernizadoras. Sin embargo, la adopción de estas iniciativas no era mandatorio; tampoco se dispusieron sanciones por no incorporarlas. Así, los organismos de la administración nacional tenían discrecionalidad y autonomía para adoptar aquellas prácticas que les resultaran más convenientes. En este sentido, el informe final del Proyecto advierte que:

“(...) la Jefatura puede aprobar reglamentos y resoluciones para ayudar a institucionalizar reformas y ofrecer apoyo para la implementación, pero en última instancia, dichas herramientas se implementan a petición de los ministerios y agencias” (Banco Mundial, 2015. Traducción propia).

Los órganos rectores tuvieron dificultades para impulsar o promover la inclusión y el uso de las herramientas de modernización en las agencias, generando tensiones con las agencias

receptoras. En consecuencia, hubo poca penetración territorial de las herramientas que proponía el Proyecto. El poco arraigo y uso de las herramientas iban en detrimento de su capacidad de rectoría y, en definitiva, de su control sobre el universo de organismos.

Esta mención es clave para entender cómo operaba el Proyecto y explicaría la falta de alcance y arraigo de las prácticas modernizadoras diseñadas. A diferencia del planteamiento original lo que *movió* la rueda del Proyecto fue la demanda de los organismos públicos. A la vez, esta demanda estaba condicionada por acuerdos informales entre autoridades que sufrían frecuentes cambios y la falta de acompañamiento de los equipos técnicos en el momento de impulsar la penetración de nuevas herramientas de gestión.

La articulación poco institucionalizada se verifica en la implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, que durante la vida del Proyecto redujo la cantidad de organismos adheridos al Programa. Los compromisos de calidad se construían y celebraban entre directivos, sin permear en las estructuras organizativas ni generar arraigo en los empleados de esos organismos. En palabras de una ex consultora del Programa:

“la alta rotación de directivos y funcionarios a cargo de los organismos condicionaba el logro de los compromisos de la Carta firmada entre el organismo y la Jefatura. La gestión de Carta descansaba en acuerdos informales que estaban en constante redefinición. Lamentablemente, no pudimos lograr que los organismos se apropiaran de esta herramienta para mejorar la calidad de gestión” (entrevista anónima a ex consultor del PME2).

En conclusión, aun cuando el Proyecto haya dotado a los órganos rectores de nuevas herramientas e insumos; no se tradujo en el fortalecimiento de sus capacidades para el adecuado ejercicio de su rol. Los órganos con capacidad de rectoría dentro del sistema de gestión pública tuvieron dificultades para institucionalizar prácticas modernizadoras en los organismos de la administración central.

4. Autonomía burocrática

En el capítulo conceptual se definió autonomía como la capacidad del organismo para determinar sus preferencias de manera endógena, esto es, sin interferencia de actores externos (Rubio, 2017). Esta dimensión se enfoca en el análisis en la Unidad Ejecutora del PME2 en criterios de su autonomía.

Como se adelantó, la Unidad Ejecutora del PME2 era la entidad encargada de impulsar las actividades del Proyecto y promover el cumplimiento de los compromisos acordados con el Banco Mundial en el acuerdo de Préstamo. En función de lo analizado en el Capítulo 3, la siguiente Tabla caracteriza a la Unidad Ejecutora en términos de autonomía utilizando la clasificación presente en Verhoest et al. (2014).

Tabla 12 –Tipos de autonomía de la Unidad Ejecutora

Tipos de autonomía		Caracterización en Unidad Ejecutora (UE)
Autonomía en la toma de decisión	Autonomía gerencial	La UE contaba con <i>expertise</i> técnico (gestión administrativa, contrataciones, adquisiciones, finanzas, etc.) y un grupo de consultores relativamente estable
	Autonomía política	La máxima autoridad de la UE (Director Alterno) era nombrado por el Jefe de Gabinete y respondía a sus prioridades de gestión.
Autonomía como capacidad para eludir el control del gobierno central	Autonomía de la estructura	La UE designaba su personal técnico. Gestionaba las contrataciones para la adquisición de bienes y servicios. Diseñaba su estructura y forma de organización.
	Autonomía financiera	La Unidad ejecutaba el financiamiento de los fondos provenientes del Banco Mundial, conforme sus responsabilidades asignadas en el decreto de creación. Esto le daba cierta discrecionalidad para administrar fondos.
	Autonomía legal	La UE fue creada por Decreto 1829/2007 con responsabilidades técnicas, políticas y fiduciarias en la implementación del PME2.
	Autonomía del control	La Unidad Ejecutora era controlada por la SIGEN y la AGN También, ejercía control del Director de Proyecto, en función de quién ocupaba el cargo había más o menos instancias de control administrativo, por ejemplo, para aprobar una licitación o un pago.

Fuente: Elaboración propia en base a Verhoest (et al., 2004)

La Tabla permite extraer algunas conclusiones. Por un lado, la UE tenía suficiente autonomía técnica, financiera y legal para impulsar los compromisos y herramientas de modernización que proponía el Proyecto. Por otro, la UE no tenía la suficiente autonomía política para imponer, por sí misma, dichas reformas sin el acompañamiento político de las autoridades del Proyecto y de la Jefatura. En algunos períodos, se registró mayor control por parte del Director del Proyecto en particular, en la contratación de personal, aprobación de un pago o el inicio de una licitación pautada.

La poca autonomía en términos políticos habría constituido un impedimento para la expansión de las iniciativas del Proyecto en las agencias públicas. ¿Por qué motivo? La incorporación de nuevos instrumentos demandaba un esfuerzo de adaptación interna y de reacomodamiento de la gestión que no era visto como una ganancia en términos económicos y políticos (esto es, no significaba ni más presupuesto y/o recursos ni constituía un pedido de una autoridad política). Esto se evidencia en el poco arraigo que tuvieron instrumentos tales como el COMPRAR o la firma digital.

En conclusión, durante la implementación del PME2 la autonomía relativa de la Unidad Ejecutora en términos de decisión política restringió las posibilidades de extender las herramientas de modernización en la administración central. La falta de acompañamiento por parte las autoridades del PME2 y la poca capacidad de tracción por parte de los organismos receptores, determinó que, sobre el final, sean pocos los organismos que incorporaron las herramientas y prácticas de modernización. La intención original de extender el alcance de las iniciativas y herramientas de modernización a toda la administración central no se concretó tal como estaba programado.

Esta sección analizó las dificultades de implementación del Proyecto en relación con las dimensiones identificadas. La evidencia indica que el Proyecto no contó con figuras de liderazgo que coordinen las iniciativas e impulsen las acciones de modernización en los organismos de la administración central. Si bien los organismos rectores se dotaron de recursos; eso no se tradujo en mejores capacidades para ejercer la rectoría en cuestiones transversales de la administración nacional. Los organismos de la administración tenían discrecionalidad para decidir acerca de la adopción o no de herramientas de modernización. Sumado a ello, la alta rotación de las autoridades políticas del Proyecto no generó condiciones para favorecer la institucionalización y arraigo de las herramientas y prácticas de modernización.



CAPITULO 5

Conclusiones y Recomendaciones para la acción

Este trabajo analizó el proceso de implementación del Segundo Proyecto de Modernización del Estado (PME2) cuyo objetivo fue fortalecer las capacidades de la Jefatura de Gabinete para diseñar y promover el uso de herramientas de modernización de la gestión en áreas transversales de la administración nacional.

El Proyecto se concibió como un espacio para impulsar los proyectos de reforma, a partir de la puesta en marcha de un conjunto de acciones que permitieran consensuar, planificar, coordinar y monitorear la pluralidad de aspectos que comprende una estrategia integral de modernización del sector público. La experiencia de implementación del Segundo Proyecto de Modernización del Estado registró marchas y contramarchas que dificultaron el cumplimiento de su propósito.

1. Principales hallazgos

Enfocado en el análisis del PME2, el trabajo analizó los nudos problemáticos que caracterizaron el proceso de implementación de políticas públicas. Se identificó que la capacidad de coordinación ejercida por un líder con responsabilidad política y ubicado en el centro de la toma de decisión constituye una dimensión clave que asegura condiciones de factibilidad para la ejecución de las políticas. Por su parte, la coordinación y el acompañamiento político del líder permiten el ejercicio de las competencias rectoras de los organismos a cargo de implementar las estrategias modernizadoras.

El PME2 fue pensado como la continuidad y profundización de los logros obtenidos por su antecesor. Luego de un errático inicio, el PME1 sentó las bases para la producción de

herramientas innovadoras de gestión que fueron incorporadas en un puñado de organismos públicos de la administración.

Basado en su experiencia anterior, el PME2 pretendía avanzar en la expansión y disseminación de herramientas de modernización de la gestión pública (en materia de compras, gobierno electrónico, empleo, capacitación, entre otros) para el conjunto de la administración nacional. En este sentido, el nuevo Proyecto fue pensado con el objeto de asegurar que estas herramientas de modernización sean adoptadas y efectivamente incorporadas por los organismos. Sin embargo, muy pocos organismos fuera de la Jefatura de Gabinete las receptaron de la manera prevista. Esto obedeció a tres motivos.

En primer lugar, a diferencia del Proyecto anterior, las autoridades del PME2 no se interesaron en liderar y comprometer a organismos nacionales en las acciones de modernización. De parte de los organismos tampoco se evidenció voluntad e interés en incorporar nuevas herramientas que modifiquen los usos y costumbres de la administración. La alta volatilidad y recambio de las autoridades políticas generaron menos incentivos aún para la ejecución de una agenda de modernización sostenible. Esto se evidenció en la imposibilidad de reunir a los distintos actores para la elaboración de un plan o estrategia integral de modernización, tal como se estipulaba en los objetivos del PME2.

En segundo lugar, si bien el PME2 inyectó recursos económicos, humanos y tecnológicos en organismos rectores del sistema de gestión pública; esas mejoras no se tradujeron en el fortalecimiento de sus capacidades de rectoría. Ninguno de estos organismos pudo extender su ámbito de acción al 100% de la administración pública nacional, tal como indicaba la letra original del Proyecto. La principal dificultad radicó en que la aplicación de las herramientas de modernización no era mandatorio.

En tercer lugar, si bien la Unidad Ejecutora del PME2 gozaba de autonomía burocrática y normativa; estuvo condicionada por la falta de acompañamiento político por parte de las autoridades del Proyecto en el impulso de las iniciativas de modernización en organismos de la administración nacional.

2. Recomendaciones para la acción

La modernización de la administración estatal es un proceso de largo plazo, arduo y de ajustes incrementales que modifican el esquema de incentivos de los agentes públicos. Para que sea efectivo y sostenible requiere el compromiso de las máximas autoridades políticas y de la estructura burocrática, dado que es quien diseña y ejecuta las acciones e iniciativas modernizadoras. A partir del análisis del caso, se presentan algunas recomendaciones.

Recomendaciones de tipo institucional

- *Promover reformas estatales de implementación gradual o por etapas.* A diferencia de la propuesta original de integralidad que proponía el PME2, se propone avanzar en un relevamiento que identifique qué herramientas e instrumentos de modernización son necesarios en los organismos públicos y luego diseñar e implementar las reformas relevadas de manera gradual y/o por etapas (por ejemplo, primero en administración central y luego en descentralizada). Otra alternativa es identificar sectores con necesidades de modernización, implementar proyectos de reforma y aprender de la experiencia para replicarla en otros ámbitos. Esta alternativa funcionaría para organismos descentralizados. Por ello, tanto la experiencia del Banco Mundial en la región y las prácticas internacionales recomiendan implementar acciones de modernización por sectores de gobierno (por ejemplo, sector financiero, salud, trabajo, agroindustria, compras públicas, etc.) para aprender de la experiencia y

extenderlo al resto de la administración nacional, en un plan por etapas (Banco Mundial, 2015).

- *Impulsar la formulación de proyectos con diseños más pragmáticos.* En línea con lo anterior, se recomienda formular programas con metas flexibles y adaptables a los cambios de gestión y que permita readecuarlas conforme los avances tecnológicos. El PME2 estaba compuesto por más de 25 indicadores y metas. Entre ellos se destacan, por ejemplo, una meta para la instalación de un *call center* centralizado del gobierno que atienda necesidades y reclamos de los ciudadanos y la asistencia técnica a la Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones (ANDI). A poco de iniciar el Proyecto, estas metas quedaron desestimadas de facto. En el primer caso, el gobierno prefirió explorar vías de comunicación con los ciudadanos a través de sitios web. En el segundo, la ANDI fue absorbida por Fundación Exportar y no requirió financiamiento de parte de Jefatura. Estas metas no pudieron ser modificadas por otras y se perdió una oportunidad de invitar otros actores que pudieran tener interés en participar del Proyecto.
- *Generar incentivos para priorizar la política de modernización dentro de las prioridades de gestión del gobierno.* Para asegurar una efectiva implementación de las iniciativas de modernización es central contar con una férrea voluntad política que las impulse y sostenga. El liderazgo político es clave por lo que sin autoridades políticas realmente convencidas de la necesidad de impulsar este tipo de políticas es difícil que se alcancen y sostengan los resultados esperados. Un líder que tenga a su cargo la conducción de la política de modernización estatal deberá tener interés y voluntad política para impulsar reformas, proximidad con la máxima autoridad política del gobierno nacional, habilidad para articular con actores del ámbito estatal y de otros poderes del Estado (en particular, con representantes de otros partidos políticos para

que acompañen las iniciativas de reforma) y *expertise* técnica que demuestre solvencia en el manejo del tema, tal como se espera en otras áreas de política pública.

- *Asegurar condiciones que brinden sostenibilidad intertemporal a las políticas de modernización.* La política de modernización debe incorporar la participación de los partidos políticos, organizaciones sindicales que representan a los empleados públicos, ya que son los principales socios en la implementación de las acciones de modernización en el Estado. También, asegurar espacios de participación de organizaciones de la sociedad civil y centros académicos especializados en la temática. En especial, se promueve la incorporación de los sindicatos en las instancias de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de modernización. Esto permitiría mantener los compromisos más allá de los cambios de gobierno y sostener los equipos técnicos en implementación de las iniciativas.
- *Visibilizar la importancia de los procesos de modernización en términos de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las personas*²¹. Las políticas de modernización deben incluir acciones y procesos que garanticen la mayor apertura del gobierno, el uso de la información para la toma de decisión, la transparencia y mecanismos de participación de organizaciones de la sociedad civil. En este marco, se recomienda generar acciones de sensibilización y concientización que mantengan la cuestión de la modernización en la agenda de la sociedad y la sostengan más allá de los cambios políticos. Por ejemplo, instrumentos que visibilicen el camino recorrido, los avances en materia de modernización estatal y socialicen los desafíos pendientes, promoviendo la discusión con actores político-partidarios, sociedad civil, agentes del sector privado y comunidad académica. La cuestión de la modernización debería ser una demanda tanto interna (de parte de los empleados públicos) como externa (de

²¹ Este aspecto se analiza en Oszlak (2011) El rol del Estado: micro, meso, macro.

parte de la ciudadanía, sector privado y organizaciones sociales). De esta manera podría constituir una variable que incida a la hora de explicar el voto ciudadano.

Recomendaciones de tipo instrumental

- *Fortalecer las capacidades de los “mandos medios” dentro de la burocracia estatal.*
La Alta Dirección Pública (ADP) es un segmento directivo en el cual confluyen la política y el *expertise* técnico. El segmento ADP se encuentra desplegado en forma transversal en la administración centralizada, tiene conocimiento especializado y memoria institucional. En uno de sus trabajos, Pando (2016) recomienda invertir recursos para su profesionalización, debido a que hay menor riesgo de confrontación con organizaciones de representación sindical. Asimismo, se recomienda generar un marco normativo propio, con planeas de carrera flexibles y adaptados al sector tecnológico y con evaluaciones periódicas de desempeño basado en resultados.
- *Promover la participación de otros actores político – partidarios que impulsen la cuestión de la modernización en la agenda legislativa.* En este sentido, se recomienda presentar un proyecto de Ley para sancionar una política integral de modernización estatal que reemplace el actual Decreto 434/2016 y que abarque los otros Poderes del Estado. Asimismo, promover la creación de una agencia dedicada a la evaluación de políticas públicas que promueva la instrumentación de la evaluación con criterios y estándares mínimos para la administración nacional.
- *Generar condiciones para promover la incorporación en forma extensiva de transacciones electrónicas en los procesos administrativos.* Se propone relevar las debilidades en términos de recursos informáticos (en particular, conectividad, uso y gestión de herramientas informáticas, conocimiento y necesidades de capacitación) y las condiciones de factibilidad de estos proyectos para implementarse en forma

extendida. Aun hoy constituye un desafío generar las condiciones para la interoperabilidad de la información que el Estado posee y utilizarla en forma eficiente, evitando que un área o sector del Estado solicite información que otra área ya posee. Esto redundaría en un beneficio al mismo Estado y a los ciudadanos (por ejemplo, aquellos que intervienen en los procesos productivos) ya que simplifica trámites y evita costos de transacción innecesarios.

- *Implementar proyectos públicos a partir de información basada en la evidencia.* En el sector público coexisten lógicas de trabajo y elementos tradicionales que interactúan y sobreviven a las iniciativas de reforma y nuevos instrumentos que se promueven. La administración estatal se encuentra atrasada con respecto al desarrollo alcanzado en el sector privado. Se propone asegurar mecanismos para que el Estado pueda generar, recolectar y procesar grandes volúmenes de información, con el fin de mejorar el proceso de toma de decisión pública. En este sentido el sistema de Gestión de Documentación Electrónica (GDE) que produce, tramita y resguarda las actuaciones administrativas constituye una gran puerta de entrada para la generación y explotación de esta información (Martelo y Yoder, 2017).
- Simplificar la estructura organizativa de la administración estatal y hacer más eficiente la división del trabajo en el ámbito estatal y la composición del gasto en el ámbito nacional. Una alternativa es que los recursos humanos sean asignados a proyectos con objetivos de política pública en común y que se integren dentro de un trabajo coordinado y transversal entre diferentes agencias. Según la entrevista realizada a Cecilia Klappenbach, Subsecretaría de Planificación de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización (junio, 2019), las condiciones para el trabajo están orientándose hacia una estructura más flexible, horizontal y que articula con el sector privado y social para generar respuestas de política pública innovadoras

y eficientes. *“Las fronteras entre el sector público y privado deberían ser más porosas”*, explica Cecilia.

Tal como señala Acuña, los procesos de modernización no son técnicos sino eminentemente políticos. *“Hay una decisión política detrás de su inicio y sosteniéndolos durante su implementación. Y este reconocimiento hace tanto a que la implementación de la reforma fortalezca sus probabilidades de sustentabilidad intertemporal, como a que no se pierda de vista que el sentido de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública está en la forja de políticas públicas más legítimas y eficaces, en definitiva, de buen gobierno”* (Acuña, 2008: 10).



Universidad de
San Andrés

ANEXO I

Acerca de las tareas y actividades de la UEP

Cada año, la UEP preparaba el Plan Operativo Anual (POA), sobre la base de las metas anuales previstas y en función de los indicadores de seguimiento de la implementación. La UEP solicitaba a los distintos componentes la confección de un borrador del Plan, que incluía las actividades y tareas del año y los recursos físicos y humanos (bienes, servicios de obra, consultoría, planta de consultores, entre otros rubros de gastos) que requerían para dicha etapa. Dicho plan era sujeto a revisiones y ajustes por parte de la UEP, verificando que las actividades y los recursos que se solicitan estén vinculadas a los indicadores y metas del PME2, que sean acordes al presupuesto establecido en el Proyecto y que los recursos solicitados estén acordes a las normas y regulaciones del BM. También se incorporaban la nómina de consultores a contratar y/o renovar.

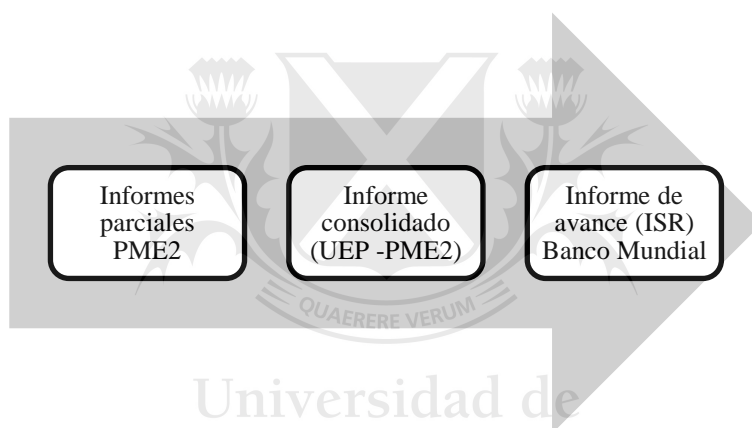
Para avanzar en los trámites de aprobación del Plan Operativo, la UEP verificaba que los requerimientos que respondieran a lo planificado en el Proyecto y que sean pertinentes (adecuado balance entre actividades, recursos solicitados y resultados a obtener). Una vez que se contaba con los planes de cada componente, la UEP lo remitía al Banco para su aprobación.

Además, la UEP confeccionaba el Plan Anual de Contrataciones (PAC) con las proyecciones de adquisición de bienes y servicios no personales. Este documento se enviaba al Banco a través del sistema UEPEX, un aplicativo confeccionado por el Ministerio de Economía donde todos los proyectos cargan sus planes de adquisición. Además del control que hacía el Banco, también permitía a los técnicos del Ministerio de Economía calcular el monto de deuda pública que iba a tener el país durante ese período.

Una vez que se contaba con la aprobación del Banco a ambos documentos (POA y PAC), las unidades de gestión formalizaban sus pedidos a la UEP a través de un memorándum en el

cual constaban los detalles del requerimiento, su justificación y vinculación con el indicador al que hace referencia.

Cada semestre (julio y diciembre) la UEP solicitaba un informe de actividades a cada unidad, con el reporte de lo actuado y con el grado de avance en relación con los indicadores y metas estipulados. Este informe se consolidaba y enviaba al Banco para su conformidad. A su vez, el Banco confeccionaba su propio reporte semestral (ISR, por sus siglas en inglés) donde hacía constar de los avances del Proyecto para información del Directorio y la comunidad en general.



En fase final de implementación del Proyecto, el Banco envió una misión externa para confeccionar el informe final de actividades²².

Documentos y reportes del PME2

La vida del Proyecto fue documentada tanto por parte del Gobierno argentino como por el Banco. La siguiente tabla resume los documentos que registran la vida del Proyecto, identificando los responsables en cada caso.

²² Tanto este informe como los semestrales se encuentran disponibles en la página web del Banco. <http://projects.worldbank.org/P101170/second-state-modernization?lang=en&tab=documents&subTab=projectDocuments#>

Documentos que reportan la vida del PME2

Documento	Función	Responsable
Convenio de Préstamo del PME	Es el contrato de Proyecto. Fija las pautas y términos de intercambio.	MECON y BM
Documento de Proyecto (PAD, por sus siglas en inglés)	Objetivos, actividades, indicadores y metas físicas y financieras.	BM (con apoyo del Gobierno Argentino: MECON y JGM)
Reestructuración y/o Enmiendas	Modificación al documento de Proyecto	BM (en acuerdo con el Gobierno Argentino: MECON y JGM)
Manual Operativo	Normas y procedimientos internos del PME2. Se basa en las normas del Banco (de aplicación general)	UEP (aprueba el BM)
Informe Semestral	Reporte semestral de actividades del PME2, junto a estados contables	UEP (aprueba el BM)
ISR – Informe semestral	Reporte semestral de actividades y vinculación con indicadores.	BM
Informe trimestral de consultores	Reporte trimestral con la memoria y actividades de cada consultor contratado.	Consultor, aprobado por el director de la unidad de gestión y enviado a UEP para validación final.
Informes de Ayuda Memoria	Minuta que surge de las misiones con el BM.	BM
POA	Planificación operativa anual de las actividades y recursos	UEP (aprueba el BM)
PAC	Planificación anual de adquisiciones	UEP (aprueba el BM)
ICR – informe final	Informe final de evaluación del Proyecto (a 6 meses de finalizado)	BM

Fuente: Elaboración propia

En términos administrativos, el PME2 era controlado por la AGN y el Banco Mundial. Las principales críticas y hallazgos de la AGN están asociados a fallas en la registración contable, la contratación de consultores sin perfil o *expertise* adecuado y retrasos en la ejecución de los fondos del Proyecto. Por su parte, los informes del Banco enfatizaban el retraso en el cumplimiento de las metas establecidas para cada año y la falta de ejecución financiera según lo establecido.

ANEXO II

Ejecución presupuestaria por subcomponente (en millones de USD)

Unidades de gestión PME2	Planificación original	Primera reestructuración	Monto ejecutado al cierre del Proyecto
Organización estratégica	2.2	2.2	2.7
Seguimiento y evaluación	3.7	2.5	2.5
Promoción de inversiones	0.8	0.9	0.4
Total, componente I	6.7	5.6	5.6
Gobierno electrónico	3.8	4.7	4.0
Compras públicas	2.0	1.3	1.3
Empleo público	2.0	1.8	1.8
Calidad en la provisión de servicios	1.7	1.7	2.0
Total componente II	9.5	9.4	9.0
Unidad Ejecutora UEP	1.7	2.9	3.3
Fondo para eventuales	2.1	2.1	0.0
Total general	20.0	20.0	17.9

Fuente: Banco Mundial, 2007.

En términos generales, el nivel de ejecución presupuestaria fue superior al 90%, aun cuando el Componente I ejecutó menos presupuesto del planificado. Si bien la tendencia de ejecución fue negativa, algunas unidades de gestión sobre ejecutaron su presupuesto fueron:

- (i) Fortalecimiento de la estrategia de modernización utilizó sus fondos para la organización de seminarios y actividades institucionales de apoyo a la JGM.

Cabe destacar que esta unidad de gestión dependía directamente de la dirección política del PME2.

(ii) **Gobierno electrónico** llevó adelante acciones para implementar el expediente digital en trámites de la administración (EDAP), fuera de la programación inicial.

(iii) **Calidad en la provisión de servicios (Programa Carta Compromiso y Capacitación)** mantuvo el número de consultores individuales estable desde el inicio hasta el final del Proyecto, contrario a la reducción originalmente pautada.

(iv) **Unidad Ejecutora de Proyecto** incorporó fondos de libre disponibilidad del Proyecto para solventar el alquiler de su oficina administrativa.

Por su parte, quienes ejecutaron menos de lo planificado son:

(i) **Promoción de inversiones** ejecutó el 50% de lo planificado. Al momento de la reestructuración, la ANDI se disolvió y el componente fue absorbido por Cancillería Argentina, que optó por realizar un sitio web que incluyera información georreferenciada de los proyectos de inversión y exportación.

(ii) **Compras públicas** no finalizó el desarrollo completo del aplicativo de compras públicas que estaba previsto. Tampoco logró generar los incentivos para que las áreas de compras envíen a la ONC sus planificaciones de adquisiciones anualizadas.

(iii) **Empleo público** no cumplió con las principales metas previstas: registro centralizado del personal y legajo informatizado (aun cuando se contó con el aval del JGM en Decisión Administrativa 506/2009). En cambio, financió la

plataforma para la postulación a concursos de empleo público.

(iv) Finalmente, el área de **monitoreo y evaluación de políticas públicas** no implementó el Programa de Evaluación de Políticas Públicas (Resolución JGM 416/2013) por falta de interés de parte de la Jefatura de Gabinete. Las actividades incluían, por un lado, la elaboración de evaluaciones de parte de la JGM y, por el otro, la creación de un área destinada a diseñar e implementar la estrategia de evaluación en la APN.



Universidad de
San Andrés

BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos H. y Mariana Chudnovsky. “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en ACUÑA, Carlos H. (comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.

ACUÑA, Carlos H. “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”, en PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2010.

ACUÑA, Carlos H. “La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 40, Caracas, 2008.

ACUÑA, Carlos H. “La nueva matriz política argentina”, en Carlos H. Acuña, et. al., La Nueva Matriz Política Argentina. Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (comp.). “Antologías de política pública”, Vol. 1: El diseño de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

ASINELLI, Christian. Modernización del Estado argentino: políticas, gestión y escenario profesional. EDICON, Fondo Editorial Consejo, Buenos Aires, 2015.

BARDACH, Eugene. The implementation game: what happens after a bill becomes a law. Vol. 1 de MIT studies in American politics and public policy, Mass Massachusetts Institute of Technology Cambridge. MIT Press, 1980.

BANCO MUNDIAL. Second State Modernization Project, World Bank Group, Washington, D.C., 2015. <http://documents.worldbank.org/curated/en/657601468189561522/Argentina-Second-State-Modernization-Project>

BANCO MUNDIAL. State Modernization Project, World Bank Group, Washington, D.C., 2008. <http://documents.worldbank.org/curated/en/481781468005461184/pdf/39656.pdf>

BANCO MUNDIAL. State Modernization Project, World Bank Group, Washington, D.C., 2007. <http://documents.worldbank.org/curated/en/575461468003321231/Argentina-State-Modernization-Project>

BLUTMAN, GUSTAVO. “Ensayos *truncos* de reforma y modernización del Estado en Argentina” en MADUREIRA, César y María Asensio (orgs.) Handbook de Administração Pública, Lisboa, INA, 2013.

BONIFACIO, José Alberto. “Argentina bajo la lupa. Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina”, en PANDO, Diego (comp.) Estudios/Working Papers Nueva Serie. Especial Estado, gestión y políticas públicas. Vol. 5 Núm. 98-110, 2018.

CHRISTENSEN, Tom y Per Laegreid. Reformas post Nueva Gestión Pública. Tendencias empíricas y retos académicos, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. XVI, N° 2, 2007.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010.

COUTINHO, María Eugenia. “De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina”, en PANDO, Diego (comp.)

Estudios Working Papers Nueva Serie. Especial Estado, gestión y políticas públicas. Núm. 105, 2018.

CUNILL GRAU, Nuria. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre 2005.

DOWNS, Anthony. Up and Down with Ecology: the Issue-Attention Cycle. Public Interest, Vol. 28, Núm 1, 1972.

DUFOUR, Gustavo A. y Mariana Ingelmo. “Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público”, en WALTER, Jorge y Diego Pando. SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político; CERALE, Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa, Universidad de San Andrés. 2013.

DYE, Thomas. Understanding Public Policy. Prentice Hall, 1995

ELDER, Charles y Roger Cobb. Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building, Baltimore, J. Hopkins University Press, 1972.

GARCÉ, Adolfo y Gerardo Uña (comps.). Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Prometeo Libros. Buenos Aires, 2007.

HILL, Michael. The policy process in the modern state. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londres, 1997.

ISUANI, Fernando et al. “Burocracias estatales en la mira: notas para el análisis de la experiencia argentina reciente”, en PANDO, Diego (comp.) Estudios Working Papers Nueva Serie. Especial Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa. Núm. 105, pp. 526-547, 2018.

JAIME, Fernando et al. Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche Editorial, Florencio Varela, 2013.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives and Public Policies, University of Michigan, Longman, 2nd edition, 1995.

MARTELO, María José y Pablo Yoder. “La modernización del Estado en la era de la información: la implementación del ecosistema de gestión documental electrónica (GDE) en el sector público nacional”, en Revista Aportes, Núm. 33, Buenos Aires, 2017.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto, “La gestión pública durante el kirchnerismo” en GERVASONI, C. y Enrique Peruzzotti (Eds.) ¿Década ganada? Editorial Debate, Buenos Aires, 2015.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”, en PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2010.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. “Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras”, en Reforma y Democracia, No. 24, Caracas, 2002.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto. Análisis de políticas públicas. Trabajo preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, 1995.

MAYNTZ, Renate. New Challenges to Governance Theory, European University Institute, Florence, 1998.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig. Las políticas públicas. Ariel, Barcelona, 1992.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

Making Reform Happen. OECD Publishing, Paris, 2010.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD).

Modernising Government: The Way Forward. OECD Publishing, Paris, 2005

OSZLAK, Oscar. Reforma y Modernización del Estado en Estudio de las Tendencias y Escenarios del Estado en la Región de América Latina y el Caribe, CEPAL (mimeo). Buenos Aires, 2017.

OSZLAK, Oscar. ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2003. 28-31 de Octubre, Ciudad de Panamá.

OSZLAK, Oscar. Políticas Públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Vol. 3, Núm, 2, Buenos Aires, 1980.

OSZLAK, Oscar y Guillermo O' Donnell. Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), CLACSO. Vol. 4, Buenos Aires, 1976.

PANDO, Diego. Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal en Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6, Núm. 11, edición digital, 2016.

PANDO, Diego. “Desafíos y Oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas”, en

WALTER, Jorge y Diego Pando. Planificación estratégica: nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público. SAAP, Sociedad Argentina de Análisis Político; CERALE, Centro de Estudios e Investigaciones América Latina-Europa, Universidad de San Andrés. 2013.

PODESTÁ, María Carolina y Geraldina Brid. “Las nuevas herramientas de gestión pública. Análisis de las intervenciones en el marco del Segundo Proyecto de Modernización del Estado” en Revista Aportes, Año 18, Núm 29, Buenos Aires, 2012.

PRESSMAN, Jeffrey y Aaron Wildavsky. Implementation. University of California Press, Berkeley, 1973.

PROYECTO DE MODERNIZACION DEL ESTADO. Informes de Gestión 2008 – 2014. Documentos de Trabajo (mimeo).

PRZEWORSKI, Adam. Democracia y Representación. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 10, Caracas, Febrero, 1998.

REPETTO, Fabián. “La dimensión política de la coordinación intraestatal una mirada desde la protección social”, en Revista Voces en el Fénix Año 3, Núm. 18, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2012.

REPETTO, Fabián. “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO. Los desafíos de la coordinación y la integridad de las políticas y gestión pública en América Latina, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2010.

RUBIO, Jimena. Organismos descentralizados en el Estado nacional: ¿administración centralizada por otros medios? Documento de Políticas Públicas. Análisis N°176, CIPPEC, Buenos Aires, 2017.

SCHWEINHEIM, Guillermo. Desarrollo, instituciones y tipologías organizacionales para el desarrollo en Revista Aportes, Año 18, Núm 29, Buenos Aires, junio de 2012.

SCHWEINHEIM, Guillermo. Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización? en Revista de Investigaciones del INAP, Buenos Aires, 1998

SERAFINOFF, Valeria. Informe sobre Planificación, Seguimiento y Evaluación en OSZLAK, Oscar, Estudio de las Tendencias y Escenarios del Estado en la Región de América Latina y el Caribe, CEPAL (mimeo). Buenos Aires, 2017.

STEIN, Ernesto y Mariano Tommasi. La política de las políticas públicas. Informe Política y Gobierno. Banco Interamericano de Desarrollo. Vol. XIII Nro. 2, 2006.

TAMAYO SÁEZ, Manuel. Análisis de las políticas públicas. Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario Ortega y Gasset, España, Madrid, 1995.

VERHOEST, K., B. G. PETERS, G. BOUCKAERT y B. VERSCHUERE. The study of organizational autonomy: a conceptual review. Public Administration and Development 24, 101-118, John Wiley and Sons, 2004.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Instituto Nacional de Administración Pública, España, Madrid, 1996.

WEISS, Carol. "Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?" American Journal of Evaluation, Vol. 19, No. 1, 1998.