

EL MODELO GERENCIAL EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Efectos que perduraron a las Reformas de los 90,
evolución y continuidad:

El caso de la ANSES

Helfenstein, Mario

El modelo gerencial en las organizaciones publicas : efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad : el caso ANSES / Mario Helfenstein ; Prefacio de Mario Helfenstein ; Prólogo de Alejandro Estévez. - 1a ed. - Lomas de Zamora : Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2025.
252 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-987-3839-41-2

1. Administración Pública. I. Helfenstein, Mario, pref. II. Estévez, Alejandro , prolog.
III. Título.

CDD 338.7



Sobre el autor

Mario Helfenstein es un destacado académico y gestor público con amplia trayectoria en la administración pública y el ámbito universitario. Doctor en Ciencias Económicas con especialización en Administración Pública por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), complementa su formación con un MBA de la Universidad de Baltimore (EE.UU.) y Diplomaturas en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO) y en Gobernabilidad e Innovación Pública (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y Universidad Católica de Córdoba). Es Licenciado en Administración por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Su carrera académica abarca la docencia de grado y posgrado. Como investigador, codirige el proyecto de investigación sobre "Redes Colaborativas de Políticas Públicas" en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, y ultimamente ha estado investigando cuales son las habilidades gerenciales básicas para la administración y la gobernanza de las redes institucionales y en el diseño de una grilla de evaluación de Redes de Políticas Publicas. Forma parte del Banco de Evaluadores de Proyectos UBACyT de la Universidad de Buenos Aires. Su participación como expositor y ponente en congresos nacionales e internacionales refleja su compromiso con la difusión del conocimiento en su campo.

En el ámbito de la gestión pública, se ha desempeñado como Director Provincial de Asuntos de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente ejerce como Secretario Económico Financiero de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y dirige el Instituto de Modernización del Estado de la misma institución e integra el directorio de la empresa PROFISA (Provincia Fideicomisos). Su expertise es reconocida al ser convocado como jurado en tesis de maestría y doctorado en la Universidad de Buenos Aires, la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y la Universidad Nacional de La Matanza, así como en concursos docentes y para cubrir cargos en la administración pública nacional y de evaluador de diversos proyectos. Es consultor y capacitador.

En los últimos años, ha enfocado su interés profesional en las redes colaborativas, tecnología e innovación, temas sobre los cuales cuenta con diversas publicaciones, consolidándose como una voz autorizada en la modernización de la gestión pública y la gobernanza institucional en Argentina.



PREFACIO

El libro que tiene en sus manos nace de mi tesis doctoral “Influencia del Modelo Gerencial en las Organizaciones Publicas. Efectos organizacionales que perduraron a las reformas managerialistas. El Caso de la ANSES (1996-2007)”, presentada en la Universidad Nacional de La Matanza en el año 2015. He decidido mantener la integridad del texto original de la investigación, preservando así el valor académico y metodológico del trabajo tal como fue presentado y evaluado.

La principal aportación de esta edición es un extenso anexo de cincuenta y siete páginas que complementa y actualiza la investigación inicial. En este nuevo material, el lector encontrará desarrollos actualizados sobre la evolución de las políticas de reforma gerencial en el marco de la llamada modernización del estado que los sucesivos gobiernos diseñaron e implementaron hasta el 2023, año de alcance del estudio. Hay un análisis detallado de las políticas, programas y normativas que dieron sustento al proceso de la modernización del estado y que sugieren una continuidad del modelo gerencial desde la presentación de la tesis en todo el periodo. Esta adición permite tender un puente entre la investigación original y el estado actual de la temática.

Esta obra está dirigida tanto a especialistas en reforma del estado como a lectores interesados en gestión publica. La decisión de mantener el texto original intacto, complementándolo con un anexo actualizado, permite al lector apreciar el proceso de reformas y su impacto en una organización estatal de la relevancia del ANSES, el desarrollo metodológico propuesto para la investigación doctoral y

la evolución posterior del campo de estudio y las implicancias en la práctica del modelo gerencial en la administración pública nacional.

Agradezco especialmente a Alejandro Estevez, director/a de mi tesis doctoral, por su guía durante la investigación original, así como a Tabatha Toubes y Pamela Royo por la colaboración en la transformación de este trabajo académico en el libro que ahora presentamos.

Mario Helfenstein

Adrogué, diciembre de 2024.

*“A mis dos hijas, Julieta y Sofía, con todo mi
corazón les dedico este libro fruto del esfuerzo
y la perseverancia”.*

*“Las dificultades se vencen, las contradicciones
se acaban a fuerza de contradecirlas”*

*Domingo Faustino Sarmiento
Facundo: Civilización y Barbarie (1845)*

14	RESUMEN
18	PROLOGO
24	1. INTRODUCCIÓN
34	2. MARCO TEÓRICO
2.1	LA NUEVA GESTION PÚBLICA
2.1.1	Teoría del Public Choice
2.1.2	La Teoría de la Agencia o la Relación Principal-Agente
2.1.3	La teoría de los costos de transacción
2.2	LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)
2.2.1	Prestaciones
2.2.2	Servicios
2.2.3	Estructura organizativa
2.3	LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ANSES
2.3.1	Eficiencia en el manejo de la organización
2.3.2	La Planificación Estratégica
2.3.3	Profesionalización de los recursos humanos
2.3.4	Mejoras en la calidad del servicio
2.3.5	Modernización de la gestión informática
2.3.6	Transparencia en el manejo de los fondos
86	3. METODOLOGÍA
3.1	SELECCIÓN DEL CASO
3.2	PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN
3.3	PERÍODO ESTUDIADO
3.4	HIPOTESIS
3.5	PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN
3.6	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN
3.6.1	General
3.6.2	Específicos
3.7	ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN
3.8	SOBRE EL MANEJO DE LA LITERATURA
3.9	FUENTES DE INFORMACIÓN

- | | |
|------------|---|
| 102 | <ul style="list-style-type: none">3.10 UNIVERSO DE ESTUDIO3.11 TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS3.12 CUESTIONARIO INICIAL3.13 ANÁLISIS DE LOS DATOS3.14 PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA3.15 CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN |
| 148 | <ul style="list-style-type: none">4. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA<ul style="list-style-type: none">4.1 REESTRUCTURACIÓN<ul style="list-style-type: none">4.1.1 Conclusión parcial de los cambios en el modo de hacer del organismo4.2 REINGENIERÍA<ul style="list-style-type: none">4.2.1 Conclusión parcial del papel jugado por la reingeniería en los cambios producidos en el ANSES4.3 REINVENCION<ul style="list-style-type: none">4.3.1 Conclusión parcial del papel jugado por la reinención en los cambios producidos en el ANSES4.4 REALINEACIÓN<ul style="list-style-type: none">4.4.1 Conclusión parcial sobre los cambios producidos como consecuencia de los planes estratégicos en el ANSES4.5 RECONCEPTUALIZACION<ul style="list-style-type: none">4.5.1 Conclusión parcial sobre los procesos de capacitación del personal y la injerencia de los llamados "gerentes públicos" en el ANSES que agrupa la categoría reconceptualización5. CATEGORÍAS DE ANALISIS Y ESTRUCTURACIÓN TEÓRICA<ul style="list-style-type: none">5.1 Reestructuración5.2 Reingeniería5.3 Reinventar5.4 Realineación5.5 Reconceptualización |

164	6. CONCLUSIONES
175	ANEXOS
176	ANEXO I
7.	MODERNIZACION DEL ESTADO Y ENFOQUE GERENCIAL: EVOLUCION HASTA LA ACTUALIDAD, PERSPECTIVAS Y DESAFIO
7.1	LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL MODELO GERENCIAL
7.1.1	Crisis Económica y Cambios en el Modelo Gerencial
7.2	EVOLUCIÓN POSTCRISIS Y CONTINUIDAD DE LOS NUEVOS ENFOQUES GERENCIALES
7.3	EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y LA NORMATIVA RELACIONADA A LA REFORMA GERENCIAL DEL ESTADO
7.4	2015 Y RELANZAMIENTO DEL MODELO GERENCIAL
7.4.1	Provincia de Buenos Aires
7.5	EL MODELO GERENCIAL DURANTE LA GESTIÓN DE ALBERTO FERNANDEZ: CONTINUIDADES Y RETROCESOS
7.5.1	Covid-19
7.5.2	El Modelo de Gestión propuesto por el Gobierno de Fernandez
7.6	DESAFÍOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS FUTURAS
	ANEXO II
233	8. DESCRIPCION DE LA POBLACION DE ESTUDIO
234	9. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA
	TABLAS
36	TABLA 1 Comparación entre el NMP y La Gerencia Tradicional
41	TABLA 2 Comparación de Paradigmas
54	TABLA 3 Comparación de valores entre ambos Paradigmas
110	TABLA 4 Conclusiones Parciales sobre Reestructuración
119	TABLA 5 Conclusiones Parciales sobre Reingeniería
133	TABLA 6 Conclusiones Parciales sobre la Reinención
137	TABLA 7 Conclusiones Parciales sobre la Realineación

ILUSTRACIONES

ORGANIGRAMA ANSES

ESTÁNDARES ESTABLECIDOS EN LA CARTA COMPROMISO CON
EL CIUDADANO AÑO 2004**SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ADP	Aplicación Administradora de Personal
AFJP	Administradora de fondos de Jubilaciones
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CUIL	Código Único de Identificación Laboral
DGI	Dirección General Impositiva
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NGP	Nueva Gerencia Pública
NPM	Nuevo Management Público
OCDE	Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
POA	Plan Operativo Anual
SICA	Sistema de Iniciación, Computo y Ajustes
SIdU	Sistema Interno de UDAI
TIC	Tecnologías de información y Comunicación
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UDAT	Unidades de Atención Telefónica

RESUMEN

RESUMEN

Esta investigación¹ es acerca de la influencia del modelo gerencial en la administración pública propiciado por la Nueva Gerencia Pública durante los años 90, en contraposición al modelo burocrático tradicional Weberiano. Las ideas y propósitos de la NGP serán puestas en marcha a través de la Ley Nº 24.629/96 conocida como segunda fase de la Reforma del Estado. Lo que se perseguía era la implementación de instrumentos y prácticas gerenciales que modificaran sustancialmente el funcionamiento y los modos de hacer en los organismos públicos.

El impacto de estas medidas tuvo un largo alcance en el tiempo e incluso llegan hasta nuestros días.

La ANSES será alcanzada por estas políticas y dada sus características, lo convirtieron en un caso particular de aplicación del nuevo paradigma.

La investigación abarca desde 1996 (año de inicio del primer plan estratégico) a 2007 (año de finalización del segundo plan estratégico),

El objetivo fue describir, analizar y explicar los instrumentos y prácticas de gestión que se pusieron en marcha en la ANSES.

Se utilizó una metodología predominantemente cualitativa, por ello, se recurrió a las percepciones de informantes clave mediante entrevistas en profundidad a los efectos de producir evidencia

¹ La investigación esta basada en un trabajo de tesis doctoral.



empírica respecto de los cambios que experimentó la organización y los efectos organizacionales que perduraron a las reformas gerenciales en la ANSES.

Al final, se agrega un extenso capítulo que describe como fue evolucionando el modelo gerencial hasta nuestros días en el marco del proceso que en general dio en llamarse tanto para los ejecutores de políticas como para los analistas de las mismas, de modernización del estado.

PRÓLOGO

PRÓLOGO

En el tejido dinámico de la administración pública, el tiempo es un testigo inmutable de las transformaciones y evoluciones que los organismos gubernamentales experimentan en su búsqueda constante de eficiencia y mejora. En este escenario en constante cambio, las interrogantes sobre la eficiencia de los organismos públicos y la optimización de su gestión persisten como preocupaciones centrales para la opinión pública y los tomadores de decisiones. América Latina, y en particular Argentina, no es ajena a esta inquietud perenne.

Esta investigación se adentra en el corazón mismo de esta preocupación duradera, explorando la influencia del modelo gerencial en la administración pública, específicamente en el contexto de la Nueva Gerencia Pública (NGP) que emergió en la década de 1990 hasta nuestros días. A través de la Ley N° 24.629/96, conocida como la segunda fase de la Reforma del Estado, se buscó implementar una serie de instrumentos y prácticas gerenciales que transformarían radicalmente la operatividad y los modos de trabajo en las organizaciones públicas.

El impacto de estas medidas ha perdurado en el tiempo y sigue siendo relevante en la actualidad. Una parte del análisis se centra en un caso particular de aplicación del nuevo paradigma gerencial: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El período de estudio abarca desde 1996, año de inicio del primer plan estratégico, hasta 2007, año de finalización del segundo plan estratégico.



El objetivo fundamental de este texto es describir, analizar y explicar los instrumentos y prácticas de gestión que se pusieron en marcha en la ANSES durante este período de transformación. Para lograrlo, se empleó una metodología predominantemente cualitativa, basada en entrevistas en profundidad con informantes clave. Estas entrevistas proporcionaron evidencia empírica sobre los cambios que experimentó la organización y los efectos organizacionales que perduraron como resultado de las reformas gerenciales en la ANSES.

El título de este trabajo, “Influencia del Modelo Gerencial en las Organizaciones Públicas. Efectos que perduraron a las Reformas de los 90, evolución y continuidad y el caso de la ANSES (1996-2007),” refleja la ambición de este trabajo por desentrañar los misterios y desafíos de la gestión pública moderna.

Las conclusiones arrojadas por esta investigación son fascinantes y reveladoras. Los informantes clave ofrecen una visión diversa sobre los cambios introducidos para aumentar la eficiencia en los procesos y funciones de la ANSES. La tecnología se erige como un pilar fundamental en esta transformación, aunque algunas voces sugieren que su adopción puede ser vista como un proceso natural en la era digital.

Los mecanismos de mercado, la planificación estratégica, la orientación a resultados y la consideración de las actitudes y comportamientos del ciudadano como cliente se presentan como herramientas de gestión clave en la ANSES. Sin embargo, la relación entre estos mecanismos y los cambios estructurales en la

organización no siempre es evidente, y su impacto varía según las percepciones de los informantes.

En cuanto a las modificaciones estructurales y la política de recursos humanos, las capacitaciones y la presencia de “gerentes públicos” emergen como elementos significativos en la ANSES, aunque su correlación con los planes estratégicos y su influencia en el aprendizaje organizacional se mantienen en debate.

Al final se introduce como anexo un capítulo muy interesante sobre como fue evolucionando el modelo gerencial en el marco de las políticas denominadas tanto por los ejecutores de políticas y el mundo académico de “modernización del estado”. El aporte es significativo dado que da luz a un fenómeno que atravesó a todos los gobiernos, y muestra como las inercias institucionales empujadas por fundamentos técnicos sólidos se consolidaron mas allá de los sesgos ideológicos y las posiciones políticas.

Este trabajo es un testimonio de la complejidad y la riqueza de la gestión pública moderna. A medida que nos sumergimos en la investigación, recordamos que la administración pública es un proceso en constante evolución, moldeado por el entorno político, social y tecnológico. En última instancia, esta obra busca arrojar luz sobre la evolución de la ANSES y el proceso de modernización del estado durante un período de cambio significativo y las lecciones que esta experiencia puede aportar a la gestión pública en el siglo XXI.

En un mundo donde la eficiencia y la mejora de la gestión pública



siguen siendo una preocupación constante, esta investigación nos invita a reflexionar sobre el camino recorrido y el camino por delante.

Por ello, esta publicación de Mario Helfenstein, significa un aporte a un debate que se ha mantenido vigente.

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

CAP 1.

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Para el sector público de nuestro país, el fin de siglo pasado estuvo marcado, desde comienzos de los años ochenta (Pagliuca, 2008; Velasco, 2008), por importantes desequilibrios macroeconómicos. El modo de resolver semejantes cuestiones estuvo signada por lo que dio en llamarse en la bibliografía especializada como “reformas estructurales” del aparato estatal. El centro de tales reformas tuvo un objetivo principal y este fue entender los desequilibrios producidos en la división del trabajo social (Ozslak, 1997) como una consecuencia de la “desmedida” intervención del estado en la vida social. El discurso dominante, que era parte de un clima cultural particular (Rubinich, 2001), reducía la multicausalidad propia de las ciencias sociales (Weber, 1964) a una única causa, responsable de tales problemas complejos. Ese modelo de estado que se encontraba jaqueado por todas las críticas provenientes de distintos pulpitos científicos, periodísticos, gubernamentales, era el modelo burocrático tradicional “weberiano”.

Dicho modelo burocrático, tipo ideal al igual que aquel que se desprende de las elaboraciones teóricas de la Nueva Gestión Pública (de ahora en más NGP)² debe ser comprendido como el correlato de la sociedad industrial o, en términos de Ulrich Beck, es consecuencia de la *primera modernidad* (Beck, 2002), ya que estaría dando respuesta al modo de producción de la sociedad de masas cuyas funciones administrativas hicieron de él un moderno estado (Lindblom 1980; Osborne y Gaebler 1994; Aby Jain 2004).

2 Entendemos NGP (Nueva Gestión Pública) y NPM (New Public Management) como lo mismo.



Si Max Weber consideraba que la característica más importante de un estado se encontraba en la reclamar el uso de la violencia legítima en un territorio determinado y que en dicho espacio geográfico dicho estado necesariamente debería llevar a cabo todas aquellas funciones que lo sostuvieran como tal, el medio más racionalmente adecuado para la consecución de semejante fin era una burocracia capaz de poner en marcha las variadísimas actividades indispensables para tal situación.

Para weber (1964) el comienzo de la burocracia pública profesional representaba una parte indispensable del proceso de racionalización del occidente moderno, y en la ecuación que daba, al menos en su "*relación de valor*", las coordenadas necesarias para pensar semejante proceso histórico también se encontraban la organización capitalista de la economía y el sistema jurídico.

Aquí, bajo esta perspectiva, la burocracia contiene o se definiría a partir de algunas características esenciales como son: a) una rígida división del trabajo basado en las competencias (que se establecen en base a normas objetivas; b) la continuidad de los órganos administrativos, c) la estructura jerárquica. Al construir este tipo ideal a partir de las experiencias históricas similares que se había encargado de recabar, Max Weber estaba, sin saberlo, construyendo la burocracia tal cual la conocemos(imos).La misma fue y continúa teniendo en el conocimiento especializado las siguientes características (Weber, 1964): 1) desarrollo reglado de los asuntos oficiales dentro de una competencia, por tanto con una jerarquía rígidamente delimitada; 2) una jerarquía orgánica de autoridades de control e inspección; 3) reglas procedimentales (técnicas o normativas) donde la aplicación de las mismas depende del conocimiento que poseen los funcionarios; 4) separación completa

entre los funcionarios burocráticos y los medios administrativos; 5) no hay apropiación por parte de los funcionarios del cargo; 6) la forma de llevar adelante las funciones establecidas para los funcionarios se realiza a través de los expedientes (escritos).

Lo que daba a la burocracia moderna su persistencia en el tiempo era la precisión, la univocidad, la racionalidad instrumental, normativa, la rapidez, la uniformidad y la impersonalidad en la respuesta, por eso, sociológicamente era un desarrollo claramente *moderno*. El mundo del cual era correlato era sociológicamente mucho más homogéneo que las condiciones sociales en las cuales los aparatos burocráticos tuvieron que desenvolverse a finales del siglo pasado.

Resulta interesante señalar, aquí, que muchas de las críticas a la falta de eficiencia que serían propias de las burocracias modernas o contemporáneas se asientan en el desarrollo excesivo de algunas de sus características principales (el estricto cumplimiento normativo, por tanto de los procedimientos estipulados que al no ser modificados generarían inflexibilidad), como también de no cumplir con los parámetros establecidos legalmente (la carencia de estrategias de motivación a los funcionarios o la desarticulación entre políticos y burócratas, entre otros) (Lindblom, 1980). Estas críticas Olsen (2006) las concibió por su excesiva burocratización como por su falta de los principios burocráticos.

Para mediados de la década de los '70 esa administración burocrática tradicional comenzará a ser objeto de críticas, de la mano de la reconversión del capitalismo a nivel internacional. Con esto que decimos solo queremos remarcar que una, en este caso *forma* de la administración pública debe entenderse en un marco relacional,



donde intervienen varios actores. Para nuestro caso, los estados son un actor más en continua relación y con otros actores igual o más poderosos. Cuando las investigaciones se centran en objetos de estudio a los que se cuida de no relacionar con otras cosas u objetos, tanto para mantener controlado lo mejor posible al mismo como para no incorporar mayor complejidad en su explicación, se corre el riesgo de elaborar una investigación basada en alguna variante de lo conocido bajo el nombre de realismo ingenuo. Tomar las características que un determinado objeto de estudio tiene (en el presente caso el tipo de administración burocrática) y atribuírselas a su “propia esencia” es, como primera cosa, pobre en términos científicos, y, seguidamente, inexacto. Desde la perspectiva aquí tomada, todo trabajo científico inevitablemente tiene que poner su propio objeto de estudio en relación con otros objetos para lograr una adecuada explicación.

La idea que comienza a tener cada vez más fuerza es que cuanto menos estado haya presente mediante distintos tipos de intervención en la vida social más puede desplegarse la iniciativa individual y privada. Como correlato, la consigna que tiene cada vez más fuerza será aquella que reza “menos estado, mejor estado”. Bajo ese cristal, el estado comienza a ser señalado como el responsable último de los desequilibrios macroeconómicos y de las incapacidades del sector privado para llevar adelante su “natural” propensión al riesgo y la innovación productiva. Según se asume en el discurso neoliberal, la mejor manera de promover el bienestar:

“consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad

privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas" (Harvey, 2007: 6).

En este marco, se afirma que el estado debe limitar el radio de su accionar solo a administrar lo que le permite el mercado. Si antes se podía justificar la acción del estado en el mercado en tanto acción pública por los fallos de este último, a partir de mediados de la década de los '70, pero con mayor fuerza a partir de los años ochenta dicha intervención es rechazada, pero ahora por los fallos o excesos del estado. La misma lógica, pero al revés. Por eso la anterior cita de Harvey, definiendo el estado neoliberal; de esta manera lo primordial a resguardar será la libertad individual, que no tiene otro ámbito mejor en el cual desplegarse que no sea el mercado. Como correlato, la introducción de los métodos de gestión propios de sector privado en la administración pública, arguyendo en su favor supuestas razones de eficiencia y eficacia comienza a ser el tono de las reformas por venir.

La competencia, en este marco conceptual (con el objetivo de terminar con el monopolio estatal en algunas actividades), aparece como algo natural para el sector público, lo mismo con la descentralización; las distintas prácticas de participación ciudadanas. En este sentido, con la batería de medidas propuestas por lo que aquí trabajaremos como NGP, se produce no solo la reforma del sector público, sino que como consecuencia de tal reacomodamiento se pretende la transformación en las relaciones entre gobierno y sociedad.

Por otras razones, Prats (2005: 24) arguye que en tiempos de globalización las administraciones públicas se complejizan y esto tiene como consecuencia, entre otras cosas, que al diversificarse las



distintas funciones administrativas, las mismas no son posibles de:

“[...] reconducir a un solo diseño organizativo y funcional que sea prototipo de buena gestión (como fue la pretensión del paradigma burocrático.). Ya no son reductibles a un solo modelo de buena gestión y a un solo régimen jurídico- administrativo”

Es decir, tenemos un estado que debe hacer frente a un nuevo escenario internacional, completamente distinto al que dio origen a la moderna burocracia weberiana, y entonces debe incorporar resortes y competencias propias del sector privado para poder sobrevivir y adaptarse al entorno crecientemente complejo en el cual se encuentra. En este marco, la OCDE (1995) definirá a la NGP como un paradigma para la gestión pública orientado a fomentar una cultura centrada en resultados, caracterizado el mismo por las siguientes aristas:

- estar centrado en resultados por lo que respecta a eficiencia, efectividad y calidad del servicio;
- sustituir estructuras centralizadas y jerárquicas por entornos de gestión descentralizados.
- flexibilización de las alternativas en la prestación y regulación pública directa.
- eficiencia en los servicios, incluyendo en los mismos el establecimiento de objetivos de productividad y la creación de entornos de competencia con el sector privado
- reforzar las capacidades estratégicas para permitir cambios frente al entorno

En la década del ochenta la propuesta de reforma del entonces gobierno estaba basada en un tridente; en efecto, estaba compuesta de una Reforma del Estado, la Reforma de la Justicia y la Reforma de la Constitución. Debido a los distintos acontecimientos que durante dicha década ocurrieron como consecuencia del poder militar y el recientemente ganado poder democrático, el plan que contenía dichas reformas no pudo llevarse a cabo.

En cuanto a lo que aquí nos interesa, la reforma administrativa estuvo signada por el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales.

Ya durante la década del '90 la reforma estructural que soportará el estado argentino adquirirá características paradigmáticas. La Reforma del Estado, posibilitado mediante la ley (23.696/89) junto a la de Emergencia Económica (23.697/89) fueron las piezas centrales para la implementación de dicho paradigma político-burocrático.

El ANSES, como organismo público, también será alcanzado por todas estas ideas y propósitos que venimos trabajando y lo hará a partir de la conocida Ley N° 24.629 (22/2/96; B.O. 8/3/96), que se conoció como *segunda fase* de la Reforma del Estado. El Decreto N° 558/96 que reglamentaba dicha ley disponía para dicho organismo sobre el avance de los proyectos o actividades con relación al fortalecimiento y modernización de los sistemas sujetos a su administración. Luego, mediante otras disposiciones se obligaba al ANSES, así como a otros organismos a desarrollar un Plan Estratégico, rediseñando las estructuras y el sistema de remuneraciones; reconvertir la política de gestión de recursos humanos para asegurar el compromiso con las metas de servicio establecidas; establecer y poner en marcha los



sistemas necesarios para prevenir y detectar fraude y corrupción; sistemas de información para mejorar la transparencia en la gestión; mejor atención y orientación al público; generar el estado de los resultados alcanzados y la memoria de gestión del organismo; un balance contable; y audiencia pública sobre el mismo.

CAP 2.

MARCO TEÓRICO

2. MARCO TEÓRICO

2.1 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

En el marco de las transformaciones que durante las décadas del '80 y '90 del siglo pasado se produjeron en Latinoamérica y, particularmente en Argentina, entre el Estado y la sociedad (Oszlak, 2007), las implementadas a partir de lo que dio en llamarse la Nueva Gestión Pública (NGP) tuvieron un desarrollo muy importante (López, 2005; Estévez, 2001; Oszlak, 1999). Dicha corriente sobre la administración pública lejos está de ser un monolítico conjunto de argumentaciones sustentadas por la robustez de su puesta a prueba en las experiencias internacionales. Sin embargo, a los efectos de construir nuestro marco teórico propondremos un “esquema unificador argumentativo” (Sautu, 2005) a partir del cual intentaremos basar la presente investigación.

La elaboración de tal paso metodológico asumirá como verosímil la posibilidad de “unificar la diferencia”; es decir, lograr una sistematización de los diferentes conceptos que en los diversos trabajos referidos a nuestro tema se produjeron en pos de nuestro abordaje conceptual. Como primer punto tenemos que decir que construiremos nuestro marco teórico sin tener en cuenta, al menos en esta parte de nuestra argumentación, las distintas y muchas críticas hechas a la NGP desde su aparición como “paradigma” que intenta modificar cuestiones centrales de la administración pública. No es necesario aquí traer a consideración las voces de distintos autores que ven la incompatibilidad de acercar la administración del estado a lógicas propias de sector privado. Dichas cuestiones las movilizaremos argumentativamente más adelante. Por ahora nuestro específico interés es cohesionar conceptualmente lo mejor posible las distintas acepciones y características que se



distribuyen entre todos los autores que tratan este tema; ya que, como argumenta Barzelay (2003):

“debemos descartar de inmediato las definiciones formales, como que la nueva gestión pública sea una corriente internacional, un conjunto de ideas novedosas, un modelo de organización de servicios públicos, o una pura teoría.

Todas estas definiciones, que estimulan la literatura en este campo, serían secundarias frente a la tarea central de hallar las mejores respuestas, según las circunstancias, a las cuestiones de cómo estructurar, gestionar y controlar, individual y colectivamente, los sistemas burocráticos públicos”

Otra cuestión importante a dejar en claro es que llevaremos adelante nuestro marco teórico en un *bis a bis*, si cabe, entre la NGP y el paradigma burocrático tradicional. La NGP es una deudora constante y sonante de aquello a lo cual viene, no solo, a contraponerse sino también, y sobre todo, a intentar superar. De manera que durante el desarrollo del presente estudio la construcción teórica de la NGP tendrá como correlato aquel otro paradigma; entendido es te último significante como se encuentra en Barzelay (1998), es decir como:

“la manera fundamental de percibir, pensar, evaluar y hacer vinculada a una particular visión de la realidad. Un paradigma rara vez, de serlo, se plantea explícitamente; existe como entendido indiscutible y tácito que se transmite por medio de la cultura y a generaciones sucesivas y, más que enseñarse, ser transmite por la experiencia directa”

Estévez (2001), a partir de una comparación entre el modelo burocrático

vigente en las administraciones públicas de tipo tradicional-weberiano y el “Nuevo Management Público” toman de Charih y Daniels (1997:31) un cuadro comparativo entre ambos modelos. A los efectos de comenzar a desgranar nuestro marco teórico lo reproduciremos tal como está en dicho trabajo.

TABLA 1.
 Comparación entre el NMP y la Gerencia Tradicional

Componentes	NPM	Gerencia Pública Tradicional
<i>Focos</i>	<i>Clientes</i>	<i>Ciudadanos y comunidades</i>
<i>Principales recursos o útiles</i>	<i>Gerencia o management</i>	<i>Implementación de políticas públicas</i>
<i>Características de los funcionarios públicos</i>	<i>Emprendedores, se valoriza la acción</i>	<i>Analista, se valoriza el pensamiento y la conceptualización</i>
<i>Valores</i>	<i>Espíritu emprendedor, libertad de acción para los managers, flexibilidad, creatividad, entusiasmo, ropaensión al riesgo, etc.</i>	<i>Prudencia, estabilidad en el puesto, antigüedad, ética, probidad, justicia, transparencia, etc.</i>
<i>Vocabulario</i>	<i>Servicio a los clientes, calidad, habilidades, gerenciamiento, fortalecimiento institucional, privatización, tercerización, etc.</i>	<i>Interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos, etc.</i>



<i>Cultura organizacional</i>	<i>Características del sector privado, innovación, gerenciamiento de tipo privado o comercial, responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política.</i>	<i>Burocracia y jerárquica, acento sobre las funciones, estabilidad, responsabilidad por los procesos, la dicotomía entre política y administración es vista como un continuo</i>
<i>Estructuras</i>	<i>El servicio civil es visto como una suma de unidades organizacionales simples y pequeñas. Las estructuras son de tipo "horizontal". Se valorizan los mecanismos que favorezcan la descentralización de la autoridad.</i>	<i>El servicio civil es una institución, dotada de grandes departamentos y divisiones. Las estructuras serán piramidales y jerárquicas. La autoridad está centralizada en la cúspide.</i>

Fuente: Estévez (2001: 7) tomado de Charih y Daniels (1997).

Lo primero que debemos hacer notar es que existe un cambio muy importante entre la Administración Pública Tradicional y el Nuevo Management Público. No es necesario repetir lo que los distintos aspectos del cuadro anterior muestran, sin embargo, sí queremos intentar dejar en claro que lo que aquí llamamos NGP tienen las características que Estévez (2001) toma para designar el Nuevo Management Público. Como dijimos anteriormente, la construcción de nuestro marco teórico (la NGP) será una comparación constante con el paradigma burocrático tradicional-weberiano, y esto con un objetivo: *estructurar las características de la NGP en base a una*

cierta cantidad de aspectos logrando una coherencia conceptual a través de las mismas.

Sánchez González (2001), en un excelente trabajo de averiguación conceptual de la NGP y, a la vez, sobre la aplicación de los postulados de la misma como conjunto de técnicas en distintos países, logró sistematizar de manera notable las ideas vertidas en diversos trabajos académicos y experiencias concretas referidas a la NGP que “tienen la pretensión de construir alternativas a los modelos tradicionales de gestión pública” (2001: 139). Las siguientes representan dicha sistematización:

- 1. Reducción del tamaño del sector público:** existe un excesivo intervencionismo estatal que busca propiciar un mayor control de la burocracia, el cual tiene un efecto pernicioso que desactiva la libre competencia en el mercado. En este sentido la NGP postula una reducción del sector en tamaño, recursos, ámbito e influencia.
- 2. Descentralizar las organizaciones:** tiene como propósito central acercar las organizaciones a los ciudadanos y aproximarse a sus necesidades y aspiraciones.
- 3. Jerarquías aplanadas:** eliminar la abundancia de escalones jerárquicos y de jefaturas intermedias. La idea central es que aplanar las organizaciones (disminuir los niveles jerárquicos) tiene también otros efectos en la mejora interna de la gestión: los trámites se acortan y el tiempo necesario para completar los procesos se reducen sensiblemente.
- 4. Ruptura del monolitismo y especialización:** poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar



organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. El instrumento idóneo es la agencia. Dicho sistema implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. La característica de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de objetivos claros, los cuales se comprometen por medio de vínculos contractuales bajo criterios de racionalidad económica.

5. **Desburocratización y competencia:** el núcleo de esta propuesta es liberar a las nuevas organizaciones del pesado lastre de los procedimientos, el formalismo y la irresponsabilidad, características de la burocracia que en su momento aseguraron la regularidad, estabilidad y legalidad en la prestación de los servicios públicos; que en la actualidad constituyen un obstáculo en su entorno cambiante y dinámico. La NGP propone la fragmentación, que distintas organizaciones compitan por recursos, por servicios y por clientes.
6. **Desmantelar la estructura estatutaria:** uno de los obstáculos tradicionales y reiterados para una gestión basada en los resultados es la estructura estatutaria. Las propuestas de la NGP afectan dos aspectos: la estabilidad en el empleo y las retribuciones. Los principios de que cargo y retribución deben ir juntos ignora la relación existente entre desempeño y motivación.
7. **Clientelización:** la noción de cliente implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. La introducción del concepto de cliente se ha hecho dentro de la polémica acerca de las connotaciones instrumentales y mercantiles que su uso encierra. “Lo que la idea del cliente permite superar es la percepción imperfecta que el mercado público tiene de las

preferencias de los ciudadanos. Convertir a los ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (*empowerment*)".

8. **Evaluación por resultados:** desplazamiento de los sistemas de control tradicionales – control de legalidad y financiero contable – y su reemplazo por la evaluación por resultados. Esta pone el acento en los resultados de la gestión y buscan medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos.
9. **Gerentes públicos o managers:** la idea principal es "dejar que los gerentes públicos gestionen". Esta afirmación supone un cambio en la relación entre políticos y gestores, la cual tiene como propósito separar la política de la administración. Se busca que liberados de las distorsiones intervencionistas de los políticos, los gestores puedan concentrarse en "lograr que las cosas se hagan".
10. **Responsabilidad:** el gestor público no tiene incentivos distintos a los del mercado; por lo que se guía por el propio interés y tiende a buscar las oportunidades para el servicio y su propia promoción. La capacidad de decidir qué y cómo debe hacerse implica la rendición de cuentas y responsabilidad por la gestión.
11. **Potenciación de gestores y clientes:** potenciar o capacitar a los gerentes o a los clientes es reconocer capacidades para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público.

Como puede observarse, el abanico de propuestas de la NGP es amplio. En dicho espectro se pueden encontrar cuestiones macro (por caso, los puntos 1, 4, 6) y otras micro (5, 7, 8); pero de cualquier manera se trata



siempre de cambios muy importantes en la estructura de la administración pública conocida como burocrático-tradicional o weberiana.

En *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, hoy en día un clásico trabajo sobre los paradigmas burocráticos y posburocráticos, Barzelay logró una más que importante comparación entre ambos paradigmas administrativos. Semejante esfuerzo no es posible reducirlo a una forma lógica o a una proposición que logre hacer abstracción de los distintos tópicos entre un paradigma y otro; por lo tanto tomaremos su propia enumeración de las diferencias entre los dos objetos de estudio.

TABLA 2 .
Comparación de Paradigmas

Comparación de paradigmas	
Paradigma burocrático	Paradigma pos-burocrático
Interés público	Resultados que valoran los ciudadanos
Eficiencia	Calidad y valor
Administración	Producción
Control	Lograr el apego a las normas
Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Implantar responsabilidad	Construir la rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo

<i>Seguir reglas y procedimientos</i>	<i>Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos</i>
<i>Operar sistemas administrativos</i>	<i>Separar el servicio del control Lograr el apoyo para las normas Ampliar las opciones del cliente Alentar la acción colectiva Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación</i>

Los intentos por reducir o acotar a unas pocas categorías todas las cuestiones o medidas que involucra la NGP, a priori podría parecer una estrategia metodológica desacertada por la necesaria eliminación de muchas de las características que constituyen la misma. Sin embargo, si tomamos las categorías que Lawrence y Thompson (1999) sistematizaron de los trabajos de Osborne y Gaebler, podemos comenzar a estructurar las distintas propuestas que hasta el momento hemos venido trabajando a partir de algunas categorías que podrán incorporar en ellas las diversas medidas, propuestas, ideas, etc. que la NGP incluye. Lawrence y Thompson idearon cinco categorías que, de acuerdo a ellos, guían el trabajo de Osborne y Gaebler: Reinventando el Gobierno. En López (2004: 10) las mismas aparecen enumeradas de la siguiente manera:

- **Reestructuración:** significa eliminar de la organización todo aquello que no contribuiría a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público
- **Reingeniería:** es un concepto que propone “empezar de nuevo”, más que tratar de “arreglar” los problemas existentes mediante soluciones parciales. Como tecnología de gestión, sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo



de las tareas y las posiciones establecidas en las jerárquicas organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente que elimine el papeleo innecesario y redundante.

- **Reinventar:** es crear en el seno de la administración pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano” para satisfacer sus demandas y expectativas captar su punto de vista, como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios.
- **Realineación:** los funcionarios tendrán que gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado. “Mientras que la reinención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización” (Lawrence y Thompson, 1999: 263).
- **Reconceptualización:** apunta a mejorar en todas sus dimensiones el ciclo de aprendizaje organizacional. Es promover organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. Para lograr esto es imprescindible reformular la política de gestión de recursos humanos, apuntando a la cooptación de “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia.

2.1.1 Teoría del Public Choice

De acuerdo a Hood (1991), dentro del Nuevo Institucionalismo se destacan la Teoría del Public Choice, la Teoría de la Agencia y la Teoría de los Costos de Transacción. La Teoría de la elección racional, famosa por pulular en varias disciplinas haciendo gala de una supuesta superioridad en la explicación de los fenómenos sociales, ancla su tesis en entender al hombre como (Muller, 1976:395) “egoísta, racional y maximizador de utilidades”. Sobre este a priori universal, no corroborado en la experiencia como tal, el estudio de las Administraciones Públicas estará permeado por la necesidad de que las mismas deberían obtener la eficiencia en su gestión a partir de cambiar la manera de valorar la conducta de los funcionarios y empleados. En efecto, de acuerdo a esta teoría si las Administraciones Públicas no son capaces de crear un ámbito organizacional en el cual el rendimiento de la burocracia fuera recompensado por la eficiencia de la misma, los funcionarios, como son definidos como “maximizadores de utilidades”, sólo buscarán tener un comportamiento que les permita obtener el máximo de beneficios con el menor costo posible; de esa manera, la burocracia tendrá como objetivo la obtención de distintos recursos como promociones y poder a partir de un rendimiento medio. Por lo anterior, la Teoría del *Public Choice*, al encontrarse con una explicación causal donde la burocracia aparece como obstaculizadora de una correcta gestión, aboga por una suerte de primacía de la política por sobre aquella, buscando, de esta manera, orientar y limitar su autonomía.

Asimismo, la Teoría del *Public Choice* asegura que los monopolios burocráticos que el estado ejerce sobre determinados servicios y recursos resultan perniciosos para tener una gestión eficiente sobre



los mismos. En este sentido, la eliminación del mismo a partir de la apertura de competencia y de mecanismos propios del sector privado en la prestación de los servicios, es la condición indispensable que debería reunir una Administración Pública eficiente. Esta última consideración basa sus supuestos en que todos aquellos servicios monopolizados por el estado son, por el efecto de ser gestionados por una burocracia muy poco inclinada a tener comportamientos novedosos y eficientes, deficitarios e ineficaces. Las Administraciones Públicas, a los efectos de ser lo más eficientes posible deberían entre otras cosas, ajustarse a tener:

- Controles políticos sobre la misma
- Mecanismos del sector privado en la provisión de los servicios
- Privatización de empresas públicas

2.1.2 La Teoría de la Agencia o la Relación Principal-Agente

Esta teoría plantea una relación entre dos personas o instancias; una (principal) le encarga a otra (agente) la producción o gestión de una actividad particular dotando de autonomía a esta última para la prosecución de la misma. El inconveniente surge para el principal en la medida que la autonomía con que debe gozar el agente es su problema más grande. En efecto, debido a distintas circunstancias, el agente puede contar con la muy teorizada “asimetría de información”, a través de la cual se logre salir de un control exhaustivo por parte del principal. Basándonos en el trabajo de Vergés (2000) Los tres tipos de “asimetría

de información” en las que ambos se pueden ver relacionados son:

- Aquella cuando las variables “esfuerzo” y “factores externos” no pueden ser observables por el principal. Cuando esto sucede, el principal no puede saber certeramente si la producción encargada al agente es producto de su esfuerzo o si por el contrario debe mucho de su existencia a los factores externos que jugaron como condición; y la eliminación de esta asimetría implicaría que el principal controle de cerca la actividad del agente, terminándose de esta manera la autonomía de este último y acrecentando los costos de la relación.
- Una segunda manera en que se produce la “asimetría de información” es cuando el agente cuenta con más información importante de su unidad que aquella que pueda conseguir el principal. La cantidad de información cotidiana, anclada en el hacer práctico de las actividades respectivas le confieren al agente un conocimiento superior, dejando al principal en una situación desfavorable para poder competir por la misma información o, en todo caso, debería pagar los costos de *transmisión*.
- Cuando el agente no cuenta con la suficiente información para saber qué es lo que el principal quiere conseguir exactamente; o como dice Vergés (2000:58) “sobre lo que entiende el principal que sería una gestión óptima de la US³ desde la perspectiva del objetivo general que se ha fijado para el conjunto de la organización”.

En el marco de las Administraciones Públicas y sus contextos, la

³ US: Unidad superior o “Centro”, a toda US la podemos considerar como el centro de una relación de agencia.



relación principal- agente puede tener lugar entre los siguientes actores (García Sánchez, 2007:41):

Ciudadanos-políticos-gestores. En esta relación los ciudadanos aparecen ejerciendo el rol de principal, al elegir a los representantes (políticos) que serán los agentes necesarios y encargados de llevar adelante las distintas actividades que supone la gestión de gobierno y la administración del estado. Asimismo, los políticos encaran una relación de principal con los gestores que serán los agentes, donde los primeros diagraman los objetivos políticos a alcanzar y los gestores los encargados de ejecutar todas las acciones necesarias para su realización.

Inter-administraciones. Aquí la relación principal-agencia se produce cuando los distintos niveles de la estructura burocrática (nacional-provincial- municipal) adquieren, de acuerdo al período histórico o de acuerdo a los objetivos de gobierno, relaciones de subordinación entre las mismas.

2.1.3 La teoría de los costos de transacción

De acuerdo a Uribe González (2000: 105) podemos definir dicha teoría como aquel “paradigma que adopta un enfoque micro analítico que permite discriminar adecuadamente entre aquellos intercambios que requieren internalizarse y los que no”. Esta perspectiva teórica se centra en aquellos aspectos del funcionamiento de las administraciones públicas relacionados con la implicancia en términos de costos de las transacciones que se realizan en los diferentes mercados y los costos de la producción intra-ámbito público. Es decir, aquellas transacciones

que el estado deba realizar para la producción de un determinado servicio deberá ser comparado con los costos de su producción en el mercado respectivo; sólo cuando los costos de sector privado fueran más elevados o iguales que los del ámbito público, debería hacerse efectiva la realización dentro de las fronteras públicas.

Las consecuencias que esto tiene para la estructura burocrática son mayores; ya que si los costos de producción externos fueran continuamente menores que los pasibles de generar públicamente, no hay razón de ser para continuar manteniendo una estructura que no da cuenta de su existencia en la producción de los distintos servicios y, por tanto, la estructura burocrática debería ser un correlato en cargos, funciones, recursos, etc., en la medida que los costos del *output* producido fuera continuamente menor o igual al posible de encontrar en los diferentes mercados. En este sentido Uribe González (2000: 109), siguiendo a Williamson, argumenta que “la eficiencia relativa de cada una de las distintas estructuras organizacionales se puede valorar, examinando los costes del intercambio que puedan surgir en cada una de éstas”.

Ahora bien, de las tres teorías antes mencionadas se desprenden consecuencias varias que serán muy importantes para la Nueva Gestión Pública, importantes debido a que estructurarán buena parte de las modificaciones que incorporará dicho paradigma en su búsqueda de volver más eficiente el modelo típico ideal burocrático tradicional. Estas mismas consecuencias las enumeraremos a continuación, siguiendo los lineamientos de García Sánchez (2007):

Consecuencias del planteo de la teoría de la Public Choice



1. Incorporación de lógicas privadas en el sector público
2. Incorporación de condiciones que inciten a la competencia en la obtención de servicios

Consecuencias de la Teoría de la Agencia o la Relación Principal-Agente

1. Incorporación de diversas instancias y recursos para un mejor control de acuerdo a las responsabilidades de los agentes
2. Incorporación de instancias y procesos de rendición de cuentas y, como correlativo a esto:
3. Transparencia administrativa

Consecuencias de la Teoría de los Costos de Transacción

1. Modificación de la estructura burocrática de acuerdo a los “costos de intercambio” que tengan como output necesario.
2. Incorporación de la noción de costo como condición de la operación burocrática

Hasta aquí, tenemos que la **Nueva Gestión Pública** concentra ideas y prácticas de distintas perspectivas, de las cuales toma sus premisas centrales. Estas son

- Incorporación de lógicas privadas en el sector público
- Incorporación de condiciones que inciten a la competencia en la obtención de servicios
- Incorporación de diversas instancias y recursos para un mejor control de acuerdo a las responsabilidades de los agentes

- Incorporación de instancias y procesos de rendición de cuentas y, como correlativo a esto:
 - Transparencia administrativa
 - Modificación de la estructura burocrática de acuerdo a los costos de intercambio” que tengan como output necesario
 - Incorporación de la noción de costo como condición de la operación burocrática

Retomando las argumentaciones de Hood (1991), quisieramos traer las consideraciones de Altaba Dolz (2010: 74) el cual llega a resultados semejantes a la hora de configurar lo que tiene la NGP de nuevo. En este sentido el paradigma que viene a poner en jaque a la administración pública de tipo weberiano puede entenderse a partir de algunas características esenciales; a saber:

1. control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas nombradas con libertad para dirigir;
2. definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa;
3. asignación de recursos y recompensas ligados a resultados. Se han de enfatizar los resultados más que los procedimientos;
4. desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas descentralizadas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables, separar la provisión de la producción,



aprovechando la eficiencia del uso de contratos;

5. incremento de los mecanismos de competencia en el sector público, haciendo servir la rivalidad como instrumento para reducir costes y mejorar los resultados, haciendo servir contratos temporales y procedimientos de subasta de éstos;
6. énfasis de estilos de gestión del sector privado, más flexibilizado en la contratación personal y en su recompensa;
7. más disciplina y ahorro en el uso de recursos.

Ahora bien, una de las ideas principales de la NGP es la de *cliente*. Osborne y Plastrik en *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno* (1998), a partir de ejemplos tomados de organismos públicos que llevaron adelante esta premisa en diversos estados norteamericanos argumentan que:

Cuando los organismos públicos pasan a ser responsables ante sus clientes, su conducta cambia. Se trata de una eficaz herramienta de cambio. La estrategia del cliente se basa en la estrategia de las consecuencias, ya que hace a los organismos responsables de sus rendimientos no sólo ante las autoridades que se encuentran encima de ellos en la cadena de mando sino también ante sus clientes (p. 226)

La estrategia del cliente funciona de forma idónea cuando los políticos pueden definir las metas de los organismos públicos en función de la satisfacción del cliente y hacer a los proveedores de servicios responsables de satisfacer a sus clientes (p. 229)

Dentro de la Teoría de la Pública Choice habíamos mencionado que la misma traía la incorporación de lógicas privadas para el sector público, pero la idea del *cliente* es muy importante en la NGP y era necesario tratarla por separado. Con esta nueva idea, la NGP rompe de manera crucial con el paradigma de la burocracia tradicional; ya que esta última, orientada exclusivamente hacia el “interés público” siguiendo determinadas “reglas y procedimientos” estándar, dejaba de lado por definición todas aquellas cuestiones vinculadas con los intereses individuales de los ciudadanos. Es decir, las consideraciones que estos podían hacer, de acuerdo a este nuevo paradigma de la NGP, nunca encontrarían un eco administrativo en la burocracia pública de tipo weberiano, debido, entre otras cosas, a que todo lo relacionado con servicios que se les brindaba a los ciudadanos se encontraba formulado de manera acrítica y proceduralista por distintos árees políticas de los organismos. Por el contrario, la idea de “cliente” o de “ciudadano-cliente” pone el foco en la capacidad de las personas *individualmente* para peticionar por servicios de calidad y con demanda de resultados concretos; lo que trae aparejado la *competencia* entre los distintos proveedores de los servicios. El golpe de timón que significó la introducción de estas ideas para la administración pública fue muy considerable; incluso hasta el día de hoy.

El desarrollo de estos valores gerencialistas o de técnicas del sector privado pone, como le es propio a las empresas privadas que se orientan exclusivamente por el beneficio económico, el foco de atención en los resultados obtenidos, relegando a un segundo lugar todos aquellas reglas o procedimientos que pudieran obstaculizar el normal desarrollo de un determinado *input*. En este mismo tren de ideas y conceptos comienza a llamarse a la administración pública, *gerencia pública*; por que dicho término remite mucho más que administración, con toda su



carga normativa y su peso procedimental, a la idea de que los servicios para los “ciudadanos-clientes” se *gestionan*.

Es interesante notar cómo los conceptos pueden ser reflejo de prácticas sociales determinadas en un particular período, en este caso de las administraciones públicas. En efecto, administrar supone trabajar sobre equilibrio siempre posible de ruptura entre los distintos subsistemas que constituyen cualquier sociedad contemporánea; supone morigerar intereses para hacer de la subsistencia de la “*comunidad imaginada*”, al decir de Benedict Anderson, un objetivo, un propósito. En cambio el concepto de *gerencia* tiene la particularidad de presentarse aséptico, libre de las engorrosas negociaciones entre intereses y lógicas disímiles, aparece más bien como aquella práctica capaz de sobrepasar el barro de la administración y llamar a las partes intervenientes a vislumbrar el mejor escenario que significaría encontrar las maneras de que cada lógica o subsistema social aportara lo mejor de sí a los efectos de generar una suerte de círculo virtuoso para todos.

El intento de cambio de la NGP es tan grande y profundo que debe considerarse a dicho paradigma como la manifestación de un proceso social que la sobrepasa en mucho, de la cual es una parte fenoménica bien delimitada. Pero a los efectos de continuar delimitando y, a la vez ir analizando el paradigma de la NGP, Montgomery (1995) realiza una comparación entre los *valores* de ambos paradigmas que venimos trabajando con el fin de ejemplificar las diferencias entre ellos; de él tomaremos la siguiente comparación:

TABLA 3.

Comparación de valores entre ambos Paradigmas

TRADICIONAL	NUEVAS ORIENTACIONES
VALORES DE MACRO-NIVEL	
<i>Monopolio Regulación Organización para el control Reducción/crecimiento Agregación de programas</i>	<i>Competencia Incentivos al mercado Organización en función de la misión. Mejora continua Cambio de programas</i>
VALORES DE LA ESTRUCTURA	
<i>Centralizada Supervisores como controladores Trabajo individual Estructura jerárquica Trabajos simples Un solo servicio</i>	<i>Descentralizada Supervisores como auxiliares de la participación Trabajo en equipo Estructura plana Trabajos multidimensionales Múltiples versiones del servicio</i>
VALORES DEL TRABAJO	
<i>Orientado a expertos Enfoque a la tradición Análisis de problemas Decisiones temerosas Actitudes protectoras Cumplimiento Inspección y control</i>	<i>Orientación a clientes Enfoque a la innovación Determinación de posibilidades Decisiones como oportunidades Actitudes productivas Capacidad Prevención</i>
VALORES DE LOS EMPLEADOS	
<i>Sistemas de indiferencia. Empleados como gastos Gerentes orientados Evaluación /sanción/ ascenso</i>	<i>Necesidades de los empleados Empleados como activos Empleados orientados Desarrollo/ aprendizaje/ reconocimiento</i>

Fuente: Montgomery (1995)



Este cuadro comparativo nos ayuda a reconocer el carácter emblemático del cambio propugnado por la NGP. No se trata, como podemos ver, de un cambio menor en las formas o maneras de llevar adelante las cotidianas acciones para un mejor desarrollo de las actividades burocráticas; por el contrario, se trata de una modificación estructural de los valores que la NGP supone en conflicto entre ambos paradigmas. El intento es reformular los valores que se inscriben tanto en los niveles macroestructurales como los valores en el trabajo y en los funcionarios y empleados, por este motivo, entre otros, es que consideramos que debe entenderse a la NGP como un aspecto de un hecho social que la contiene como el emergente en el ámbito público de una “clima cultural” (Rubinich, 2001). Este “clima cultural”, que ha tenido y continúa haciéndolo, muchos defensores y exponentes de toda clase (académicos, intelectuales, periodistas, organismos internacionales de crédito, ONG’s, etc.), atraviesa todas las lógicas y subsistemas de las sociedades contemporáneas.

2.2 LA ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES)

Creado mediante el Decreto N° 2741/91 como organismo descentralizado, actúa en el marco de la Secretaría de Seguridad Social, que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

La función primordial de la ANSES es administrar las prestaciones contributivas de la Seguridad Social; por tanto, en su universo se incluyen los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, así como de los trabajadores en relación de dependencia, autónomos,

los fondos relativos a asignaciones familiares y de desempleo.

2.2.1 Prestaciones

- Otorgamiento de jubilaciones y pensiones
- Asignaciones familiares de las personas en actividad
- Subsidios familiares a las personas en etapa pasiva
- Prestación por desempleo

2.2.2 Servicios

Los servicios, vinculados al mantenimiento de esas prestaciones y a las tareas de información y registro, e incluyen:

- Orientación y asesoramiento al cliente
- Recepción de documentación
- Otorgamiento de CUIL
- Opción de régimen jubilatorio
- Recupero de la historia previsional
- Cambio de datos
- Reconocimiento de servicios
- Reajuste de haberes



- Repagos automáticos
- Vuelta a la actividad o pasividad
- Rehabilitaciones
- Cargos y descuentos
- Salario familiar
- Notificaciones a beneficiarios
- Subsidios.

2.2.3 Estructura organizativa

La estructura de la ANSES está encabezada por la Dirección Ejecutiva, de la que dependen las Unidades de Auditoría Internas y la Secretaría General. Las UAI tienen el objetivo de examinar y evaluar, como asimismo de intervenir en la elaboración de los planes anuales de auditoría asesorando e incorporando actividades desde el punto de vista de su competencia en los distintos “subsistemas” de la organización, tales como:

- Auditoría de Sistemas
- Auditoría Administrativa financiera
- Auditoría de Gestión y Resultados
- Auditoría Legal

- Auditoría Operacional

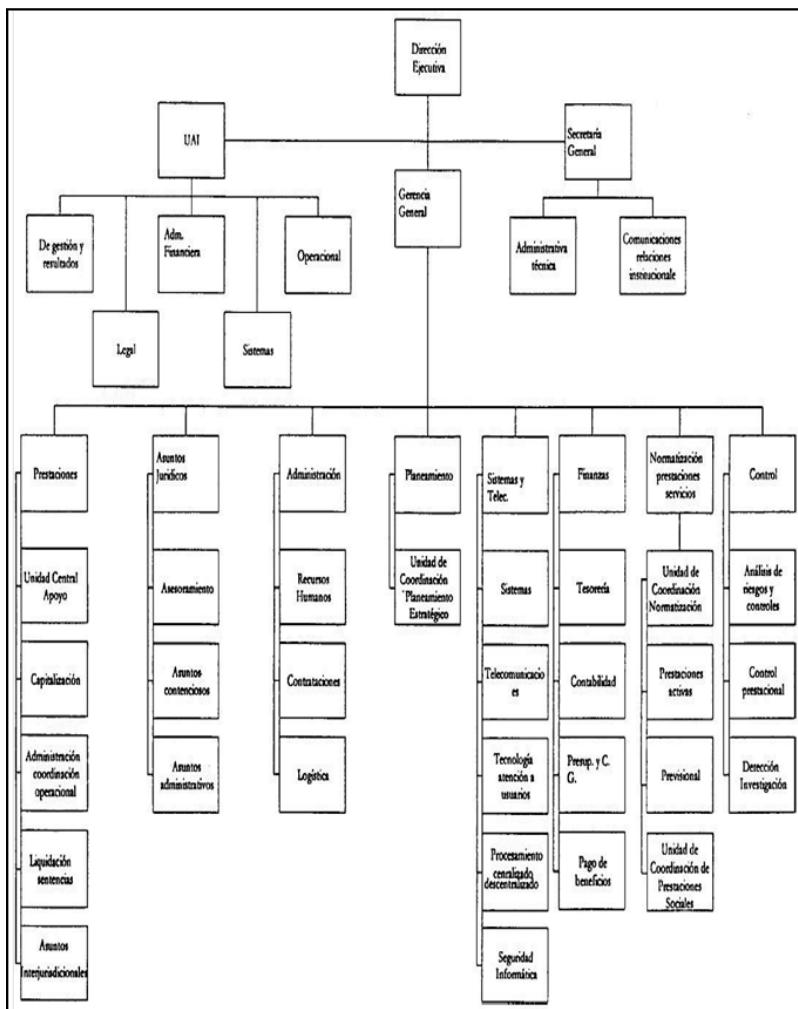
De acuerdo a Tesoro (1999), el gerenciamiento de la ANSES es responsabilidad de la Gerencia General, de la cual dependen todas las restantes Gerencias. A tal fin incorporamos el siguiente organigrama.

2.3 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN LA ANSES

Hasta aquí hemos visto cuáles son las características, premisas y apuestas de la NGP en sentido general, ahora veremos qué tipo de herramientas fueron implementadas a partir de todo ese andamiaje estructural que antes analizamos en el marco de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

A tales efectos, deberemos primeramente efectuar una caracterización de la ANSES. Dicho organismo fue creado mediante el Decreto N° 2741, en 1991 (B.O.8/1/92) como descentralizado bajo la jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Secretaría de Seguridad Social. De acuerdo a su Carta Compromiso con el Ciudadano 2004, la función principal del organismo es:

administrar y ejecutar los aportes y contribuciones previstos en la contribución unificada de la Seguridad Social, del Fondo Nacional de Empleo y de las Asignaciones Familiares, así como otorgar los beneficios previsionales (Carta ciudadano, 2004)



A partir del Decreto N° 928/96 que establecía para los Organismos Descentralizados de la Administración Pública Nacional la obligación de elaborar un Plan Estratégico orientado a desarrollar el funcionamiento de los mismos; como, luego, con el Plan Estratégico II 2002-2005 la ANSES planificó la reforma de su accionar centrando su gestión en algunos puntos destacados que analizamos a continuación. Si bien son dos momentos distintos en el devenir histórico del organismo, guardan entre ambos una línea muy clara respecto a los objetivos perseguidos, y esa continuidad está dada por el alineamiento de los mismos con lo hasta aquí analizado. Es decir, la NGP, como orientación práctica de la administración cotidiana de los servicios brindados y a la vez como nuevo paradigma que se propone reemplazar al tradicional modelo weberiano.

2.3.1 Eficiencia en el manejo de la organización

A partir de un diagnóstico de un necesario “*Proceso de Transformación estructural*,” se planifica la modificación de la estructura orgánica del ANSES. Las premisas para tal conclusión eran, entre otras, que la estructura era demasiado compleja, con “excesivos niveles” y, a la vez, con falta de claridad en la definición de las responsabilidades. En este sentido, dos de las cuestiones más importantes planteadas en los planes estratégicos son aquellas vinculadas con descentralizar las áreas operativas y eliminar las áreas residuales con el objetivo de volver la estructura del organismo lo más eficiente posible.



2.3.2 La Planificación Estratégica

Dicha planificación se entiende como aquel proceso continuo que permite establecer cursos de acción y presupone actividad constante de evaluación sobre los objetivos y programas, las oportunidades y los retos emergentes, los cambios en el medio ambiente y las características cambiantes de la comunidad interna y externa (que) permiten el desarrollo de planes conjuntos, atemperados por la misión de la institución, la visión compartida de su comunidad, y el producto de un análisis exhaustivo de fortalezas, oportunidades, debilidades y retos (ANSES, 2005: 6)

Asimismo, se planteaba la necesidad de estimular el cambio en la cultura del organismo; en pos de lo cual se planificaría un sistema de premios y castigos de acuerdo al esfuerzo, iniciativa y dedicación al trabajo; a partir de la precisión con respecto a las responsabilidades y los objetivos de cada cargo y función con el fin de poder establecer los resultados esperados de cada uno. Para esto se considerará indispensable el rediseño del sistema de remuneraciones de la planta gerencial, donde los salarios deberían adecuarse a partir de las anteriores condiciones y, a la vez, se explicita la necesidad de la incorporación de personal con nivel gerencial y experiencia. De esta manera uno de los objetivos del Sistema de Remuneraciones es “atraer, retener y motivar al personal gerencial de ANSES y compensarlo en función de las competencias individuales y la contribución de cada puesto a los resultados del servicio, sobre la base del grado en que se logran los objetivos y/o metas institucionales” (Tesoro, 1999: 49). Para poder establecer un sistema de remuneraciones que dé cuenta de las mismas de acuerdo a los objetivos y responsabilidades de cada cargo y función se vuelve indispensable contar con *indicadores de gestión y/o*

criterios de desempeño que permitan realizar los ajustes de acuerdo a estos últimos y así lograr la ansiada eficiencia y efectividad buscada. Para este objetivo, también se considerará el ajuste del personal en base a criterios de productividad; es decir, la dotación de personal deberá estar en relación directa con los objetivos propuestos, nunca en relación a otros criterios.

2.3.3 Profesionalización de los recursos humanos

Entre otros resortes, se busca un:

- “Fuerte liderazgo en la conducción del programa y la coordinación para alcanzar las metas parciales en dirección al objetivo trazado”
- Creación de un equipo para coordinar el programa en su totalidad.
- Capacitación.
 - Orientar a la organización hacia el trabajo en equipo.
 - Identificar necesidades, diseñar y dictar los cursos de capacitación.
 - Respetar el principio de cascada para la comunicación de estrategias.
 - Promover la polifuncionalidad de sus miembros.
 - Establecer sistemas y parámetros de calidad en las tareas.
 - Reorientar al personal hacia el servicio de atención al cliente.



2.3.4 Mejoras en la calidad del servicio

La Unidad de Monitoreo Interna (UMI) de la Carta Compromiso con el Ciudadano, que a través del Canal de Comunicación con el ciudadano tiene como objetivos (ANSES, 2005):

- Sistematizar la quejas recibidas a fin de que permita a los ciudadanos dar a conocer la insatisfacción por los servicios brindados; lo que tiene como ineludible consecuencia.
- Monitorear las respuestas y soluciones que el organismo ofrece y la obligación de establecer los mecanismos de apelar ante una institución o autoridad independiente (que le asegure imparcialidad) cuando la respuesta o solución del organismo no lo satisface.
- Diseñar un proceso de retroalimentación que posibilite la utilización de la información registrada y analizada para la conformación de un cuadro de situación -desde el punto de vista del destinatario del servicio, de sus necesidades o expectativas no satisfechas y de las mejoras que espera-, como base para el desarrollo de medidas preventivas y correctivas.
- Adoptar medidas preventivas y correctivas que permitan fortalecer los sistemas de gestión y disminuir los problemas y errores a lo largo de todo el proceso de prestación de los servicios, desde la fase de diseño hasta el momento mismo de la prestación.
- Instalación de líneas telefónicas adicionales, de atención gratuita (Unidades de Atención Telefónicas, UDAT).
- UDAI (Unidad de Atención Integral).
- Atención al Público comprendida por los Procesos de Orientación,

Prestaciones Activas, Atención de Beneficiarios y Gestión de Beneficios (Dechnik, 2009).

- Mejora de los sistemas informáticos.
- Permitir el acceso a la información (altas, actualizaciones, consulta, etc.).
- Aseguramiento de un nivel de actualización en forma inmediata.

2.3.5 Modernización de la gestión informática

- Implementación y utilización del Sistema Interno de UDAI (SIdU): herramienta informática de gestión administrativa, que consiste en una base de datos asociada a un lector de código de barras que permite capturar y procesar datos de expedientes, legajos, notas y cualquier otro documento que se encuentre en la UDAI. (Dechnik, 2009).
- Desarrollo de Implementación del sistema SICA (Sistema de Iniciación, Cómputos y Ajuste), para la determinación Del derecho, liquidación y ajustes de las prestaciones previsionales. Dicho sistema busca eliminar el cálculo manual y la consecuente discrecionalidad, reduciendo el nivel de error (Dechnik, 2009).
- Implementación de la Aplicación Administradora de Personas (ADP), orientado a aumentar la integridad de los datos de personas y minimizar la redundancia e inconsistencia de los datos.
- Canales Alternativos (UDAT, buzón de novedades, Canal Empresas, Internet, correo electrónico, etc.) (Dechnik, 2009).



- Servicios Gestionados Telefónicamente.
- Cambio de Banco, Cambio de Domicilio, Cambio de Datos (parcial) del Beneficiario, Generación de CUIL, Modificación de CUIL, Empadronamiento y Actualización de Datos para Jubilados y Pensionados, Cambio de Obra Social para Jubilados y Pensionados, Envío de Cartillas Explicativas, Envío de Formularios, Constancia de CUIL, Informe de Autónomos, Estado de Trámite, Empadronamiento, Certificación Negativa (Dechnik, 2009).
- Asignación telefónica de turnos.
- Eliminación de los expedientes atrasados.

2.3.6 Transparencia en el manejo de los fondos

- A partir de un “informe e standarizado de gestión”, evaluar el desempeño de las distintas UDAIs para obtener certeza sobre la forma en que los recursos son utilizados, y los productos otorgados”. El objetivo es contar con una herramienta de gestión eficaz, que posibilite la adecuada proyección de las erogaciones y el seguimiento y control de la ejecución presupuestaria.
- Reducción de costos
- Control mensual del gasto real versus el gasto presupuestado.
- Establecer un sistema presupuestario en base a:
 - centro de costos
 - unidades físicas

- presupuestación mensual

Los estándares de medición de los, en este caso, servicios a los ciudadanos, es una herramienta cara a la NGP. De acuerdo a Peter Schröder (2000) existen varios criterios y estándares en la medición de los servicios prestados por un organismo. Algunos de ellos son los siguientes:

Criterio: Sin pérdida de tiempo

Estándares:

- Tiempos máximos de espera.
- Notificación previa a los x días.
- Tiempos máximos de espera en el teléfono.
- Duración máxima del proceso en días.

Criterio: Confiabilidad en la prestación de servicios

Estándares:

- Índice máximo permisible de errores de x %.
- Alcanzar a una proporción de x % del posible grupo objetivo.

Criterio: Exactitud de la información

Estándares:



- Indicaciones por escrito.
- Oferta de asesoría, audiencia.

Criterio: Opciones de selección

Estándares:

- Selección entre comunicación personal, telefónica o escrita.
- Sistema técnico de información.
- Oferta de apoyo para realizar solicitudes.

Criterio: Entorno positivo

Estándares:

- Sala de espera y asientos para x %.
- Distancia máxima de los medios de transporte público.
- Estacionamiento para los visitantes.
- Distancia máxima (ciudadano a la dependencia).

Criterio: Colaboradores amables y dispuestos a ayudar

Estándares:

- Requisitos mínimos de capacitación para el trato con

los ciudadanos.

- Apoyo mutuo cuando exista una necesidad definida.
- Nombrar al cliente por su nombre.

Criterio: Comodidad de atención

Estándares:

- Horario.
- Posibilidad de que la dependencia se reporte telefónicamente con el cliente.
- Oferta de asesoría.

Criterio: Proporcionar una prestación competente de servicios

Estándares:

- Requisitos mínimos para el empleado.
- Acceso a autoridades superiores.
- Ofertas de capacitación y su aprovechamiento.
- Requerimientos sobre justificaciones y decisiones.

Algunos de estos parecen ser los utilizados por el ANSES para la medición de sus funciones. De acuerdo a la carta ciudadano de 2004, los distintos servicios que presta el organismo a los distintos



destinatarios serían todos ellos controlados por algún tipo de criterio para poder medir el grado de cumplimiento de lo estipulado. Esta herramienta propia de la NGP tiene como objetivo, de acuerdo a la bibliografía especializada, primero tener un recurso para poder adecuar, en caso necesario, las actividades realizadas a algún tipo de control, y segundo ofrecer metas alcanzables para las distintas tareas que el mismo realiza. Teniendo esto en cuenta, lo que sigue son los estándares que el organismo estableció como necesarios en su Carta Compromiso con el Ciudadano de 2004.

Estándares establecidos en la Carta Compromiso con el ciudadano año 2004

Trabajadores en Actividad y Desempleados | PRESTACIONES

Prestación por Desempleo

<i>Estándar</i>	El pago de la Prestación por Desempleo se hará efectivo dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días corridos de iniciado el trámite con toda la documentación necesaria.
<i>Indicador</i>	Índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se le agrega el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Reconocimiento de Servicios (Régimen de Reparto)

<i>Estándar</i>	Los Reconocimientos de Servicios serán resueltos dentro de los 140 (ciento cuarenta) días corridos.
<i>Indicador</i>	Tiempo desde la iniciación hasta la resolución.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de resolución del trámite la fecha de inicio. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual



Generación de CUIL

<i>Estándar</i>	La generación del número de CUIL puede ser solicitada telefónicamente en la UDAT y será enviada a su domicilio dentro de los 7 (siete) días hábiles.
<i>Indicador</i>	Porcentaje de números de CUIL enviados al domicilio del solicitante dentro de los 7 días hábiles posteriores a ser solicitados telefónicamente.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Cantidad de números de CUIL enviados al domicilio del solicitante dentro de los 7 días de realizada la solicitud, sobre el total de números de CUIL solicitados en la UDAT. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
<i>Estándar</i>	La generación del número de CUIL puede ser solicitada en la UDAI, y será entregada en el término de 2 (dos) días.
<i>Indicador</i>	Índice de rotación del stock de generaciones de CUIL al cierre de la estadística mensual.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Constancia de CUIL

<i>Estándar</i>	La constancia de CUIL puede ser obtenida a través de la Web (www.anses.gov.ar), accediendo a ella en el momento.
<i>Indicador</i>	Porcentaje de constancias de CUIL obtenidas por la WEB, según muestreo.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Cantidad de constancias de CUIL obtenidas sobre constancias solicitadas, en base a muestreo. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
<i>Estándar</i>	Se garantiza el acceso a la aplicación de Constancia de CUIL en la página web los 365 días del año y las 24 horas del día.
<i>Indicador</i>	Porcentaje de disponibilidad de la aplicación en la web en franjas horarias, según datos del sistema.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Cantidad de tiempo disponible de la aplicación sobre cantidad de tiempo total, medido mensualmente según datos del sistema. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual
<i>Estándar</i>	La constancia del número de CUIL puede ser solicitada telefónicamente en la UDAT y será enviada a su domicilio dentro de los 7 días hábiles.
<i>Indicador</i>	Porcentaje de constancias de CUIL enviados al domicilio del solicitante dentro de los 7 días hábiles posteriores a ser solicitados telefónicamente.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Cantidad de constancias de CUIL enviados al domicilio del solicitante dentro de los 7 días de realizada la solicitud, sobre el total de constancias de CUIL solicitados en la UDAT. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
<i>Estándar</i>	La constancia de CUIL puede ser solicitada en la UDAI, y será entregada en el mismo día en que es solicitada.
<i>Indicador</i>	Índice de rotación del stock CUIL al cierre de la estadística mensual.
<i>Medición</i>	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: *El caso ANSES*

Jubilados, Pensionados y otros Beneficiarios Previsionales | PRESTACIONES

Pensión por fallecimiento del beneficiario

Estándar	La Pensión por fallecimiento del Jubilado solicitada por vía telefónica será resuelta dentro de los 60 (sesenta) días corridos de realizado el primer llamado, en caso de cumplir con todos los requisitos necesarios.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	La solicitud de Pensión por Fallecimiento del Jubilado, será resuelta dentro de los 170 (ciento setenta) días corridos de iniciada.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Pensión por fallecimiento del trabajador en actividad

Estándar	Las pensiones por fallecimiento de trabajadores en actividad, serán resueltas dentro de los 250 (doscientos cincuenta) días corridos.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Prestación por Vejez (Jubilación)

Estándar	Las prestaciones por vejez serán resueltas dentro de los 220 (doscientos veinte) días corridos.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual



Prestación por Edad Avanzada

Estándar	Las prestaciones por Edad Avanzada, serán resueltas dentro de los 200 (doscientos) días corridos.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Retiro Transitorio por Invalidez (Ex Jubilación por Invalidez)

Estándar	Los retiros transitorios por invalidez sin necesidad de realizar inspección, serán resueltos dentro de los 280 (doscientos ochenta) días corridos.
Indicador	Tiempo desde la iniciación hasta el pago.
Medición	Forma de Cálculo: Tiempo promedio de resolución del trámite obtenido como resultado de restar a la fecha de incorporación del trámite la fecha de inicio. A este valor se le agrega el tiempo máximo en días corridos que se da entre la incorporación y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Asignaciones Familiares para Jubilados y Pensionados

Estándar	La asignación familiar para jubilados y pensionados ya sea para aquella que se tramita con posterioridad al alta del beneficio o aquella que corresponde cobrar conjuntamente con el beneficio, será otorgada dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos presentándose con la documentación completa requerida.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se suma el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Subsidio para pago de Servicios Públicos

Estándar	El subsidio para el pago de servicios públicos será otorgado dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos, a partir de la fecha de presentación de la documentación solicitada y si cumple con los requisitos establecidos.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se suma el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: *El caso ANSES*

Reclamos de Impagos

Estándar	El pago de haberes no percibidos (pensiones y/o jubilaciones) que no correspondan al mes inmediato anterior al mes de pago actual, será otorgado dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos, en caso de corresponder.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se suma el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Repago Inmediato

Estándar	El cheque correspondiente al cobro del haber jubilatorio del mes inmediato anterior al que se encuentra en curso de pago en el banco y que no haya podido percibirse, será otorgado en el acto en caso de corresponder.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Reclamos de Impagos

Estándar	El pago de haberes no percibidos (pensiones y/o jubilaciones) que no correspondan al mes inmediato anterior al mes de pago actual, será otorgado dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos, en caso de corresponder.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se suma el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Repago Inmediato

Estándar	El cheque correspondiente al cobro del haber jubilatorio del mes inmediato anterior al que se encuentra en curso de pago en el banco y que no haya podido percibirse, será otorgado en el acto en caso de corresponder.
Indicador	índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual



Cambio de Banco para beneficiarios previsionales

Estándar	El cambio de Banco para el cobro del beneficio será realizado dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos de recibida la solicitud.
Indicador	Índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se le agrega el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y la vigencia de la novedad. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Registro de cambio de domicilio del beneficiario para Jubilados y Pensionados

Estándar	El trámite de cambio de domicilio será resuelto dentro de los 75 (setenta y cinco) días corridos de recibida la solicitud.
Indicador	Índice de rotación del stock al cierre de la estadística mensual.
Medición	Forma de Cálculo: Stock de trámites pendientes de procesamiento al cierre de cada mes sobre el promedio mensual anual de ingreso. A esto se suma el tiempo máximo que puede ocurrir entre la incorporación en sistema y el cobro. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Constancia de CUIL

Estándar	La constancia de CUIL puede ser obtenida a través de la Web (www.anses.gov.ar), accediendo a ella en el momento.
Indicador	Porcentaje de constancias de CUIL obtenidas por la WEB, según muestreo.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de constancias de CUIL obtenidas sobre constancias solicitadas, en base a muestreo. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	Se garantiza el acceso a la aplicación de Constancia de CUIL en la página web los 365 días del año y las 24 horas del día.
Indicador	Porcentaje de disponibilidad de la aplicación en la web en franjas horarias, según datos del sistema.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de tiempo disponible de la aplicación sobre cantidad de tiempo total, medido mensualmente según datos del sistema. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	La constancia del número de CUIL puede ser solicitada telefónicamente en la UDAT, y será enviada a su domicilio dentro de los 7 (siete) días hábiles.



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: *El caso ANSES*

Servicio de pago

Estándar	ANSES pone a disposición de todos los beneficiarios previsionales (a través de las entidades bancarias y/o centros de pago habilitados), el pago de sus haberes, según lo establecido en el cronograma de pago informado.
Indicador	Porcentaje de cumplimiento en los pagos previsionales según el cronograma de pagos establecido.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de días del mes de pago menos la cantidad de días de corrimiento de la fecha de pago para cualquier grupo de pago, dividido la cantidad de días del mes de pago. Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual

Calidad en los Puntos de Atención al Público

Atención Presencial (UDAI)

Estándar	El Tiempo de Espera en el servicio de Orientación de la UDAI no supera los 20 (veinte minutos).	
Indicador	Tiempo Promedio de espera en el Servicio de Orientación.	Porcentaje de público atendido en el Servicio de Orientación que no supera los 20 minutos de espera.
Medición	Forma de Cálculo: Surge del valor real obtenido del sistema informático existente en UDAI Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual	Forma de Cálculo: Surge del valor real obtenido del sistema informático existente en UDAI Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	Todo el personal de Atención al Público estará debidamente identificado con su credencial de manera clara y visible.	
Indicador	Porcentaje de Personal de Atención al Público que lleva la identificación, según monitoreo.	
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de Personal de Atención al Público con identificación sobre total de Personal de Atención al Público, verificado por muestreo Qué Medimos: TRANSPARENCIA Frecuencia de Verificación: Mensual	
Estándar	El personal atenderá al público con respeto, consideración y amabilidad.	
Indicador	Resultados de encuestas de satisfacción de usuarios	Cantidad de Quejas vinculadas al trato en la atención
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de respuestas favorables en el ítem trato del personal sobre el total de respuestas en ese ítem de la encuesta de satisfacción Qué Medimos: CORTESEZA Y EMPATÍA Frecuencia de Verificación: Mensual	Forma de Cálculo: Cantidad de Quejas vinculadas al trato en la atención Qué Medimos: CORTESEZA Y EMPATÍA Frecuencia de Verificación: Mensual



Estándar	Todas las dependencias de atención al público cuentan con sectores de espera confortables (asientos, limpieza e iluminación)
Indicador	Porcentaje de dependencias de atención al público que cuentan con estas condiciones.
Medición	Forma de Cálculo: Verificación de al menos 20% de UDAI y Oficinas en el período previsto (cantidad de UDAI y Oficinas con sectores de espera adecuados sobre cantidad de UDAI y Oficinas verificadas). Qué Medimos: ACCESIBILIDAD, ASPECTO FÍSICO ADECUADO Frecuencia de Verificación: Mensual

Atención Presencial (UDAI) - cont.

Estándar	Se garantiza la atención de lunes a viernes, durante 5 (cinco) horas en todas las UDAI, variando el horario de acuerdo con la región geográfica.	
Indicador	Cantidad de horas diarias de atención al público verificadas a través de Monitoreos.	Cantidad de Quejas vinculadas a incumplimientos horarios.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de horas diarias de atención al público verificadas a través de Monitoreos. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual	Forma de Cálculo: Cantidad de Quejas vinculadas a incumplimientos horarios. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	En cualquier sector de la UDAI, la demora máxima no podrá superar las 2 (dos) horas.	
Indicador	Porcentaje de público que no supera las dos horas de espera en cualquier sector de la UDAI.	
Medición	Forma de Cálculo: Dato real que surge del sistema informático existente en UDAI Qué Medimos: CAPACIDAD DE RESPUESTA Frecuencia de Verificación: Mensual	

Atención Telefónica (UDAT)

Estándar	Se garantiza la atención en la UDAT para el otorgamiento de turnos (sólo titulares), solicitar información en general o sobre cronogramas de pagos, para iniciar jubilaciones, pensiones, reconocimientos de servicios, denuncias y reclamos, en el horario de 8 a 20, de lunes a viernes, al teléfono 0800 222 6737.	
Indicador	Cumplimiento del horario de atención al público verificado por medio de monitoreos periódicos.	Cantidad de quejas vinculadas al incumplimiento en el horario de atención previsto.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de casos verificados con resultado favorable sobre el total de casos de monitoreos de la disponibilidad horaria realizados. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual	Forma de Cálculo: Cantidad de quejas vinculadas al incumplimiento en el horario de atención previsto. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	Los turnos para profesionales (únicamente para Ciudad de Buenos Aires, Gran Buenos Aires y Rosario) para iniciar jubilaciones, pensiones y reconocimientos de servicios, son otorgados a través del teléfono 0800 222 6737, de lunes a viernes en el horario de 8 a 20.	
Indicador	Cumplimiento del horario de atención al público verificado por medio de monitoreos periódicos.	Cantidad de quejas vinculadas al incumplimiento en el horario de atención previsto.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de casos verificados con resultado favorable sobre el total de casos de monitoreos de la disponibilidad horaria realizados. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual	Forma de Cálculo: Cantidad de quejas vinculadas al incumplimiento en el horario de atención previsto. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD Frecuencia de Verificación: Mensual



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: *El caso ANSES*

Página Web (www.anses.gov.ar)

Estándar	La página WEB estará disponible las 24 hs. de los 365 días del año contenido información referente a: <ul style="list-style-type: none">- La historia de ANSES, un breve panorama de la Seguridad Social y el organigrama con las autoridades de nuestro Organismo.- Cronogramas de pagos.- Denuncias por fraude y/o corrupción- Comunicaciones externas, prensa y relaciones inst.- Lugares de cobro- Información y servicios ofrecidos a las empresas.- Atención telefónica: líneas y servicios ofrecidos.- Formularios e instructivos para la realización de trámites.- Listado de Sentencias Judiciales liquidadas.- Sistemas previsionales de Reparto y Capitalización- Contrataciones.	
Indicador	Porcentaje de disponibilidad de la página web en franjas horarias, según datos del Sistema.	
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de tiempo disponible de la página web sobre cantidad de tiempo total, medido según datos del sistema. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD, COMUNICACIÓN Frecuencia de Verificación: Mensual.	Actualización de los contenidos e información de la página web, verificados a través de monitoreos periódicos.

Diario del Jubilado

Estándar	El Diario del Jubilado elaborado por el Órgano Consultivo, se entrega mensualmente a las Federaciones de Jubilados y Pensionados de todo el país, con el fin de informar sobre ANSES y sus actividades.
Indicador	Porcentaje de Federaciones de Jubilados y Pensionados con disponibilidad de Gacetillas.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de Federaciones de Jubilados y Pensionados que acceden a la Gacetilla sobre cantidad de Federaciones monitoreadas Qué Medimos: COMUNICACIÓN Frecuencia de Verificación: Mensual.



Información al Ciudadano

Atención Presencial (UDAI)		
<i>Estándar</i>	Se garantiza el suministro de información clara, sencilla y oportuna relacionada con el inicio de los distintos trámites que se realizan en el organismo.	
<i>Indicador</i>	Resultados de la Encuesta de Satisfacción de usuarios.	
<i>Medición</i>	<p>Forma de Cálculo: Cantidad de respuestas favorables referidas a la calidad de la información suministrada sobre el total de respuestas en ese ítem de la encuesta de satisfacción. Qué Medimos: COMUNICACIÓN Frecuencia de Verificación: Mensual</p>	
<i>Estándar</i>	Se pone a disposición de los usuarios en todas las UDAI, cartillas de orientación, con el fin de informar sobre la documentación a presentar y los requisitos con que se debe contar para iniciar el trámite que se solicita.	
<i>Indicador</i>	Disponibilidad de cartillas de orientación verificada a través de monitoreos periódicos.	Cantidad de Quejas vinculadas a la falta de Cartillas de Orientación.
<i>Medición</i>	<p>Forma de Cálculo: Cantidad de casos verificados de la disponibilidad de cartillas de orientación con resultado favorable sobre el total de casos de verificación efectuados. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD, COMUNICACIÓN Frecuencia de Verificación: Mensual</p>	
<i>Estándar</i>	Todas las UDAI, en sus horarios de atención habituales, cuentan con un Servicio de Orientación.	
<i>Indicador</i>	Disponibilidad del Servicio de Orientación en los horarios de atención al público, verificado a través de monitoreo.	
<i>Medición</i>	<p>Forma de Cálculo: Cantidad de casos verificados de la disponibilidad del servicio de orientación con resultado favorable sobre el total de casos de verificación efectuados. Qué Medimos: ACCESIBILIDAD, COMUNICACIÓN Frecuencia de Verificación: Mensual</p>	



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad: *El caso ANSES*

Relevamiento del Nivel de Satisfacción del Beneficiario

Estándar	Se realiza anualmente una encuesta de satisfacción de los beneficiarios a través de la cual se consulta a un mínimo de 5.000 beneficiarios
Indicador	Verificación de la realización de la Encuesta en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los formularios completados y verificación del tratamiento y análisis de los mismos.
Medición	Forma de Cálculo: Verificación de la realización de la Encuesta en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los formularios completados por los beneficiarios, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Anual

Relevamiento del Nivel de Satisfacción en los Centros de Pagos

Estándar	Se realiza mensualmente una encuesta de satisfacción de los beneficiarios a través de la cual se consulta a un mínimo de 300 personas.
Indicador	Verificación de la realización de la Encuesta mensual. Control de los formularios completados y verificación del tratamiento y análisis de los mismos.
Medición	Forma de Cálculo: Verificación de la realización de la Encuesta en el periodo septiembre 2002- septiembre 2003. Control de los formularios completados por los beneficiarios, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Mensual

Canales de Participación de Carácter Consultivo

Órgano Consultivo

Estándar	Se realizan 20 (veinte) encuentros y/o reuniones por mes con Centros de Jubilados y Pensionados en el país.
Indicador	Cantidad de encuentros y/o reuniones con Jubilados y Pensionados realizados por mes en el país.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de encuentros y/o reuniones con Jubilados y Pensionados realizados por mes en el país. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Mensual
Estándar	En el 75% (setenta y cinco) de las UDAI existirá un empleado de ANSES, Referente del Órgano Consultivo que estará a disposición de las Federaciones y/o Centros de Jubilados y Pensionados de su jurisdicción a efectos de transmitir a las autoridades de ANSES las problemáticas planteadas.
Indicador	Existencia de un Referente del Órgano Consultivo en el 75% de las UDAI.
Medición	Forma de Cálculo: Existencia de un Referente del Órgano Consultivo el 75% de las UDAI verificada por monitoreos periódicos. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Mensual



Mecanismos de Participación Ciudadana

Mecanismos de Consulta

Relevamiento de las Expectativas de los Beneficiarios

Estándar	Se realiza anualmente un relevamiento de las expectativas de los beneficiarios a través de la cual se consulta a un mínimo de 5.000 beneficiarios.
Indicador	Verificación de la realización del relevamiento en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los fórmularios completados, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos.
Medición	Forma de Cálculo: Verificación de la realización del relevamiento en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los Fórmularios completados por los beneficiarios, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Anual

Mecanismos de Participación Ciudadana

Mecanismos de Consulta

Relevamiento de las Expectativas de los Beneficiarios

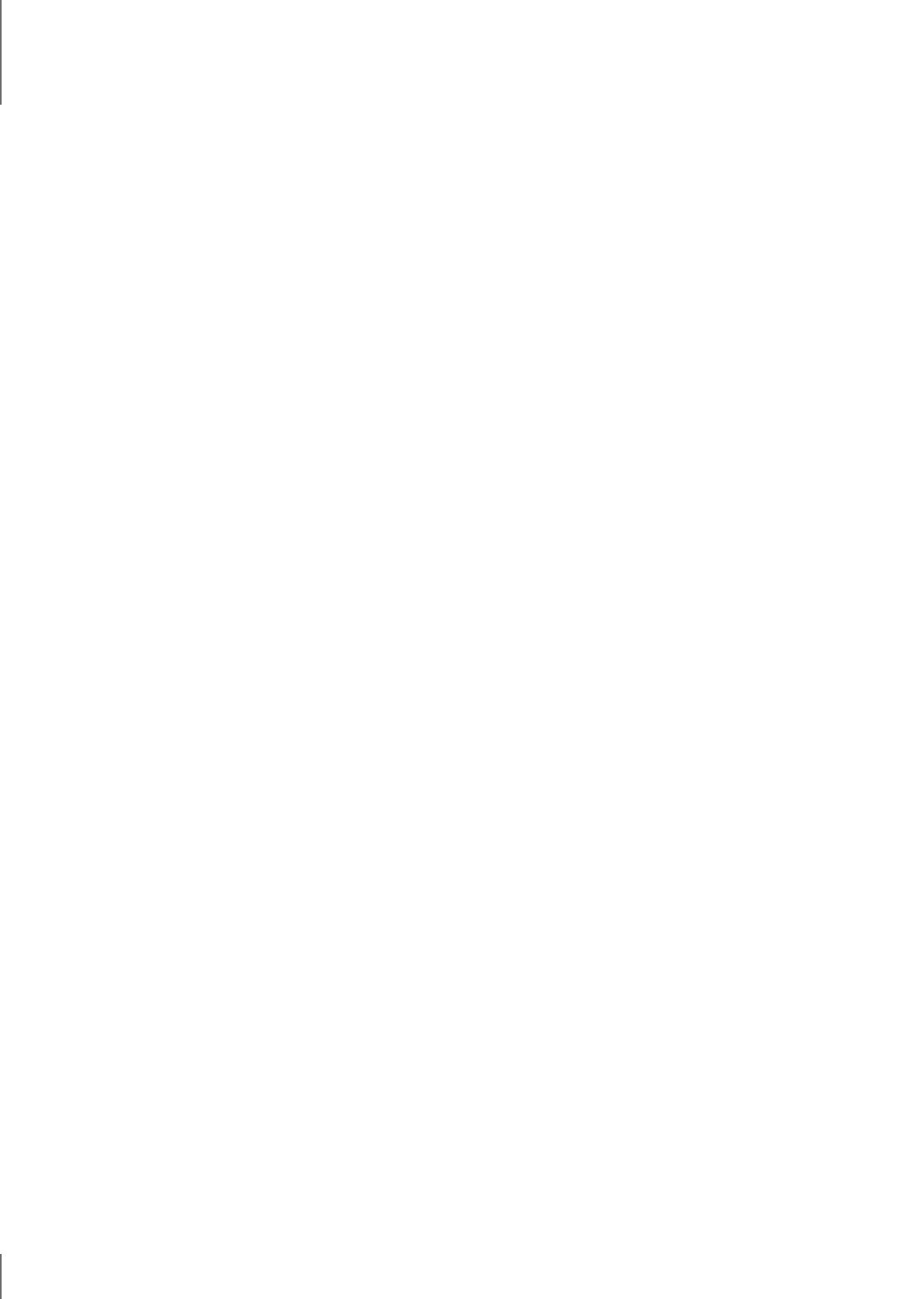
Estándar	Se realiza anualmente un relevamiento de las expectativas de los beneficiarios a través de la cual se consulta a un mínimo de 5.000 beneficiarios.
Indicador	Verificación de la realización del relevamiento en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los fórmularios completados, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos.
Medición	Forma de Cálculo: Verificación de la realización del relevamiento en el periodo septiembre 2002 - septiembre 2003. Control de los Fórmularios completados por los beneficiarios, y verificación del tratamiento y análisis de los mismos. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Anual



EL MODELO GERENCIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los efectos que perduraron a las reformas de los 90, evolución y continuidad:
El caso ANSES

Estándar	Se realizarán 6 (seis) reuniones con los representantes de las Federaciones y Confederaciones de Jubilados y Pensionados que componen el Órgano Consultivo, una por Jefatura Regional.
Indicador	Cantidad de reuniones con los representantes de las Federaciones y Confederaciones de los Jubilados y Pensionados que componen el Órgano Consultivo
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de reuniones realizadas con los representantes de las Federaciones y Confederaciones de Jubilados y Pensionados. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Anual
Estándar	Se desarrollarán 10 (diez) reuniones con los integrantes del Órgano Ejecutivo del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados.
Indicador	Cantidad de reuniones con los representantes del Órgano Ejecutivo del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados.
Medición	Forma de Cálculo: Cantidad de reuniones realizadas con el Órgano Ejecutivo del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados. Qué Medimos: COMPRENSIÓN DEL CIUDADANO Frecuencia de Verificación: Anual



CAP 3.

METODOLOGÍA

3. METODOLOGÍA

3.1 SELECCIÓN DEL CASO

La selección de la ANSES para este estudio está basada en algunas razones que es necesario explicitar. Primeramente, no se encuentran estudios específicos relativos a la adopción de las reformas en dicho organismo a partir de la NGP; de modo que el estudio que se presenta a continuación podría resultar de relevancia a la hora de conocer las modificaciones introducidas.

También quisiéramos destacar que la factibilidad para la realización de las entrevistas y el acceso al organismo resultó de suma importancia para la selección del caso, ya que nos permitió llegar a los informantes claves de manera sencilla y rápida sin los recurrentes gastos de tiempo. Teniendo esto como premisa, nos decidimos por la selección de dicho organismo, a los efectos de construirlo como un caso particular de aplicación de las políticas de la NGP.

3.2 PERTINENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Lograr conocer cuáles fueron las medidas que se implementaron en el marco de la reforma del estado durante la década del '90 del siglo pasado (Ozslak, 1999), no tiene un interés histórico; lejos de desmerecer semejante empresa, no es ese nuestro principal objetivo. El análisis de las reformas que se implementaron en distintos organismos públicos durante este período tiene, para nosotros,



el interés de conocer cuáles fueron aquellas áreas, herramientas, estructuras que se vieron modificadas por las políticas de la NGP resultan de sumo valor para poder explicar y comprender el accionar de las burocracias.

El que un organismo público cumpla de la mejor manera posible sus objetivos; el que una burocracia se encuentre al servicio de los ciudadanos y aplique las políticas que otros órdenes han establecido como necesarias e indicadas son cuestiones de suma importancia para cualquier sociedad. A esto debeadirse que las sociedades contemporáneas se encuentran frente a dinámicas cada vez más complejas; debido, en parte, a la cantidad y variedad de lógicas , campos o subsistemas que las estructuran (Luhmann 1998; Bourdieu 1997, Beck 2001, Giddens 2001). Las burocracias públicas son las encargadas de hacer que muchos de estos campos o subsistemas tengan un comportamiento complejo pero, a la vez, coordinado. Es decir, son las responsables de aplicar las cotidianas políticas que el poder político diseña para tener una dinámica social lo más "normal" (en términos durkheimianos, (Durkheim, 1997) posible. Ese rol que las burocracias públicas cumplen fue modificado con las reformas introducidas a partir de la NGP, por tanto conocer lo más acabadamente posible dichos cambios, no solo tiene una importancia técnica, de saber mediante qué herramientas de gestión o administración fueron posibles tales cuestiones, sino que también es conocer la manera en que esa misma burocracia pública puede afectar órdenes de acción de diversos campos y la vida misma de los ciudadanos de una nación.

3.3 PERÍODO ESTUDIADO

Nuestro análisis se inicia en 1996, año de la introducción de las ideas provenientes de la NGP, (y también es la fecha del lanzamiento del 1º Plan Estratégico) y 2007, (2º Plan Estratégico (2002/2005) prorrogado por el periodo (2006/2007)).

3.4 HIPOTESIS

La presente hipótesis postula que los cambios de la NGP que perduraron al período de reformas estatales de los años 90' tuvieron un impacto positivo en los procesos organizacionales vinculados a la innovación, la gestión por resultados, la orientación al cliente, la planificación estratégica y el aprendizaje organizacional. Esto provocó una mejora en el nivel de eficiencia y eficacia de la organización.

3.5 PREGUNTA DE LA INVESTIGACIÓN

No hay posibilidad de llevar adelante ninguna investigación sin tener una pregunta de investigación. Esta es la que determina el orden de acciones que se tendrán que activar, es la que permite el recorte del espacio de lo posible frente a la dispersa, amplia y caótica realidad; es la que estructura, en fin, la dirección del entero trabajo.

De modo que en este presente trabajo nuestra guía será ¿cuáles fueron los efectos organizacionales que perduraron a las reformas de la década del 90 en el ANSES?



3.6 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.6.1 General

Describir, explicar y analizar los efectos organizacionales que perduraron a las reformas gerenciales en la ANSES (1996-2007).

3.6.2 Específicos

- Describir y analizar la implementación de la reforma de los 90 en la ANSES desde el punto de vista de sus líneas directrices.
- Describir, analizar y explicar, los cambios que perduraron a las reformas de los 90 en la ANSES desde el punto de vista de los instrumentos y las prácticas de gestión, el funcionamiento y el desempeño de la organización.

3.7 ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACIÓN

Si bien los métodos cada vez menos se utilizan en forma pura, cuando se elige una estrategia basada en la metodología cualitativa es, entre otras cosas, por que como argumenta Sautú (2007: 56) dicha metodología es la idónea cuando se buscan repuestas para estudios que:

“traten colectivos (como es el aula, la escuela) y en los que sea necesario conocer cómo funciona el conjunto; los estudios en los cuales se intenta describir o explicar un proceso, donde

la generación, emergencia y cambio sean aspectos centrales para la comprensión de tema a investigar”

Asimismo, el estudio de caso es un método de investigación propio de la metodología cualitativa en el cual el objetivo principal es dar cuenta de la especificidad de aquel objeto de estudio construido, debido a que está focalizado sobre un fenómeno particular (Stake, 1975). En consecuencia, nuestro trabajo será un estudio de caso de las políticas que a partir de la NGP se implementaron en el ANSES y cuáles de ellas todavía persisten.

Si bien hemos realizado un estudio de caso respecto de la ANSES, a la información que recogimos la hemos analizado siguiendo los estándares cualitativos de la Teoría Enraizada (Strauss & Corbin, 1999), estrategia sustentada en que dicha herramienta metodológica nos permitió la sistematización de la información relevada. La particularidad de esta herramienta está dada por la capacidad de generar la “saturación” de aquellas categorías construidas a partir de la evidencia empírica (entrevistas, observación participante y no participante, documentos, etc.). Es decir, en todas aquellas fuentes primarias y secundarias de información en las cuales se realiza el análisis, se busca recoger toda la información posible hasta el momento en que el análisis se torna repetitivo, o “saturado”. El proceso de trabajo es un ida y vuelta entre los datos construidos y el trabajo de campo para lograr “comparar constantemente” aquellas categorías construidas empíricamente, a fin de ajustar, en caso necesario, dichas categorías (Soneira, 2000; Strauss & Corbin, 1999).

Una de las ventajas de esta herramienta radica justamente en su enfoque inductivo; debido a que hunde sus recursos heurísticos en



los datos que pudo ir construyendo con la ayuda del análisis. Es decir, tenemos un recurso metodológico que funda sus aciertos en aquellos datos que recursivamente se encuentran en la empírica a partir de categorías generadas únicamente como consecuencia de su aparición constante.

De manera que el fin será la producción de patrones recursivos en las distintas fuentes que usaremos como unidades de análisis.

3.8 SOBRE EL MANEJO DE LA LITERATURA

A la singularidad de la Teoría Enraizada le resulta propio trabajar con entrevistas, cosa que faremos de manera semiestructurada en el presente trabajo; pero sin embargo hemos llevado adelante una pormenorizada revisión de la literatura especializada a los efectos de sentar las bases de lo que consideramos como nuestro marco teórico para el abordaje conceptual de lo aquí entendido como Nueva Gestión Pública.

3.9 FUENTES DE INFORMACIÓN

Para el presente trabajo hemos recurrido a distintas fuentes de información necesarias para llevar adelante los objetivos explicitados más arriba. La primera ha sido la revisión bibliográfica especializada en la materia a los efectos de la construcción de nuestro marco teórico. Dentro de ella debemos resaltar el carácter de selección de la misma; es decir, no se trató de un acopio sin norte de todas aquellas producciones

teóricas que dieran cuenta del tema en cuestión. Muy por el contrario, la cuidadosa búsqueda estaba orientada por los consejos de Sautu la cual asegura que la misma tiene el objetivo de “revisar, evaluar y sistematizar el conocimiento producido por otros para construir el punto de partida del propio estudio” (2007: 41).

Asimismo fueron consultadas publicaciones del propio organismo y de otros organismos públicos (INDEC⁴; Ministerio de Economía, Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete, INAP⁵, etc.).

Por otro lado, nuestro trabajo cuenta con un trabajo de campo de 8 entrevistas a informantes clave, analizadas y sistematizadas a partir de la Teoría Enraizada anteriormente detallada.

3.10 UNIVERSO DE ESTUDIO

Al utilizar la Teoría Enraizada como herramienta metodológica, el universo de estudio del presente trabajo no estaba delimitado con anterioridad; el concepto de “muestreo teórico” da cuenta, nuestro trabajo, de que la selección de informantes clave y las consecuentes entrevistas fueron surgiendo a medida que el trabajo de campo se desarrollaba. (Robson, 2002). El cómo se desarrolla esta dado por la necesidad de ir afinando o puliendo las categorías o conceptos que fueron apareciendo a lo largo del trabajo; sin

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁵ Instituto Nacional de Administración Pública



tener en cuenta un determinado número predeterminado de informantes.

La correcta selección de los informantes es clave en los estudios cualitativos. Los estudios de caso, como el presente trabajo, no requieren de una suma indistinta de informantes tomados al azar, por el contrario, como su objetivo es dar cuenta lo mejor posible de una característica particular merecedora del interés del investigador, este último puede ir directamente a aquellos informantes capaces de ser objeto de análisis de acuerdo a los objetivos o pregunta de investigación particular. Por este motivo, la muestra final será tomada como el universo total de informantes.

Como un primer paso debemos decir que comenzamos nuestro contacto con los informantes de acuerdo a la pregunta de investigación que nos guiaba para la producción empírica. Pero luego el mismo análisis de los datos nos fue dando las coordenadas para seleccionar a los demás informantes clave. De allí la muestra final.

Pero es necesario aclarar que la selección primera de los mismos estuvo dada por la antigüedad y experiencia de cada uno dentro de la organización. Para esto tomamos las consideraciones realizadas por Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez quienes definen a los informantes clave como aquellos que

“tienen acceso a la información más importante sobre las actividades de una comunidad, grupo o institución educativas; con suficiente experiencia y conocimientos sobre el tema abordado en la investigación; con capacidad para comunicar esos conocimientos y, lo que es más importante, con voluntad de cooperación”

De manera que los informantes clave deben ser personas con el necesario conocimiento de aquello que el investigador desea conocer debido a su experiencia concreta en el tema y, a la vez, con la voluntad de comunicarlo mediante una entrevista.

3.11 TÉCNICA DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Nuestras técnicas de recolección de datos fueron dos, a saber: las entrevistas semiestructuradas a los distintos informantes clave y el análisis de la bibliografía especializada y de diversos organismos. En nuestro caso todas las entrevistas se realizaron *in situ* y cara a cara. El tiempo del mismo fue de entre 30 y 40 minutos en cada caso y el soporte que se utilizó para su cuidado y posterior análisis fue la grabación en cinta.

Por otro lado, el primer cuestionario empleado no fue con el que terminamos nuestro trabajo de entrevistar a los distintos informantes clave, sino que el mismo fue sufriendo modificaciones debido al mismo proceso de análisis posibilitado por la Teoría Enraizada que obliga a ir modificando las preguntas para recolectar y poder analizar la evidencia empírica.



3.12 CUESTIONARIO INICIAL

1. A su criterio, ¿se eliminaron trámites o procedimientos que hacían que el servicio brindado por el ANSES fuera lento, innecesario o de baja calidad? ¿Cuáles fueron?
2. A su criterio, ¿cuáles fueron los cambios más importantes que se implementaron para mejorar el servicio que brinda la ANSES?
3. ¿Hubo mejoras significativas que redundaron en mayor economía, eficacia y eficiencia de las tareas operativas?
4. ¿Se pusieron en marcha algunas técnicas para relevar las opiniones de los usuarios de los servicios que brinda el ANSES? ¿Cuáles fueron?
5. ¿Las opiniones de los usuarios, fueron tenidas en cuenta por la Dirección? ¿De qué manera?
6. ¿Los planes estratégicos que se pusieron en marcha cambiaron la estructura del organismo? (¿se suprimieron direcciones o se crearon otras?)
7. Para poder cumplir con el mismo, ¿se hizo partícipe al personal de alguna manera?
8. ¿Se llevó adelante algún tipo de capacitación para el personal?
9. ¿Hubo nuevas responsabilidades para los gerentes?
10. ¿Se implementaron incentivos al personal?

3.13 ANÁLISIS DE LOS DATOS

Para poder analizar las entrevistas, todas ellas fueron transcriptas de manera literal en un primer momento, para luego pasar a realizar las modificaciones en el texto que nos permitieran tener una lectura un tanto más rápida y menos accidentada de las mismas. Los únicos llamados que incorporamos fueron los corchetes cuando no nos fue posible reproducir fidedignamente la respuesta del informante.

Entonces, dijimos anteriormente que los datos provistos en las mismas de acuerdo a la Teoría Enraizada iban siendo analizados a medida que recabamos la información. Para esto llevamos adelante una forma de análisis basado en Cutcliffe (2000), donde los datos fueron puestos primero bajo la lupa de una primera lectura, seguidamente buscamos la generación de categorías que lograban condensar ideas, procesos, impresiones de los informantes que se repetían en el transcurso de sus respuestas. A partir de estas últimas, fuimos estableciendo los conceptos más importantes que pudieran dar cuenta de una sistematización fundamentada en la recolección y categorización.

3.14 PRESENTACIÓN DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Para la presentación de toda la evidencia surgida de las entrevistas a los informantes clave, recurrimos a la herramienta de volver las mismas un texto más de análisis. Es decir, tomamos los recaudos necesarios para hacer de las mismas un texto como cualquier otra literatura consultada en el transcurso del presente trabajo debido



a que nos ofrecía la ventaja de leer las de un modo más cercano al formato al cual estamos más acostumbrados. Por esta misma razón, decidimos utilizar el conocido formato de cita de la *American Psychological Association* (APA) cada vez que nos refiriéramos a ellas. Asimismo, tomamos la decisión de no incluir los nombres de los entrevistados, sino que solo fueron identificados mediante “informante 1”, “informante 2”, “informante 3”, etc.

La forma de llevar adelante el análisis de los datos está también bajo la órbita de lo que se considera óptimo en el trabajo del estudio de caso, ya que al momento de la reproducción literal de la respuesta o la parte de las mismas, asimismo incorporamos la necesaria interpretación de los discursos de los entrevistados. La ineludible interpretación es condición *sine qua non* para llevar adelante un exitoso estudio de caso, como parte de una estrategia cualitativa (Yin, 1994.).

Como correlato con lo anterior, en todos aquellos puntos o pasajes en que nos fue posible, buscamos la incorporación de una mirada más macrosocial, anclada en nuestro marco teórico, junto a lo más microsocial proveniente de las repuestas de los entrevistados a los efectos de comprender cómo se dio el proceso de incorporación de las políticas de la Nueva Gestión Pública.

Para su presentación, los datos fueron incorporados a la construcción de las distintas categorías como si se tratara de citas de bibliografía, con el objetivo de unificar criterios y restarle incomodidad a la lectura.

3.15 CRITERIOS PARA EVALUAR LA CALIDAD DE LA INVESTIGACIÓN

1. La validez de una investigación cualitativa como es nuestro caso, ha tenido distintas maneras de entendérsela a través del tiempo. Por un lado, los desarrollos metodológicos que comenzaron a tratar este importante aspecto de una investigación científica, brindaron algunos criterios hoy conocidos como convencionales que eran criterios de las ciencias naturales, por eso el mote de positivistas (Kirk y Miller, 1986) los cuales eran:

1. Validez interna: como el grado en que los resultados de la investigación son el producto del trabajo y manipulación de las variables por parte del investigador.
2. Validez externa: la capacidad que tiene la investigación de hacer generalizables los resultados producidos.
3. Fiabilidad: el grado de seguridad de que llevando adelante los mismos pasos metodológicos por otro investigador, se lograrán resultados iguales (Yin, 1994).
4. Objetividad: el grado de certeza de que los resultados de la investigación están a resguardo de los juicios de valor, prenociónes, perspectiva o cualquier otro influjo del investigador respectivo.

Estos criterios, traídos de las ciencias naturales hacia las ciencias sociales, tuvieron sus modificaciones a partir de los trabajos de Guba y Lincoln (Guba, 1989; Lincoln y Guba, 1985), en los cuales los mismos fueron reformulados quedando la siguiente clasificación, ya clásica.



El texto de Nora Mendizábal (2007) es claro sobre las características de cada uno de los criterios en cuestión:

1. Credibilidad: Es la evaluación de la confianza tanto de los resultados producidos como en el proceso metodológico por el cual se llega a los mismos.
2. Transferibilidad: “la posibilidad de generalizar al universo los hallazgos obtenidos en un estudio realizado en un contexto particular” (2007: 95)
3. Seguridad: el seguimiento de determinados pasos o procedimientos legitimados por las respectivas comunidades científicas para la obtención de resultados.
4. Confirmabilidad: es la posibilidad de que otros investigadores puedan confirmar si los hallazgos tienen su razón de ser en los datos manipulados por los investigadores en el proceso, como, asimismo, la posibilidad de que se consulte a los distintos entrevistados citados en la misma.

CAP 4.

ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

4. ANÁLISIS DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

En el siguiente apartado, se presenta la evidencia empírica reunida durante el proceso de recolección de datos. De acuerdo a lo explicitado más arriba, hemos tomado la “decisión teórica” de hacerlo mediante la estrategia metodológica de la Teoría Enraizada. El trabajo de sistematización de los datos obtenidos nos permitió analizar todo el abanico de respuestas teniendo como prisma las categorías que Lawrence y Thompson (1999) idearon a partir del trabajo de Osborne y Gaebler (1994). Debemos decir que nos fue muy facilitador contar con dichas categorías ya que nos han permitido descansar en ellas a la hora de pensar las mejores formas de presentar y sistematizar esta construcción de los datos.

Las mismas (*reestructuración, reingeniería, reinventar, realineación, reconceptualización*) creemos tienen la característica de ser exhaustivas en cubrir las distintas dimensiones del paradigma de la Nueva Gestión Pública; y para nuestro agrado la hemos encontrado recursivamente en el transcurso del análisis. Esta posibilidad de contar con categorías que pueden acercarse de manera sistemática a aquello que aquí entendemos como el cambio operado por la NGP en algunos organismos nos facilitó el presente apartado, brindándonos el acuerdo sobre los puntos más sobresalientes de dicho cambio introducido en la Administración Pública.

Creemos que resulta importante poder sistematizar la evidencia empírica que por definición es problemática y asistemática, a partir de algunas categorías ya asentadas en la literatura especializada sobre estos temas, debido a que tienen la capacidad de reducir complejidad. Este es un concepto caro a la teoría de sistemas, más



específicamente a la desarrollada por Niklas Luhmann. Sin adentrarnos en la compleja teoría, podemos decir que *reducir complejidad* es una función de los sistemas (psíquicos, sociales) frente a los entornos en los cuales se encuentran, debido a que a dichos sistemas les resulta imposible responder punto por punto a cada elemento que se haya en el entorno. De esta manera el sistema desarrolla una especial capacidad para ignorar y rechazar muchas de los elementos con los que se enfrenta; por tanto el entorno siempre es más complejo, siempre ofrece más posibilidades que las que el sistema puede acoger, procesar y legitimar. Esta idea puede ser aquí trabajada para lo que será nuestro análisis de la información construida a lo largo de nuestra investigación.

Es decir, si pensamos en la empíria como si fuera el entorno de un sistema, podemos entonces convertir a la misma en la sede de la complejidad, en donde las relaciones entre los elementos que la constituyen son y pueden ser de diversas y múltiples maneras. Donde las respuestas, el valor que cada entrevistado le da a su propia visión de las cosas, los distintos gradientes que cada uno de los mismos atribuye a los cambios producidos o no, etc., siempre será un cúmulo de elementos de cierta complejidad. Aquí nuestras categorías (*reestructuración, reingeniería, reinventar, realineación, reconceptualización*) fungen como sistemas; es decir, son las encargadas de, frente a la normal complejidad de la “realidad”, realizar el trabajo de *ordenar ignorando; de sistematizar rechazando* ciertos elementos, ciertas relaciones, con el objetivo de volver coherente ese mundo de complejidad. Nunca podrá encontrarse, a partir de las definiciones de cualquier categoría que se realice, su calco en la empiria; ese es un trabajo alquimista. Lo que si podemos obtener, mediante una sistematización coherente

del alcance de cada una de las categorías, es un acercamiento y un cierto orden que nos permite poder extraer conclusiones apoyadas en dicha complejidad administrada.

El cómo sopesar las distintas variables de semejante trabajo estará apoyado en la bibliografía sobre el tema. Es decir, buena parte de la misma, que aquí estamos considerando para nuestro trabajo, establecen como central los cambios en el modo del proceder administrativo para un adecuado procesamiento de las funciones al interior de los organismos públicos (Sánchez González 2002; García Sánchez 2007; López 2005; Peters 2002); la incorporación de estándares del sector privado o la orientación al producto (Evans 2003; Nickson 2002) o la planificación estratégica (Ospina Bozzi 2001).

En esta exposición del análisis realizado, comenzaremos con aquellos cambios, a entender de los entrevistados, producidos en el actuar cotidiano del organismo desde la aplicación de la batería de medidas y procesos vinculados al nuevo paradigma. En este primer avance, es necesario volver a especificar de qué estamos hablando cuando hablamos de **reestructuración**. La misma significa, de acuerdo a lo que hemos establecido más arriba, la eliminación de la organización

“todo aquello que no contribuiría a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público”. Teniendo dicha categoría en mente, podemos establecer las necesarias relaciones entre ésta y las respuestas proporcionadas por varios de los informantes respectivos.



4.1 REESTRUCTURACIÓN

Con esta primera categoría, Lawrence y Thompson (1999) significan la eliminación de “*todo aquello que no contribuiría a aportar un valor al servicio o producto suministrado al público*” (López, 2004:10). Definida de tal manera es una categoría muy amplia que poco nos posibilita pensar en los procesos ocurridos que pudieran caer bajo tal conceptualización. Pero al momento de realizar las distintas lecturas de las entrevistas pudimos ver que eso que a priori aparecía complejo por el universo al cual se podría referir, los informantes fueron reduciendo el espacio de lo posible con los distintos ejemplos que nos ofrecían.

Por ejemplo, el informante 1 enfatizó los cambios introducidos en algunas funciones del organismo:

“Si, hubo muchos trámites que se agilizaron con el tema este de ingresarlos por la web. De tanta gente que estuviera en la cola. Más que nada el tema de jubilaciones, el tema de desempleo. Esos son los trámites que tiene mayor cantidad de gente... asignaciones familiares... Esos serían los temas. Con el tema de la universal es más de ahora”

“Vos pensá que, vos tenías un turno. Vos le generabas un turno vía Web a la persona y ese día cuando vos le diste el turno, esa persona iniciaba el trámite. No perdía tanto tiempo”

“Pero era un desastre. Porque aparte, te daban el turno y después te decían, “*No. Se olvidó de esto*”, y lo hacían volver. Y así capaz, cada tres meses se iniciaba un trámite. Y después, el tema del computador, porque no es que vos inicias el trámite y quedo ahí. No, eso va a una pila para trabajar. Hoy por hoy se

agilizo muchísimo, porque son cierres que se hacen mensuales que si no entras aparte estas en un tablero de mando”

En concordancia, el informante 3 destacó los cambios en las actividades burocráticas cotidianas:

“El organismo sigue siendo burocrático, lo que tiene es que es mucho más ágil. Hoy se está tratando de llevar todo a la sistematización, que haya un manual de conocimiento, donde uno tenga una duda y no tenga que leer 450 hojas, sino como si fuese Windows, cargas la duda y te saltan las distintas normativas que te pueden ayudar y después automatizar los procesos. Hoy por hoy el plan se llama ANSES Fácil, no solo para la gente de adentro, sino también para la gente de afuera. Un ejemplo: si un jubilado viene, y para pedir su jubilación tiene que pedir un formulario donde tiene 150 campos... el jubilado de hoy no está acostumbrado a llenar 150 campos entonces se habló para hacer ese formulario más simple”

El informante 5 también explicitó que se aceleraron los procesos administrativos a partir de la incorporación de la tecnología:

“[...] En realidad se aprovechó la herramienta informática existente y las nuevas tecnologías para acelerar los procesos”

Por su parte, el informante 7 aseveró que el modo administrativo de hacer algunos trámites había sufrido cambios importantes:

“Si, en eso se ha mejorado notablemente y ahora funciona mejor el tema del tramiterío. Para los beneficiarios hoy la jubilación se hace en un tiempo muy notorio. Antiguamente había trámites



que se demoraban un año. Eso con respecto a los trámites y a los beneficios”

“[...] el papeleo se suprimió bastante, el tema de los formularios, se usan menos formularios y se usa mucho más lo que es el sistema online. Con respecto, yo tengo 37 años en el ANSES, antes se utilizaba muchísimo por cualquier cosa un papelito, hoy eso se ha suprimido, prácticamente se maneja todo por sistema.”

“[...] hoy a una actuación la tenemos acá a lo sumo 25 o 30 días, cuando antiguamente, yo me acuerdo cuando empecé a trabajar, tenía expedientes de años y sin resolver. Yo creo que hoy se avanzó bastante”

En sintonía con los anteriores informantes, el entrevistado 8 nos aseguraba lo siguiente:

“Si, se eliminaron trámites y se mejoraron los procedimientos. Antes un trámite jubilatorio se hacía en un año aproximadamente. También demoraba mucho el trámite de seguro de desempleo. Los procedimientos se acortaron, pero fundamentalmente se adecuaron al sistema informático. Existía mucha duplicación de tareas y lo que fue mostrándola informatización es que muchos procedimientos estaban de más. Desde mi posición me llegaban los cambios para aplicarlos en la UDAI pero no se qué sector los analizaba e implementaba. Siempre supe que había una unidad encargada de proponer mejoras pero a nosotros nos llegaba la modificación para implementarla. El cambio más notorio fue cuando se lanzó el beneficio jubilatorio para aquellos que no tenían reunido los años de aporte necesarios, se dio un impulso

muy fuerte para que los trámites salieran y que lo hicieran con rapidez. De hecho trámites que demoraban un año se acortaron a tres meses”

4.1.1 Conclusión parcial de los cambios en el modo de hacer del organismo.

De acuerdo a lo expuesto, existe concordancia entre los entrevistados respecto a la idea de que se produjeron cambios en el accionar burocrático del ANSES. Algunas razones, aquí, podrían ser especificadas.

Primeramente, en correcta relación con lo que explica Sánchez González (2001) con el concepto de “*desburocratización y competencia*”, surge de la evidencia empírica que se agilizaron, de acuerdo a los informantes, ciertos trámites esenciales en las prestaciones de los servicios del ANSES. Esto habría ocasionado mejoras en los tiempos de atención y en una mayor capacidad de trabajar sobre los expedientes respectivos.

Segundo, del análisis de la evidencia surge que los informantes aseguran que ese mismo cambio es positivo para la conclusión final de los trámites allí llevados adelante. La percepción de los mismos fue que en un determinado momento (muchos de los entrevistados no tenían en claro a partir de qué fue que ese cambio, para algunos más pronunciados que otros, se produjo. Pero nuestra investigación está basada en que fue a partir de la incorporación de las medidas propiciadas por la NGP) se produjo una distinta manera de tramitar



cuestiones que antes se hacían de una manera y ahora, sobre todo a partir del uso de ciertas tecnologías, lo que antes se hacía de una manera, había cambiado. Teniendo esto en cuenta el concepto de “*desburocratización y competencia*” de Sánchez González adquiere relevancia; esto sin entrar a sopesar el gradiente de tal cambio. Es decir, aquí no podemos afirmar que el grado, la profundidad del cambio, sea de una determinada manera y, por tanto, suficiente en la explicación. Si debemos, a la luz de lo informado por los entrevistados, constatar un cambio en la actividad cotidiana del ANSES en cuanto a la atención de los principales servicios brindados y, a la vez, vincular dicho cambio con la introducción de nuevas medidas o formas de hacer que tienen su resguardo teórico en la NGP. Si retomamos, como venimos diciendo, la idea expresada por Sánchez González de que desburocratización es *liberar a las nuevas organizaciones del lastre de los procedimientos y el formalismo, (ya que) constituyen un obstáculo en su entorno cambiante y dinámico*, podemos decir que en cierta medida ese proceso ha tenido lugar en los últimos años del ANSES. La dificultad reside en sopesar con la mayor exactitud posible la profundidad del cambio, ya que en la voz de algunos informantes el mismo aparece como rotundo (son los casos de los informantes 1, 3 y 7); pero en otros el cambio aparece ligado a una suerte de “naturalidad”, de un proceso que por el propio peso de las cosas estaría destinado a desarrollarse (informante 5).

TABLA 4.
Conclusiones parciales sobre la **Reestructuración**

Los informantes estuvieron de acuerdo con que se evidenció un cambio importante en el accionar de la ANSES; sobre todo en aquellas cuestiones vinculadas con:

- Agilización de trámites
- Celeridad y eficiencia en la atención
- Sistematización en la forma de proceder

4.2 REINGENIERÍA

Si bien esta categoría es amplia, ya que significa, de acuerdo a Lawrence y Thompson (1999) (Osborne y Gaebler (1994) “empezar de nuevo”, más que tratar de “arreglar” los problemas existentes mediante soluciones parciales; pensada, a la vez, como tecnología de gestión orientada hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerárquicas organizacionales, aprovechando las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente que elimine el papeleo innecesario y redundante, creemos que es útil para vincular los cambios producidos en el ANSES. En particular para pensar el papel de la tecnología en los mismos, como la utilización de diversas herramientas informáticas lograron modificar en distintas formas la manera de llevar adelante los trámites, la atención, el tiempo en cada uno de ellos, la simplificación de las gestiones, etc.



Con respecto a la incorporación de tecnología y su efecto sobre la productividad del trabajo, el informante 1 estableció la siguiente correlación:

“[...] A parte estas en un tablero de mando. Ya en la época de Massa empezó a utilizarse eso. El tablero de mando, es un tablero donde muestra todo lo que trabajan las ciudades, lo que trabajan las gerencias, y de ahí se sacan para cobrar el POA (Plan Operativo Anual), que sería productividad en el trabajo, y cada lugar depende del porcentaje que tenga y del volumen de gente. Tienen un porcentaje. Tienen que tener una cantidad de expedientes y tienen que llegar a ese porcentaje. Si no llegan a ese porcentaje, no cobran POA”

En el mismo sentido, el entrevistado 2 aseguró el papel preponderante de la tecnología argumentando que:

“[...] El avance tecnológico hizo que todo mejorara, pero no se implementó ninguno, al contrario se pusieron barreras, no solo en la administración del ANSES sino en la pública en general”

“[...] Todo lo que hizo el aporte tecnológico. Esto hizo que nosotros resolvíramos el expediente mucho más rápido. Nosotros tenemos dos problemas en el ANSES históricos, el stock y la antigüedad. Los expedientes tardaban mucho en resolverse por lo tanto amontonábamos mucho...”

“[...] Pero el avance tecnológico hizo que en el año noventa y cuatro se incorporaran a todos los trabajadores, o los empleadores inscribían a sus empleados a una base que administraba AFIP, pero le sirve y es la que usa ANSES que

se llama Hoy una empresa cualquiera tiene un empleado en el mes de abril, lo inscribe y automáticamente nos aparece en la pantalla. Había un proceso que lentificaba mucho, que era ir a verificar si había prestado servicio esa persona en esa empresa o no. Ahora nosotros damos como valido eso que nos da AFIP”

“[...] Ahora está dando frutos (la incorporación de la tecnología) porque la gente mal que mal, cualquiera que tenga menos de sesenta años maneja medianamente el tema de internet. Pero fundamentalmente por ese lado, y está bien que sea así, sino sería imposible con seis millones de beneficiarios y casi doce mil inscriptos exigir hacer encuestas de reglamento serio que permita que la gente opine”

Este mismo informante nos aseguraba que más allá de estos cambios propiciados por el propio peso del desarrollo tecnológico, dentro del ANSES no había desaparecido los trámites más característicos que el organismo siempre había llevado adelante; argumentándolo de la manera siguiente:

“(Sobre la eliminación de determinados procesos o trámites) No solo se eliminaron, sino que se pusieron más [...] Los cambios o procesos para mejorar ninguno, salvo el propio devenir de la tecnología en el dos mil uno, pero no porque lo implementaron.”

Por su parte, el entrevistado 3 acentuó las consecuencias positivas a su entender del cambio introducido en el organismo con las siguientes consideraciones:

“[...] Si vos te pones a pensar hoy hasta el 2010, 2011 en el organismo preponderaba lo que era la parte pasiva, vos ibas



a cualquier oficina de ANSES y tenías el 70 por ciento de la estructura enfocada hacia la parte pasiva y el resto enfocada hacia la parte activa, la parte activa me refiero al fondo de desempleo, a la asignación universal y asignaciones familiares. Hoy se invirtió, el grueso está en la parte activa, que es lo más importante. ¿Pero por qué?, porque hubo una reingeniería para los procesos respecto a lo pasivo. Los procesos son casi todos automáticos, hoy un operador carga tal vez un 20% con respecto a lo que cargaba antes, y el sistema solo controla. Vos inicias los trámites y el tiempo promedio para cobrar una jubilación es de 60 días, antes te podías tardar un año.

“[...] Por la carga de datos automáticos se tuvo que cambiar en 99.9% de los procesos de los controles.

(Sobre si los cambios lograron una mayor eficiencia y eficacia)
“[...] Totalmente. El nivel de error bajo, a lo que se dice aquella persona cobró mal bajo muchísimo. Se implementaron más controles, cada vez hay menos desvíos en lo que podía haber en el ANSES un año atrás”

En otro tramo de la entrevista, el mismo informante nos dice que:

“[...] El ANSES Fácil es actual, pero tratar de simplificar los trámites viene desde el 2008 aproximadamente”

Si bien con reservas, el informante 6 nos aseguró que:

“[...] Ahora bien, sigue siendo un organismo muy burocrático pero creo que es mucho menos que antes. No me baso en cómo era el ANSES antes, pero si me baso por ejemplo en

el hecho de cobrar la jubilación, la rapidez, el hecho que han puesto oficinas en todos lados, que han puesto gente en todos lados, entonces quizás no, no mejoraron en eficiencia, pero si es un organismo que es burocrático pero mucho menos que antes, me da esa sensación. Si uno lo compara con sectores privados es muy burocrático, pero fue avanzando mucho”

(Al Organismo) “[...] Lo han informatizado mucho especialmente estos últimos tres o cuatro años, permitió utilizar un montón de información que ellos teniendo no utilizaban, básicamente la parte más fuerte fue saber utilizar que ellos tenían, que antes la tenían y no sabían usar”.... Internamente si se eliminaron o se mejoraron algunos procedimientos, eso básicamente yo no sé cómo era antes ¿si?”

[...] No estaban conectadas las UDAI con casa central, vos iniciabas un trámite en córdoba y ese papel había que esperar al día que llegaba acá... hoy resuelven allá. No tienen que preguntar acá”

Por su parte, el entrevistado 7 también consideró que el organismo desempeña algunas de las funciones con mayor eficiencia:

[...] (Debido a la tecnología) Hay mucha más eficiencia. La gente tiene más herramientas para poder trabajar. Y vuelvo a insistir, desde lo que yo veo...”

El informante 8 apreció determinados cambios en el organismo, y los explicitó como sigue:



“Por un lado se crearon más unidades de atención al público. El ANSES creció mucho porque se incorporaron más funciones, no solo la atención a jubilados y la cobertura del seguro de desempleo, sino que en los últimos años con la AUH y últimamente con los cambios en las Asignaciones Familiares en las que el beneficiario hace el trámite directamente”

“En cuanto a la eficiencia, me parece que es un organismo más eficiente, pero lo atribuyo fundamentalmente a la informatización de las tareas operativas. Los procesos cambiaron para adecuarse a los sistemas informáticos”

En este punto, que nosotros trabajamos con la categoría de Reingeniería, hubo dos informantes que no coincidieron con lo que el resto de los entrevistados plasmo en sus dichos. Así, el informante 4 arguyó que:

“[...] Al mismo tiempo no se resolvió el problema burocrático. El ANSES sigue haciendo expedientes de papel. Incorporo todo lo que era informática, pero la incorpora para eximirla. No es que el expediente está en el sistema sino que lo que está en el sistema lo imprimen para ponerlo en el expediente. Entonces la realidad es como si estuviese duplicada toda la información”

Por su parte el informante 5 manifestó lo contrario al resto de los entrevistados; y lo hizo de la siguiente manera:

“No se eliminaron trámites, todo lo contrario, a nivel general ANSES agrego nuevos trámites, nuevos programas, más allá de los servicios para lo que fue creado, no solamente abarcando a jubilados y/o trabajadores activos, se incluyó

entre sus tareas planes asistenciales los cuales son más de carácter político que técnico”

4.2.1 Conclusión parcial del papel jugado por la reingeniería en los cambios producidos en el ANSES.

Existen dos posiciones tomadas por los informantes sobre el papel jugado por la reingeniería en los cambios acaecidos en el mencionado organismo. La mayoría de los mismos resaltaron el carácter preponderante de la tecnología en dicho proceso. Para todos los que se encuentran en esta postura la centralidad de los cambios están marcados de una manera muy clara por la posibilidad que abrió el uso de las tecnologías en la potenciación de los resultados encontrados a partir de la misma. Es decir, el *producto* (estamos anticipándonos a un concepto que trataremos más adelante) que el ANSES, como organismo encargado de dar soluciones a un determinado grupo de ciudadanos, en condiciones particulares como son aquellos que comienzan un trámite de jubilación, aunque no solo, ya que dicho organismo ha sabido incorporar otras funciones de prestación, de acuerdo a la mayoría de los informantes ha desarrollado nuevas maneras de llevarlos adelante con una mejor eficiencia en los mismos. En ese reconocimiento, el rol jugado por la incorporación de herramientas informáticas parece ser muy relevante a la hora del análisis. En algunos casos, en las respuestas de los informantes, el advenimiento de las mismas parecía un recurso natural; es decir, la aparición de éstas estaría dada por una cuestión del peso de las cosas, una suerte de *ley de gravedad informática*. El propio devenir



de la industria informática haría imposible no incorporarlas a, en este caso, la administración pública. De esta manera el juicio de valor sobre el cambio mengua debido a dicha consideración. Otros informantes ven en la incorporación de las mismas un recurso administrativo mantenido por las autoridades del organismo suponiendo en las mismas una visión moderna de la administración, la cual estaría demandando, por el complejo universo con el cual se relaciona, un acoplamiento al mismo necesariamente a partir de tales mecanismos.

Lo que quisiéramos resaltar es que, sea como sea, el proceso por el cual la ANSES incorpora distintas herramientas informáticas en su cotidiano accionar es resaltado por la mayoría de los entrevistados para cristalizar el hecho notorio para ellos que las cosas, los modos de hacer, la forma de llevar adelante las tareas en dicho organismo supusieron un cambio notable con respecto a años anteriores. Aquí también quisiéramos hacer una aclaración. Como es usual, en las entrevistas los informantes muchas veces no tienen una idea precisa del tiempo. Más específicamente, la linealidad en el transcurrir de, en este caso un organismo público, no siempre aparece de la manera más clara y precisa. Generalmente hay una idea más o menos vaga sobre el año, el tiempo, la gestión específica en las cual se implementó tal o cual medida. Esto no está ni bien ni mal, siempre la uniformidad y más específicamente una temporalidad dada está impuesta por la observación de segundo orden. Como decíamos anteriormente, la realidad (en nuestro caso las distintas respuestas cargadas de juicios de valor) son mucho más complejas de lo que se podría suponer en primera instancia; por tanto el común denominador es que las mismas sean acercamiento más o menos certeros con respecto a fechas y momentos claramente delimitados. No vamos a volver sobre lo que ya dijimos anteriormente sobre la complejidad y cómo las categorías

vienen a jugar el papel de reductoras de complejidad, pero en relación a la cuestión de la temporalidad pasa exactamente lo mismo. Frente a la relatividad en las fechas indicadas, el orden provendrá desde fuera; es decir, de una decisión teórica sustentada en la revisión bibliográfica particular.

Retomando debemos decir que, si bien en menor medida, algunos de los entrevistados no encontró cambios sustantivos relativos a una mejora en los procesos administrativos; y por el contrario alguno consideró que al momento de realizarse la entrevista el ANSES contaba con mayores procedimientos para realizar las funciones que le son propias.

Si tomamos los conceptos que Sánchez (2001: 139) desarrolla, el de **Ruptura del monolitismo y especialización**, nos sirve para pensar, en parte, este último proceso que estamos describiendo. El mismo supone, como dice el autor:

“poner fin a las grandes organizaciones administrativas creando en su lugar organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno. El instrumento idóneo es la *agencia*. Dicho sistema implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales. La característica de esta forma de gestión es la autonomía y el establecimiento de objetivos claros, los cuales se comprometen por medio de vínculos contractuales bajo criterios de racionalidad económica”

Lo que quisiéramos resaltar de este concepto del autor, caro a la Nueva Gestión Pública, es la idea de adaptar las organizaciones al entorno en el cual se desenvuelven. El ANSES, de acuerdo a los



informantes claves, habría tomado nota de su necesidad de cambio; no hablamos en este preciso punto de un cambio estructural, sino de cambiar por la fuerza que impone el entorno en el cual se encuentra. Esto queda claro cuando los informantes aducen que el organismo se encontró con una mayor complejidad de los trámites y sobre todo del universo de que debía atender y, por tanto, *necesariamente* habría incorporado herramientas y nuevos modos de hacer.

TABLA 5.
Conclusiones parciales sobre la *Reingeniería*

- La mayoría de los informantes estuvieron de acuerdo con que se evidenció un cambio importante a partir de la incorporación de diversas herramientas informáticas en el accionar de la ANSES
- Asimismo, la mayoría de los entrevistados relacionó de manera positiva la incorporación de dichas herramientas con un mejor manejo de los procedimientos cotidianos del organismo y la misma idea se destacó entre los mismos sobre los beneficios que esto trajo para todos aquellos alcanzados por los trámites que el ANSES lleva adelante.
- Sin embargo otros informantes aclararon que el supuesto cambio no se produjo de manera alguna y por el contrario lo que se dio fue una proceso de mayor burocratización del organismo al incorporarse más procedimientos.

4.3 REINVENCIÓN

Con esta categoría, Lawrence y Thompson asumen que en el trabajo de Osborne y Gaebler (1994) la Nueva Gestión Pública es un paradigma que busca

“Crear en el seno de la administración pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano” para satisfacer sus demandas y expectativas captar su punto de vista, como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios”

Con dicho prisma intentaremos abordar algunas de las respuestas que nos posibilitaron los informantes claves de nuestro estudio. Pero como es una categoría que abarca muchas variables, quisiéramos desglosar la misma ateniéndonos, con especial interés en las siguientes:

1. Mecanismos de mercado
2. Planificación estratégica
3. Orientación a resultados
4. Tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente- ciudadano”



En cuanto a la primera variable, “**mecanismos de mercado**”, los informantes adujeron lo siguiente:

El informante 1 explicitó alguna retribución que se les ofrece a los trabajadores del organismo a partir de su producción, incorporado, de esta manera la primera variable que mencionamos más arriba:

“Estas en un tablero de mando. Ya en la época de Massa empezó a utilizarse eso. El tablero de mando, es un tablero donde muestra todo lo que trabajan las ciudades, lo que trabajan las gerencias, y de ahí se sacan para cobrar el Plan Operativo Anual (POA), que sería productividad en el trabajo, y cada lugar depende del porcentaje que tenga y del volumen de gente. Tienen un porcentaje. Tienen que tener una cantidad de expedientes y tienen que llegar a ese porcentaje, si no llegan a ese porcentaje, no cobran POA”.

(Sobre si se utiliza con todos los empleados o sólo con los gerentes) “[...] Si, a todos. Porque en realidad eso es un todo. Porque los empleados, está bien trabajan, pero el coordinador es el que baja línea, y el gerente, es el que le baja línea al coordinador. Es como una escalera. Eso sí estuvo bueno. [...] Bueno, y supuestamente es por la producción que uno hace. Uno tiene que llegar a unas metas. - En realidad vos a principio de año sacas una estadística proporcional y lo presupuestan. No sé. Ponele, en enero haces cincuenta expedientes, en febrero haces sesenta y en marzo cuarenta y así, pero eso se hace para el año entero. Entonces vos tenés que llegar a esas metas que te dan a principio de año y te lo aprueba la gerencia de planeamiento. Pero eso ya no sé cómo lo hacen. Yo sé que te llaman y te dicen

“mirá que tenés que entregarlo” y ahí inventás. (¿Mensual o semestral?) Mensual. Todo mensual.

El informante 3, por su parte, argumentó que

“Desde el 2006 para acá, hay lo que nosotros llamamos operativo. Hay un objetivo específico, si llegaste a ese objetivo, se paga tanto. Son incentivos económicos”

“Por ejemplo, yo trabajo con un operativo en marcha, y ese operativo es un escalonado; te doy un plus de tanto a medida que vayas resolviendo “x” cantidad de trámites. Por ejemplo, los computistas, y es el rango más bajo, hacen 45 eso implica tanto, 50 implica otro tanto, pero 45 implica tanto si tengo tantas horas extras nada. Si el computista tenía, y es el rango más alto de casos, 77 resueltos, inevitablemente las hizo. Es imposible que haya resuelto 77 casos sin hacer horas extras. Y ese punto nosotros lo controlamos”

Haciendo referencia al mismo punto, el informante 7 aseguro que:

“A nosotros antes nunca nos controlaban la producción, hoy mensualmente tenemos que dar a conocer la producción que hacemos pero a la vez nos controlan desde la parte de sistemas la cantidad de actuaciones que trabaja cada persona. Eso antiguamente se hacía a través de un papelito, fulanito hizo tal actuación en el día, hoy es todo por sistemas. “[...] tenemos reuniones como cuando no llegamos a la propuesta, a ver un plan para ver de qué manera podemos arribar a la cantidad que nos imponen desde el POA. En los últimos 10 años si. Se paga el plan operativo anual, por eso hablábamos en un principio de llegar



a un objetivo, este objetivo determina de acuerdo a la cantidad de personal que vos tenes la cantidad de actuaciones que tenes que trabajar, en base a eso todos los meses en el sistema figura lo que vos trabajas, y en base a eso te pagan un plus.

“[...] Acá sí. Es como un fondo, en el DGI también cobran un compensatorio, también en una época se cobraba el UAE, que era la bonificación anual por eficiencia. En el PAMI no sé qué premio dan pero bueno... El cumplimiento de las pautas, o sea la producción que tenga”

Al focalizarnos en la segunda variable, es decir, al analizar las repuestas relativas a la “**Planificación Estratégica**”, las recurrencias que hemos encontrado fueron las que a continuación se encuentran:

El Informante clave 3 argumentó cómo consideraba que podía entenderse el desarrollo del ANSES en los últimos años y su relación con los planes estratégicos:

“Desde que se genero el organismo del ANSES en sí mismo hasta el año 2000, no había gerenciamiento alguno. Una época de tratar de liquidar todo lo que tenía el organismo porque la propia ley tendía a que se vaya capitalizando Desde el año 2000 hasta el, yo no sé si 2003 que es donde se empieza a implementar, pero si hasta el 2005 seguro, fines del 2004 hasta esa fecha, empezó lo que es el gerenciamiento, para darle mayor impulso al organismo. Los primeros años yo no note conducción gerencial, sino que el organismo se movía solo”

“[...] Después una cuarta (etapa), como para decirlo de alguna forma, seria cuando se absorbe la AFJP, que ahí ANSES pasa

a tener una relevancia mucho más importante a nivel país, económica, social, y ahí tiene una gestión puramente gerencial, no había muchas alternativas”

“Yo me acuerdo que estaba en el control, y por un lado había un montón de prestaciones que salían y surgían cosas nuevas, o arreglabas situaciones incorrectas, pero el laburo de adentro era hagamos aquello o hagamos aquello otro; y desde 2004 en adelante se empieza a notar cambios, son cambios políticos verdad, de tratar de reforzar lo que era lapare pública como sería la ley N° 26.222, le empiezan a dar más preponderancia al régimen jurídico y ahí empiezan a haber planes operativos anuales, planes quinquenales, planes mensuales, cumplimiento mensual de terminados objetivos, análisis de desvío. En el 2005 se complementó el tablero de mando, donde ves las cosas con colores”

El informante 6 también coincidió en la aplicación de los planes estratégicos en los términos que siguen:

“Lo que puedo decir de nuevo de fondo es que si tenes algunos patrones y objetivos que cumplir. Ahora eso está muy lindo en papel (los planes estratégicos), pero probablemente internamente yo como usuario interno de eso, es para galería, es mostrarlo pero internamente no es que se esté cumpliendo al detalle cada una de esas cosas. Esto quiere decir que hay algo para mostrar para afuera, decir que vamos mejorando que hacemos las cosas bien, que nos manejamos con estándares de los más técnicos, pero internamente eso no está así. Se ha mejorado un poco pero me parece que es más una cuestión de



maquillaje que de realidad. [...] está el que decide y el que tiene que llevar a la práctica disociados entonces cuesta que camine. Hay políticas que se deben implementar enseguida y hay que obtener resultados enseguida y hay otras que la verdad con respecto al ciudadano, por ejemplo a veces se reciben quejas esa es la verdad más micro y no es una política global”

Por su parte, el informante 8 resaltó la existencia de planes estratégicos en los términos siguientes:

“Los planes estratégicos se discuten en el nivel político y en el nivel gerencial. No llegan a los niveles inferiores. El personal no participa de la elaboración de los planes. Se realizan asambleas pero son más para el nivel más alto. Los que si llegan a los niveles inferiores son los planes operativos y las metas que tienen que alcanzar las UDAI y en eso hay control por parte de los gerencias. Desconozco de que manera son utilizados los resultados de las metas, pero se elaboran y se hace un seguimiento”

Mientras tanto, en evidente contradicción con los anteriores entrevistados, el informante 2, descreyendo absolutamente de los planes estratégicos como herramienta de modernización y mejora de los organismos burocráticos arguye que:

“Descreo totalmente del plan estratégico. El plan estratégico es del que conduce el país. No hay un plan estratégico B, C o D. El plan estratégico es del presidente de la nación. No hay otro plan”

Asimismo, en otro pasaje de la entrevista el informante nos aseguraba lo siguiente:

“Acá estamos partiendo de la bondad de un plan estratégico de la secretaría de planificación, de las medidas que se implementaron y yo no creo en eso”

En concordancia con esta apreciación, el informante 5 se refería a esta dimensión de la variable en los siguientes términos:

“En realidad no hay conocimiento a nivel interno de los planes estratégicos, los mismos son bajados sin consultar al nivel inferior, el cual es el que tiene contacto con el usuario”

Cuando nos atenemos a la variable “**Orientación a resultados**” el informante 1, haciendo referencia a cómo influye el estar presionados por lograr determinados resultados argumentaba que:

“Hay muy pocas UDAI que se quedaron sin cobrar el tema de la productividad porque en realidad no llegaron, y el gerente que tienen, obviamente, no los hizo zafar. Es que como que la UDAI está más expuesta que la gerencia. Yo la verdad que cuando a veces critican y que atienden mal... ellos trabajan con mucha presión. La presión del gerente de ahí arriba, la presión de la gente, la presión de ahí adentro. No es un ambiente muy agradable, entonces es distinto, porque el que trabaja en una gerencia está más tranquilo”

En relación con esta variable, el informante 3 nos aseguraba que la orientación había sufrido cambios en los últimos años. Al respecto:

(Sobre la orientación predominante del ANSES) “Un 50 y 50. Hoy está más orientado al producto en sí mismo, porque todo se focaliza en tales jubilaciones, tales asignaciones universales,



cubrir, como cuando fue lo de la plata, casi todo el personal del país vinieron a constatar que la persona haya sido realmente afectada para darle el subsidio. Entonces está casi todo orientado al producto, pero no te puedo decir que es 100 porciento así”

Mientras tanto, el informante 8 sostuvo que el ANSES ha modificado la forma de entender su función, en los siguientes términos:

“Creo que hubo un cambio cultural, el personal fue inducido a ser más responsable con su tarea y la importancia de atender a los beneficiarios y solucionarles su trámite. Igualmente, siempre hubo procedimientos que cumplir, eso no ha cambiado demasiado. Pero, se le dio más importancia a los objetivos del organismo y los empleados son más conscientes de la actividad del organismo y del rol que cada uno cumple”

Consultado sobre la orientación por resultados del ANSES, el informante 2 nos respondía lo que sigue a continuación:

“Es mentira. Es lo mismo con distinto nombre. El tipo se llama gerente, lo cambiamos y le ponemos burócrata. Es exactamente igual porque vos tenés a un ser humano que lo pones en un cargo de gerente y le decís, “mira no tenés que ser burócrata” y si el tipo es burócrata va a responder como burócrata. No hay como pautar a alguien que gerencia bien”

Cuando nos atenemos a la variable **“Tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”**, encontramos que el informante 3, acordando en que hubo, de un tiempo a esta parte, una disposición del organismo a los reclamos y sugerencias de los ciudadanos, argumenta tal cuestión en los términos siguientes:

“Se inventó algo que se llama el Órgano Consultivo, que es que opinan o que necesidades tienen los jubilados del organismo. Tiene un representante que se elige por votación de todo el país en cada jurisdicción de los centros de jubilados y se reúnen cada tantos meses. Hay reuniones fijas que son las cuatrimestrales y una anual, donde se planifican las necesidades, cuales son los trámites que se les dificulta y las sugerencias que tienen”

“Hay dos áreas que son las grandes ejecutoras de eso, una que es Planeamiento y la otra que es la Dirección de Diseño de normas y Procesos, esta tiene un montón de casillas donde se hacen visiones de consultas de cuestiones temáticas de los usuarios internos del organismo. (Sobre si estas áreas dedicadas a recabar información funcionaban bien) [...] Para mi funciona bien porque te da respuestas. Capaz, no rápidamente pero mientras tengas la respuesta y tu duda no quede en el limbo...y después tenés las respuestas del órgano consultivo.”

En este mismo punto el informante 6, argumenta sin demasiados detalles que:

“Bueno mira, como usuario del ANSES yo creo que el cambio fundamental que tuvo el ANSES en ese sentido es modificar su estructura y la llegada que tiene a la gente”

Con relación a esta variable, el informante 8 nos brindó la respuesta siguiente:

“Las opiniones de los usuarios son tenidas en cuenta más o menos. La atención telefónica funciona bien para los turnos pero no tanto para hacer otras consultas. La página Web se empezó



a usar hace algunos años, pero desconozco si es efectiva para recabar la opinión de los usuarios, lo mismo que la encuesta por internet. Me parece que son herramientas que todavía no son muy utilizadas y que la gente en general desconoce. En las UDAI, que son los lugares de contacto con el público no hay mecanismos de consulta, salvo que alguna UDAI tenga implementado algo. Creo que esas herramientas están más en el nivel gerencial, pero que todavía no llegaron a utilizarse masivamente.

Por otro lado están las organizaciones de jubilados que tienen representación en el directorio, pero ese ya es un nivel político en el cual creo que tienen alguna participación en las decisiones”

En relación a esta dimensión de análisis, el informante 2 nos posibilitó la siguiente explicación:

“Descreo de este tipo de mecanismo. Es como el banco mundial”.

También debemos, aquí, para toda la categoría reinvención, analizar las respuestas de dos informantes que a diferencia de los demás entrevistados no vislumbraron ningún tipo de cambio en el ANSES para el período 1996- 2008 que estamos trabajando.

4.3.1 Conclusión parcial del papel jugado por la reinvenCIÓN en los cambios producidos en el ANSES.

Al analizar la sistematización de las cuatro variables que esta categoría nos permite podemos constatar una mayoría de los informantes que, si bien con matices y sopesando, cada uno de ellos, de distinta manera la relevancia de las variables, su profundidad efectiva en el accionar del organismo, como asimismo de los porqué de la incorporación de dicha herramienta o recurso y sus consecuencias en el mejoramiento del organismo, coinciden en argumentar que los “*mecanismos de mercado*”, la “*planificación estratégica*”; la “*orientación a resultados*” y el “*tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”* tuvieron lugar, como herramientas administrativas en el ANSES. Debemos explicitar los mojones que encontramos en este análisis:

- 1. Mecanismos de mercado:** los informantes, hecha la aclaración de aquellos dos que no encontraron ningún cambio significativo en relación a las cuatro variables que incluye esta categoría que estamos trabajando, coincidieron en que existen mecanismos de asignación de mejoras para los empleados cuando se llegan a determinadas metas, a ciertos objetivos cumplidos. El ejemplo más importante indicado fue el Plan Operativo Anual que implicaría un determinado número de tareas a realizar por cada agente y área administrativa. Esta introducción de metas a cumplir a cambio de algún tipo de recompensa económica, nada tiene que ver con la administración



pública tradicional o weberiana; sino que claramente se insertan en un cambio producido por la NGP. Esto, sin detallar el gradiente de los mismos, sería incorrecto no remarcarlo en este capítulo.

De acuerdo a distintos informantes, la producción sí tendría un control con respecto a la cantidad de tareas, expedientes, o trámites a realizar de acuerdo a lo programado, lo que dentro de la literatura especializada se entiende como una lógica propia de la actividad privada y nosotros aquí, a partir de lo desagregado más arriba como “mecanismos de mercado”.

2. Planificación estratégica: de acuerdo a la información sistematizada a partir de las entrevistas, muchos de los informantes aseguraron la existencia de planes estratégicos. Algunos de los mismos hablaron de “un gerenciamiento” sin explicitar el anterior concepto, pero de acuerdo a lo que pudimos conversar con los mismos se referían precisamente a una forma de encarar las actividades cotidianas a partir de una nueva forma, de seguir las actividades establecidas con el conocimiento de que existe alguna plataforma en la cual las metas y objetivos, por resumir apresuradamente el plan estratégico de una organización, se encuentran establecidas. Algunos de los entrevistados dieron por sentado la existencia de tales planes estratégicos, pero ninguno pudo dar cuenta de manera cabal el alcance de los mismos, sus objetivos principales, las líneas directrices más gruesas, etc. De modo que se aprecia una distancia considerable entre aquello que

puede postular un plan de esta naturaleza y los conocimientos para llevarlos adelante por los trabajadores entrevistados.

3. Orientación a resultados: los informantes que dieron cuenta de esta dimensión coincidieron en expresar que en el ANSES se evidencia un cambio de orientación. Aparece en este sentido una identificación entre las distintas funciones realizadas por los trabajadores del organismo y el fin de los mismos, en los que se ubica el beneficiario como el objetivo. Estas apreciaciones de los informantes están en relación estrecha con los postulados con aquellas elaboraciones teóricas de la NGP explicitadas más arriba; las cuales postulan el necesario cambio en el proceder de los organismos públicos.

4. Tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente- ciudadano”: a este respecto, al igual que en las anteriores dimensiones analizadas, los entrevistados aseguraron que existen algunos resortes administrativos anclados en las nuevas tecnologías que posibilitan tener en cuenta las opiniones de los usuarios; aunque no se encuentra claro cómo repercute dicha herramienta en la modificación o mejoramiento de los trámites respectivos.



TABLA 6.
Conclusiones parciales sobre la *Reinvención*

- Muchos informantes concordaron con la existencia de mejoras económicas para las unidades y áreas que llegan al cumplimiento de determinados objetivos.
- Asimismo, la mayoría de los entrevistados evidenció la existencia de planes estratégicos en el organismo.
- Con el mismo criterio, del análisis de las entrevistas se puede concluir que existe, también, una modificación en la orientación final de las funciones desempeñadas por dicho organismo; vinculadas éstas con la resolución de los obstáculos para la concreción del objetivo de satisfacer al beneficiario.
- La toma en consideración de las opiniones de los usuarios también apareció repetidamente como una característica que fue puesta en funciones.
- Existen informantes que si bien no negaron los procesos antes mencionados, descreen del real alcance de los mismos.

4.4 REALINEACIÓN

Lawrence y Thompson construyen esta categoría la cual está vinculada con aquellos cambios que los funcionarios designados deben gerenciar el cambio de las estructuras de forma coherente y articulada con lo planificado.

“Mientras que la reinención tiene que ver con cambios en la forma de operar de la organización en su entorno externo, la realineación se centra en el cambio hacia el interior de la organización” (Lawrence y Thompson, 1999: 263).

Como en otras categorías con las cuales venimos trabajando, así definida reinención aparece poco delimitada, sin embargo el espíritu de dicha categoría está estrechamente vinculado a los cambios de estructuras que los planes estratégicos posibilitarían como resultado necesario de una conversión de las distintas áreas del organismo. Con esta acepción particular, el informante 3 nos daba la siguiente explicación:

“Si los planes en si modificaron la estructura, tal vez el primero, pero después creo que el resto no se modificó por los planes estratégicos, sino que se modificaron por los cambios de realidad. El hecho de la absorción de las AFJP por ejemplo implico que cambiara la gestión, no por el plan estratégico sino por la necesidad. Yo no conozco cambios de estructura por algo que estaba programado

En mi área, por ejemplo, el viernes se hizo un cambio de estructura por pedido nuestro, porque se va cambiando y modificando la realidad, entonces si a esta área no la necesitas



más, la desafectas, la transformas y le das otro nombre y otras funciones. ¿Por qué? Porque en algún momento sirvió. Por ejemplo, se desafecto un área que se llama el Área Técnica, era el nexo entre Normalización y Sistemas en el 2004, pero desde el 2004 a hoy cambio totalmente la realidad. Entonces hoy ya no la necesito porque el área de Normalización se adecua perfectamente con nosotros. Esa área Técnica la reabsorbimos con otras dos áreas que si necesitaban más gente. A veces es difícil hacerlo, pero se tiene que hacer”

Por su parte, el informante 4 nos aseguraba que los cambios se produjeron a partir de un determinado momento:

“(Es cuando) llega Massa quien incorpora el primer cambio serio (2002). Hace una estructura mixta, con mucha gente de varios partidos, distintos tipos técnicos, un mix de situaciones y alguna cosa más de características profesionales. Arma una estructura, arma un directorio, arma una estructura típicamente de gerentes con una gerencia general y muy delineados lo que son las gerencias de primer nivel y segundo nivel. Y empieza lo que es el proceso de descentralización.”

Asimismo, el informante 6 nos aseguraba que

“En cuanto a la estructura está constantemente evolucionando, porque hay mucha rotación de personal, de cargos gerenciales no de las partes de abajo eso responde a que es como una plataforma política. Entonces se va uno, el que viene no es del palo entonces tenés que readaptarlo buscarles nuevas cosas, darle a conocer algunas cosas y otras cosas no se

las das a conocer. Entonces la estructura del organismo está constantemente mutando”

[...] Si tomamos los últimos 5 años en definitiva va respondiendo a las conjeturas, no fue algo que se vino planeando durante 3 años. Salió de urgencia y respondió a una conjetura”

Por su parte el informante 8 nos daba la que sigue como ejemplo de aquello que desde su perspectiva se había producido como cambio en lo que la categoría realineación supone:

“En cuanto a la estructura, va cambiando, pero no sé si es consecuencia de los planes estratégicos. Lo que sí es importante es que la ANSES incorporó nuevas funciones, principalmente en lo respecta a la atención de los trabajadores activos y los nuevos roles del organismo, que significaron un cambio en la estructura en los niveles superiores y por lo tanto nuevas funciones y tareas que redundaron en un crecimiento importante de la planta de personal”

En contraste con las anteriores aseveraciones de los distintos informantes, el entrevistado 5 nos aseguraba que en referencia a los cambios

“En realidad no hay conocimiento a nivel interno de los planes estratégicos, los mismos son bajados sin consultar al nivel inferior, el cual es el que tiene contacto con el usuario, y en cuanto a las estructuras no ha habido cambios que signifiquen mejoras atento que se ha ampliado y los niveles superiores en general carecen de conocimientos técnicos, ya que son personal político”



4.4.1 Conclusión parcial sobre los cambios producidos como consecuencia de los planes estratégicos en el ANSES.

De acuerdo a lo expuesto y analizado en este punto, no existe una clara y precisa contundencia en los informantes clave sobre los cambios producidos como consecuencia de las reformas propiciadas por los planes estratégicos en el ANSES. Existe, sí, una constatación por parte de los entrevistados que se han producido cambios significativos en la estructura del organismo; y la causa más importante encontrada para dar cuenta de este proceso es aquella que relaciona los cambios al entorno político y a razones de tipo circunstanciales, en el mejor de los casos, teniendo que pensarse como consecuencia de una necesidad de dar respuesta a presiones extra administrativas. Es decir, no aparece una relación entre los cambios en la estructura y la idea de la NGP sobre la realineación.

TABLA 7.
Conclusiones parciales sobre la **Realignación**

- La mayoría de los informantes concordaron en la existencia de cambios estructurales en las distintas áreas del organismo
- Las causas para tales cambios fueron explicadas como la consecuencia de presiones o urgencias de tipo político, dejando de lado en las explicaciones el argumento administrativo, central en el desarrollo del paradigma de la NGP.

4.5 RECONCEPTUALIZACION

Con esta categoría los autores con quienes venimos trabajando entienden aquella decisión organizacional que apunta a mejorar en todas sus dimensiones el ciclo de aprendizaje organizacional. En este sentido, para los mismos reconceptualización es promover organizaciones con capacidad de adaptación y forjadoras de conocimiento. Para lograr esto, Lawrence y Thompson suponen imprescindible la reformulación de la política de gestión de recursos humanos, apuntando a la cooptación de “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia.

Aquí la cuestión de las capacitaciones ofrecidas por los organismos a su personal aparece como el principal resorte para hacer de la adaptación de dichos organismos a nuevas realidades una herramienta indispensable. Junto a las posibles capacitaciones del personal administrativo que la NGP arguye como necesarias para un mejor desempeño de la burocracia pública, la “cooptación de gerentes públicos” es resaltada como un salto cualitativo con respecto a los antiguos directores o jefes de área, etc., propios del tipo ideal burocrático-tradicional elaborado a través de los años y aún vigente.

Así, al momento de analizar las distintas entrevistas, nos encontramos con las siguientes razones por parte de los informantes. El número 1 nos planteaba que las capacitaciones existen; pero no les da a las mismas la importancia que supone la NGP. Este informante lo decía en los términos siguientes:



[...] si, hubo capacitación. Las capacitaciones son, por ejemplo, cuando se creó la (ley) 24241, hubo cursos de Word, Excel. Si hubo capacitación pero mucho fue (por la ley) la 24241. [...] Muy poco sistema. Era más que nada saber los requisitos para una jubilación ordinaria, de invalidez, una pensión, una de avanzada. El cómputo en realidad. [...] Si puede haber un curso donde te digan, “Hay un curso de Word ¿quieres ir?”.

Igual nadie quiere ir porque no te enseñan, apenas lo básico. Hoy por hoy un documento de Word lo haces vos solo en tu casa.

Por su parte el informante clave 2 nos aducía que por las características propias del ANSES, por su dimensión, por el tipo de funciones que cumple las capacitaciones aparecen como inevitables. Lo decía en los siguientes términos:

“Imagínate que un organismo que tiene casi seis mil empleados tiene planes de capacitación permanente. Con la dificultad que, se supone un organismo de atención al público, al pueblo, no se puede hacer planes de capacitación mientras se está trabajando, entonces se hacen planes virtuales, algunos presenciales, algunos con más éxito y otros con menos éxito, directamente relacionado con las capacidades de la gente y las ganas de cada gente. Pero si, obviamente hubo mucho”

El mismo informante al preguntársele por la presencia de “gerentes públicos”, léxico de la NGP que denota a aquel funcionario emprendedor y, a la vez, posicionado como el responsable último de que el “producto” ofrecido por el organismo en cuestión llegue de la mejor manera a los ciudadanos, nos refería lo seguido:

“Desde lo instrumental sí. Lleno de gerentes que tenían que rendir cuentas. Yo era gerente de control de ANSES, intentaron hacerme un test porque iban hacer un plan de incentivo de no sé qué, yo la llamé a la que me hacía el test de una empresa importante del mercado...

(¿Lograron implementarse esos test?) Sí siempre, pero a raja tabla de la receta del banco mundial. Teníamos que llenar planillas todos los meses, los gerentes teníamos que planificar todos los meses. Y resultado cero, nada de nada.

“Nosotros fundamentalmente a partir de 2001, 2002, 2003, ANSES o los organismos de seguridad social o distintas cosas se habían transformado por vía de un devenir, no se lo adjudicó a nadie eh, pero se había transformado en que cada persona que entraba al organismo del ANSES, entraba como un enemigo que venía a robarnos algo. Una jubilación o un seguro de desempleo porque nos está haciendo trampa. Sí, efectivamente hay mucho fraude, el tipo que trae una certificación de servicio falsa o el tipo que denuncia que está casado con una persona que no está casado, o no está divorciado y si está divorciado. Ese tipo se instaló muy fuerte en el personal del ANSES, entonces se le exigía más requisitos de lo que el sentido común indicaba. Ahora se ha vuelto a un nivel de flotación que hace que la gente se pueda sentir más cómoda”

Por su parte, el informante 3 nos aseguraba la permanente presencia de planes de capacitación y nos daba su opinión sobre el alcance de las mismas:



“La capacitación es prácticamente constante. A mí me parece que las capacitaciones, y eso pasa también en las empresas privadas, se va a lo teórico y después uno siempre termina aprendiendo mucho más en lo práctico. Creo que todavía falta eso, capacitaciones así”

“Las capacitaciones, salvo en los ingresantes, en la gente inicial, en los intermedios o avanzados, como para clasificarlos de alguna manera ¿no?, en los intermedios y avanzados en las capacitaciones se empiezan a conocer las problemáticas del día, más que dar una capacitación, entonces uno empieza a sacar normativas y pautas de trabajo para las problemáticas”

Mientras que preguntado sobre los “gerentes públicos”, el mismo informante nos comentaba lo que sigue a continuación

“Los gerentes siempre tuvieron responsabilidades. En el organismo se llaman directores, se está utilizando un léxico orientado más que al privado, al ámbito público”

[...] Yo tomo referencia un poco, vos me dijiste a partir del 2000, después esta normativa creo que arranca en el '97, '98, cuando se lanza el primer plan estratégico. Después creo que fue uno de los primeros organismos donde se lleva adelante el proceso de reforma gerencial, que tuvo sucesivas etapas, como vos lo dijiste, arranca por allá pero se va profundizando, y de alguna manera el impacto que tenía la tecnología, el tema de responsabilizar a los gerentes, todo eso hace, a mi manera de ver, un proceso de transformación. Hubo un cambio significativo de lo que era hace 15 años atrás a lo que es actualmente.

El informante 7, en concordancia con los anteriores, asegura que la capacitación es importante dentro del devenir del organismo; y lo expresa como sigue:

“Si, hubo talleres de lo que nos concierne a nosotros. Inclusive nosotros generamos un taller, porque hay personas acá que no están muy capacitadas para salir a la calle, entonces se lo capacita. Y aparte a medida de que sale una nueva norma o algo así, vamos convocando a la gente para que en un taller se le empiece a explicar, por ejemplo en el caso del servicio doméstico, que es muy complejo, hace poco hicimos un taller. Pero esto fue individual, la capacitación se da por orden de la gerencia”

“(Sobre la incidencia de esta capacitación) Entendiendo que después todos tenemos que responder los distintos tipos de capacitación y cumplir con los objetivos”

En la misma sintonía que el resto de los informantes, el entrevistado 8 nos aseguró la existencia de la capacitación en el ANSES, pero no realizó una correlación entre las mismas y una intención implícita o explícita de mejorar la prestación particular del organismo en cuestión

“En cuanto a la capacitación del personal, si hay. Siempre hay algún curso o alguna capacitación si se implementa una tarea nueva. Pero en general las decisiones vienen de arriba y si hay algo nuevo se hace alguna reunión para ponerse al tanto e inmediatamente hay que adecuarse. Muchas veces es el sindicato quien promueve las capacitaciones”

El mismo informante nos aseguraba que existió un momento en el ANSES en donde los así llamados “gerentes públicos” tuvieron lugar,



pero esa política parece haber quedado relegada:

“En una época había una política más fuerte de capacitar al personal en técnicas y herramientas tipo gerencial, pero después se dejaron de lado”

4.5.1 Conclusión parcial sobre los procesos de capacitación del personal y la injerencia de los llamados “gerentes públicos” en el ANSES que agrupa la categoría reconceptualización.

En lo expuesto por los distintos informantes con respecto a este último punto, se encuentra, al igual que en el análisis de la categoría anterior, un conocimiento por parte de los que fueron entrevistados de las capacitaciones llevadas adelante en el ANSES; existe, también, conciencia de que desde hace unos años a esta parte esa capacitación está presente y que antes no se daba; que la misma tiene el carácter de un recurso constante, aunque al momento de relacionar dichas capacitaciones con un plan estratégico que las cobijara, si fuera el caso, o que las mismas fueran el efecto necesario del cambio propiciado por la NGP dentro del organismo, tales correlaciones no aparecen. Lo mismo pasa con la presencia y fortalecimiento de los llamados “gerente públicos”. Se arguye en la mayoría de los casos que durante algún tiempo los rangos directivos pasaron a llamarse “gerentes”, pero la visión general de los mismos no está vinculada a una nueva manera procesar las funciones del ANSES. Aparecen, en cambio, como una reformulación que no viene a traer ningún cambio sustancial ni a la manera de encarar la cotidianeidad en las funciones

y procesos propios del organismo ni a la forma de relacionarse con los trabajadores de menor rango y que están bajo su mando.

TABLA 8.
Conclusiones parciales sobre la **Reconceptualización**

- La mayoría de los informantes concordaron en la existencia capacitaciones constantes y la posibilidad de realizar cursos para el personal que antes no tenían.
- La relación entre estas capacitaciones no la encontraron en la existencia previa de algún tipo de planificación estratégica que las cobijara.
- Asimismo, los informantes dieron cuenta de que los gerentes públicos son los antiguos directores, pero no relacionaron mayormente nuevas maneras de hacer a partir de la presencia de los mismos en el organismo

CAP 5.

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS Y ESTRUCTURACIÓN TEÓRICA

5. CATEGORÍAS DE ANALISIS Y ESTRUCTURACIÓN TEÓRICA

El propósito de este capítulo es poder estructurar, a partir de nuestro marco teórico, el análisis que llevamos adelante de nuestros datos con el objetivo de insertar lo allí expresado en un horizonte de sentido más general.

La posibilidad que nos ofrecían las categorías elaboradas por Lawrence y Thompson nos permitieron reducir el amplio horizonte que se abre al tratar de sistematizar las variables que intervienen en la NGP de una manera razonable. Las categorías de *Reestructuración, Reingeniería, Reinventar, Realineación, Reconceptualización*, nos sirvieron para cubrir sino todo, sí la mayor parte de las variables que intervienen en la NGP. Nuestra estrategia metodológica estuvo guiada por la teoría enraizada, la cual construye a partir de la saturación en las distintas categorías de las respuestas y dichas elaboraciones conceptuales de Lawrence y Thompson nos posibilitaron sistematizar las respuestas de los informantes claves a partir de estas cinco categorías sopesadas en la literatura especializada de manera positiva.

5.1 *Reestructuración*

Al momento de ser preguntados por lo que nosotros englobamos en la categoría de reestructuración la mayoría de los informantes aseguró que ***el organismo había sufrido cambios relativos a la agilización de trámites; celeridad y eficiencia en la atención y sistematización en la forma de proceder.*** Como lo hacíamos en ese capítulo, estas



tres variables que se pueden distinguir están en estrecha vinculación con lo que Sánchez González (2001) considera el concepto de “*desburocratización y competencia*”. Si este último tiene como objetivo liberar a las organizaciones del peso de los procedimientos y el formalismo, lo recabado como información y lo analizado en consecuencia a partir de la categoría reestructuración nos posibilitó encontrar evidencia empírica de dichos cambios.

Si quisiéramos tomar al “paradigma posburocrático”, elaborado comparativamente por Barzelay y más arriba detallado, también podríamos decir que dicha categoría utilizada en el análisis de los datos (*Reestructuración*) y las consecuencias que sacamos de ella se inscriben en uno de los puntos del mencionado paradigma; el designado por el autor como la “*Mejora Continua de los Procesos*”. En efecto, si la NGP viene a traer, entre otras muchas cosas, la posibilidad de mejorar un determinado proceso administrativo ya sea acentuando aquello que posibilita un mejor rendimiento o ignorando lo que en un determinado proceso obstaculiza o enlentece el término del mismo, las evidencias empíricas que trabajamos a partir de nuestra categoría se encuentran en sintonía por lo elaborado por Barzelay.

Como apuntábamos al momento del análisis, una dificultad radica en sopesar con exactitud la profundidad del cambio introducido, ya que de acuerdo a algunos de los informantes el mismo aparece como muy notorio e importante; mientras que en otros el cambio es considerado “natural” o inevitable frente a un nuevo estado de cosas en las cuales el ANSES solo estaría acomodándose a lo necesario y, por tanto, estaría ausente cualquier “acción racional con arreglo a

fines" (Weber, 1964). Montgomery (1995), al realizar una comparación entre los "valores" de los paradigmas en cuestión ("tradicional/nuevas orientaciones") también incorpora, al igual que los anteriores autores mencionados, la idea de en que las "nuevas orientaciones" de las administraciones públicas se encuentra el "cambio de programas" en vez de la "agregación de programas". Es decir, se plantea que aquellos programas que no funcionan debido a diversas cuestiones deberían ser directamente cambiados y no, como supuestamente ocurre en las administraciones tradicionales, agregarse a otros. La simple agregación de programas no es señal de eficiencia; sí, el cambio. No otra cosa fue lo que pudimos encontrar, si bien con algunos contrastes, entre las respuestas de los informantes.

5.2 Reingeniería

Lo que nos pareció importante de esta categoría fue la consideración de que como tecnología de gestión, como dicen Lawrence y Thompson:

"sus dispositivos están orientados hacia los procesos, prescindiendo de las tareas y las posiciones establecidas en las jerárquicas organizacionales. La reingeniería aprovecha las ventajas de la tecnología informática para promover un trabajo más inteligente que elimine el papeleo innecesario y redundante"

En estrecha vinculación con esta definición, Sánchez González (2001) brinda otra serie de categorías para pensar en las características centrales de la N GP, que nosotros también tuvimos en cuenta para elaborar nuestro marco teórico. Una de ellas es la llamada "Jerarquías



aplanadas” cuya idea principal es “*aplanar las organizaciones (disminuir los niveles jerárquicos) tiene otros efectos en la mejora interna de la gestión: los trámites se acortan y el tiempo necesario para completar los procesos se reducen sensiblemente*”. Lo que queremos resaltar, entonces, es que ambos autores, a través de las categorías mencionadas, desechan como central en la NGP las tareas “propias” de cada jerarquía y, por el contrario, enfocan uno de los objetivos en la eliminación de tareas innecesarias o de aquellas que redundan en procesos y no aportan sustancialmente a un trabajo más eficiente y efectivo.

Aquí también, para esta categoría que estamos analizando (*Reingeniería*) es necesario anotar la correspondencia de la misma con la “Mejora continua de los procesos”, elaborado por Barzelay en su comparación entre ambos paradigmas burocráticos.

En relación con el cúmulo de respuestas que los informantes nos brindaron y que nos permitieron constatar la existencia de cambios producidos en el ANSES, una de las variables por excelencia en dicho proceso parece haber estado centrada en la disponibilidad y puesta en forma de herramientas informáticas que hicieran de las funciones específicas y de los trámites ordinarios procesos más ágiles y con mejores resultados para los ciudadanos objeto del organismo. En efecto, como decíamos en el capítulo dedicado al análisis de las entrevistas, la mayoría de los informantes, en este punto, resaltaron el carácter preponderante de la tecnología; así, la centralidad de los cambios parece haber estado signados por la posibilidad que prestó el uso de las tecnologías en la potenciación de los resultados buscados. No encontramos, por el contrario, evidencias explícitas de cambios en las “jerarquías” que posibilitaran mejores rendimientos

de las funciones de cada área del organismo.

La incorporación de diferentes tecnologías de información y comunicación (TIC) como insumo para un mejor rendimiento administrativo y como resorte central de la NGP es tratado por innumerables autores (Gaetani, 2009; Manning y Shepherd, 2009; Ruiz 2012; Olavarría Gambi, 2010, etc.). Es decir, en la mayoría de estos trabajos sobre NGP, la tecnología aparece vinculada necesariamente de manera positiva a ella, como si el despliegue de todo lo que encierra el paradigma “posburocrático”, de “nuevas orientaciones” o cualquier sinónimo que intente desmarcar a la NGP del tipo ideal weberiano no solo no estuviese completa sin las funciones y posibilidades que permiten las Tics, sino que sin ellas no podría completarse como sí misma.

5.3 Reinventar

Por su parte, esta categoría encuentra eco en varias elaboraciones teóricas que dan cuenta de las características de la NGP ya que, como dice su definición, su objetivo sería

“crear en el seno de la administración pública una “cultura de espíritu empresarial” que facilite la introducción de mecanismos de mercado y pensamiento estratégico en el sector público. Las organizaciones públicas tendrán que operar con una orientación de planificación estratégica de largo plazo, centrándose en los resultados, remitiéndose a los incentivos del mercado y tomando en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano” para satisfacer sus demandas y expectativas...



captar su punto de vista, como una forma de obligar a competir a las agencias, tanto internamente como con proveedores externos de servicios (López, 2004: 10)

En esa definición que López toma de Lawrence y Thompson, nosotros encontramos vinculaciones con diversos autores que utilizamos para la construcción de nuestro marco teórico. Al operacionalizar dicha categoría lo hicimos a partir de cuatro variables que la componen y que son:

- Mecanismos de mercado
- Planificación estratégica
- Orientación por resultados
- Tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”

La variable “mecanismos de mercado” se encuentra presente en varios autores, entre ellos Estévez (2001), cuando describen la “cultura organizacional” del Nuevo Management Público (NMP), que los mismos toman de Charih y Daniels (1997). En la comparación entre los paradigmas que estamos estudiando Estévez (2001) consideran que la cultura organizacional del NMP está basada en *“características del sector privado, innovación, gerenciamiento de tipo privado o comercial, responsabilidad por resultados, aumento de la dicotomía entre administración y política”*. También hace hincapié en dicha variable Montgomery (1995) cuando explicita los valores de la NGP; como también Barzelay (1998); este último cuando enumera las características del “paradigma posburocrático” e incorpora

en ellas la “producción”, en contraste con la “administración” del paradigma burocrático. Esa producción está marcando la orientación al resultado buscado, al fin perseguido por aquel nuevo paradigma, que en los restantes autores es conceptualizado como “orientación por resultados”.

En cuanto a la “Planificación estratégica”, dos de los autores utilizados aquí para nuestro marco teórico la mencionan, como son Altaba Dolz (2010: 74) que en su listado de características de la NGP la refiere de la siguiente manera *“definición de objetivos e indicadores de éxito para los diferentes servicios expresados preferentemente de manera cuantitativa”*. Esa “definición” de la que habla Altaba Dolz se logra, a partir de la NGP mediante la planificación estratégica que incorpora la misión, los objetivos, los resultados, los actores que favorecen o potencialmente perjudican los objetivos, etc.; de manera que esa definición está enmarcada en el concepto de planificación estratégica que nosotros venimos trabajando. En el mismo sentido debe entenderse el sentido de lo aportado por Montgomery

cuando en la comparación de los valores de cada paradigma habla de “Organización en función de la misión”. La disposición de las unidades de una organización, sus funciones, los procesos de cada área y sus “productos” específicos, se orientan, de acuerdo a ese apunte, de acuerdo a la misión que el organismo tenga, y esa misión no viene de otro lado que del planeamiento estratégico que estipula desde la visión macro de dicho organismo como sus metas y puntos intermedios que permiten la consecución exitosa de la misma.

Por su parte, la orientación por resultados, tercera variable que integra la categoría *Reinventar*, es una constante en casi todos los



autores que venimos trabajando, así dicha aseveración de esta característica como central en la NGP aparece en Montgomery (1995) con su “Organización en función de la misión” en contraposición a la “Organización para el control” propio de los valores del paradigma “tradicional”. Lo mismo se encuentra en Altaba Dolz (2010) al momento de describir las características esenciales del paradigma aquí estudiado; dicho autor lo consigna de la siguiente manera “*asignación de recursos y recompensas ligados a resultados. Se han de enfatizar los resultados más que los procedimientos*”. Como especificamos más arriba para los “mecanismos de mercado”, Estévez (2001) también considera la “responsabilidad por resultados” cuando tratan de la “cultura organizacional” del NMP como mecanismo sobresaliente en contraposición a la “Gerencia Pública Tradicional”.

Por su parte, Sánchez González (2001: 139) incorpora la “evaluación por resultados” cuando lista los puntos fuertes de la NGP a partir de un excelente trabajo de sistematización del corpus que se aboca a los temas aquí considerados. En ese sentido, decíamos, la “evaluación por resultados” “*pone el acento en los resultados de la gestión y buscan medir o ponderar la adecuación entre éstos y los objetivos perseguidos*”.

Lo mismo ocurre con las elaboraciones de Barzelay (1998) en la comparación entre los paradigmas en cuestión; especificando para el paradigma posburacrático el “*identificar misión, servicios, clientes y resultados*”, para orientar los esfuerzos en dichos resultados propuestos y no aferrarse a las funciones, autoridades y estructuras propias del paradigma burocrático.

Cuando queremos vincular la variable “*tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”*” con el corpus teórico

utilizado para la construcción de nuestro marco conceptual, vemos que la mayoría de los autores utilizan esta idea, propia del sector privado, para pensar la especificidad de la NGP. Montgomery (1995) establece en la comparación entre los “valores del trabajo” de los paradigmas, la “orientación a los clientes” propios de la NGP. Por su parte, Estévez (2001) también considera que el NPM tanto en su dimensión sobre la cual hace “foco” como en la relativa a su “vocabulario” vuelca en el primer caso y se refiere en el segundo como “cliente” y “servicio al cliente” respectivamente. Es decir, la vista en un caso y la referencia en otro están puestas en el cliente como aquel que es el destinatario final de los diferentes outputs de la administración; en contraste con la Gerencia Pública Tradicional que haría foco en los ciudadanos y las comunidades en el primer caso y su vocabulario estaría orientado por las nociones de “Interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos, etc.”.

Otro autor que incorpora a los clientes y sus actitudes como el objetivo de la NGP es Sánchez González (2001:139) cuando asegura que la noción de “*clientelización*”

Implica un cambio radical en la orientación de los servicios públicos. Lo que la idea del cliente permite es superar la percepción imperfecta que el mercado público tiene de las preferencias de los ciudadanos. Convertir a los ciudadanos en clientes significa también dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (empowerment).

Barzelay utiliza la misma idea que venimos tratando, pero se refiere



al objetivo de la NGP como “Resultados que valoran los ciudadanos”. En nuestra operacionalización de la variable utilizamos el híbrido “cliente- ciudadano” asumiendo el riesgo de la posible contradicción en los términos, a partir de la certeza que lo que está en juego con dichos conceptos (cliente/ciudadano) no es tanto las consecuencias para la administración pública de orientarse por uno u otro concepto; de si lo hace a partir del de “cliente” incorporaría “connotaciones instrumentales y mercantiles que dicho uso encierra, como también anota Sánchez González; o si lo hace mediante el concepto de “ciudadano” estaría únicamente orientada por las ideas de “interés público o general, democracia, equidad social, debido proceso, reglamentos” como argumenta Estévez (2001). Lo que creemos que es importante resaltar es aquello que ya anotó en el mismo tono Sánchez González, y que no es otra cosa que ya sea mediante el concepto de “cliente” o de “ciudadano” lo central es que significa *“dotarlos de relevancia y de poderes sobre los servicios que recibe (empowerment)”*. Es decir, no tanto las consecuencias teóricas de la opción por uno u otro concepto con sus preceptos y aprioris, que por supuesto importan y mucho para saber cabalmente la orientación de dicha administración, sino hacerlos visibles a través de la noción de “empoderamiento”; no solo ser receptores pasivos de los servicios y outputs de los distintos organismos de la administración pública, sino sobre todo que sean capaces de, a través de algunos mecanismos, dar a conocer sus puntos de vista sobre los mismos, sus necesidades, sus intereses.

5.4 Realineación

Como especificamos en el capítulo correspondiente al análisis de las entrevistas, esta categoría de Lawrence y Thompson, definida como aquella que se “*centra en el cambio hacia el interior de la organización*” (Lawrence y Thompson, 1999: 263), es muy poco delimitada; sin embargo el espíritu de dicha categoría está estrechamente vinculado a los cambios de estructuras que los planes estratégicos posibilitarían como resultado necesario de una conversión de las distintas áreas del organismo en acuerdo con aquel. De esta manera, dicha idea creemos que la plasma Montgomery cuando supone que a diferencia de la administración tradicional donde la estructura es centralizada y jerárquica, en sus “valores de la estructura” la NGP, o las “nuevas orientaciones” como prefiere decir, debe ser “descentralizada” y “plana”. No podría entenderse esto más que como un cambio introducido por este nuevo paradigma, aunque en la lectura de Montgomery no aparecen de manea explícita los gerentes realizando dichos cambios a partir del planeamiento estratégico; como sí lo consignamos nosotros a la luz de la categoría de Lawrence y Thompson en cuestión.

El otro autor que considera a nuestro entender los cambios en las estructuras administrativas y que se relaciona por ello con esta categoría de realineación propuesta es Altaba Dolz (2010: 74), quien establece que la NGP postula la “*desagregación del monolítico sector público anterior en unidades operativas descentralizadas alrededor de productos. Se han de crear unidades manejables...*”. Entendemos que aquí ocurre lo mismo que con la elaboración de Montgomery anteriormente señalada; no hay una explicitación por parte del autor de mediante qué mecanismo se logra dichos cambios o mediante qué agentes debe ser llevada adelante, pero no existen demasiadas



alternativas que pensar que debería ser mediante planes estratégicos.

Con la categoría de “Ruptura del monolitismo y especialización” Sánchez González (2001) intenta establecer que las grandes organizaciones administrativas, en la NGP darían lugar a “*organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno*”, cuyo instrumento idóneo sería la “*agencia*” y donde “dicho sistema implica la creación de unidades gestoras independientes de las estructuras centrales”. Al igual que las anteriores dos formulaciones, continuamos con la misma tesis antes señalada para pensar los cambios introducidos en las administraciones públicas.

5.5 Reconceptualización

Con respecto a esta categoría, la misma encuentra eco teórico en algunos de los autores trabajados hasta aquí. Así, mientras la idea de Lawrence y Thompson era con la misma apuntar a “*mejorar en todas sus dimensiones el ciclo de aprendizaje organizacional*”, reformulando para ello “*la política de gestión de recursos humanos, apuntando a la cooptación de “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia*”, en Sánchez González se expresa con la categoría “*Potenciación de gestores y clientes*” la cual supone en los gestores “reconocer capacidades para tomar decisiones relativamente autónomas y asumir un papel activo en la definición del interés público”; junto a otra idea que se encuentra presente en la categoría “*Gerentes públicos o managers*” que es aquella de “dejar que los gerentes públicos gestionen”, para “*lograr que las cosas se hagan*”. Encontramos que la categoría reestructuración, utilizada por nosotros, tiene su correlato mediante

otras categorías pero bajo la misma idea en dicho autor. Asimismo, Estévez (2001) plantea en la comparación ya aludida que en los “valores” del NMP se encuentran la “creatividad” y el “entusiasmo” mientras que los “funcionarios públicos” son “emprendedores”, y se “valoriza la acción”. Esta caracterización de la bibliografía referida al NMP está estrechamente vinculada con la definición de Lawrence y Thompson en cuanto a la reformulación de la política de recursos humanos, buscando mediante esta “gerentes públicos” con capacidad de liderazgo y empleados comprometidos con los objetivos de la agencia”. Lo mismo ocurre con Montgomery cuando especifica los “valores de los empleados” considerando positivamente aquellos empleados “activos”, “orientados”, las “actitudes productivas”, la “capacidad”, el “enfoque a la innovación”, el “trabajo en equipo”; todas ellas actitudes deseables y que se encuentran en la centralidad de las reformulaciones de las políticas de recursos humanos.

En la construcción de nuestro marco teórico tuvimos que recurrir a muchos autores dedicados al estudio de las administraciones públicas. Esperamos haber dejado claro que la NGP no se trata de una formulación normativa única ni de una construcción teórica en la cual se puntúan normas o reglas capaces de encontrar en la práctica de las administraciones públicas. Más bien se parece a un complejo conjunto de elaboraciones teóricas que no es posible encontrar tras correr el velo. Si Gastón Bachelard (1948) tiene razón, el realismo ingenuo es uno de los obstáculos que primeramente deben sobreponerse para poder decir o hacer algo a partir de lo conocido como Nueva Gestión Pública (NGP). La construcción de dicho paradigma se encuentra en diversos autores que hemos trabajado, ya que creemos que ninguno de ellos en solitario ha podido arrogarse la potestad de definir de una vez y para siempre semejante empresa. Por supuesto que alguno de



ellos nos ha posibilitado una mejor comprensión del tema; ya sea por su claridad, ya sea por su mayor exhaustividad en la incorporación de los aspectos que dicho paradigma engloba. Aún diciendo todo esto, en nuestra construcción teórica hemos hecho hincapié en algunos autores que consideramos necesarios para poder trabajar estas cuestiones y así incorporamos las elaboraciones de Barzelay, Hood, Lawrence y Thompson, Montgomery, Estévez, Dolz, Osborne y Gaebler, López o Sánchez González debido a su acertado enfoque en el tema que nos ocupa. Como dijimos en la primera parte del presente trabajo, asumimos, a partir de Sautu (2007), como verosímil la posibilidad de “*unificar la diferencia*”; es decir, lograr una sistematización de los diferentes conceptos que en los diversos trabajos referidos al tema de la NGP se encuentran, en pos de nuestro abordaje conceptual.

Lo que hemos hecho aquí, entonces, fue buscar en las elaboraciones teóricas producidas por los distintos autores utilizados para la construcción de nuestro marco teórico las correspondencias existentes con las variables que componen las categorías con las cuales analizamos el cuerpo de entrevistas una vez que el trabajo propiciado por la teoría enraizada nos posibilitaba la utilización de las mismas. Lógicamente, no es posible calcar propuestas teóricas de diversos autores a las variables de cada una de las categorías, pero hemos dado razón de los muchos puntos de contacto entre aquellas y estas. Algunas variables de las categorías no se encuentran tal cual nosotros las utilizamos a partir de Lawrence y Thompson pero, en todo caso, en aquellas hemos sí encontrado evidencia de una correspondencia teórica aunque no terminológica. Es decir, hemos encontrado que las categorías utilizadas para el análisis, tienen, *todas ellas*, las necesarias correlaciones con las elaboraciones de los autores que utilizamos para la construcción conceptual de nuestro trabajo.

CAP 6.

CONCLUSIONES

6. CONCLUSIONES

El presente estudio ha intentado describir, comprender y analizar, desde la perspectiva de los informantes claves, los principales cambios propiciados por la Nueva Gestión Pública (desde el primer plan estratégico en 1996 hasta 2008). No existe un corpus bibliográfico específico sobre las reformas introducidas en el ANSES durante esos años; de manera que el trabajo que presentamos es exploratorio. Busca encontrar algunas respuestas a partir de lo planteado más arriba, pero también abrir posibles líneas de investigación futuras a partir del estudio de caso que aquí presentamos. Según Stake (1975) por definición los estudios de caso no son replicables en sus conclusiones hacia otros objetos de estudio pero sí pueden establecer condiciones teóricas disparadoras de preguntas. Al fin y al cabo la ciencia necesita de buenas preguntas a partir de las cuales orientarse.

En este sentido, hemos decidido investigar cómo es la visión que los informantes claves de la ANSES perciben respecto de las modificaciones introducidas en el proceso de reforma de la década del '90. Las reformas implementadas por la Nueva Gestión Pública, pueden ser expresadas en el plano teórico o académico, pero no ocurre lo mismo con la implementación con la percepción de sus efectos en la visión de los empleados de la ANSES; constituyendo esto último, un acervo valioso para comprender el grado de acatamiento a las mismas, la conformidad o no con ellas, la puesta en práctica, el convencimiento, el mejoramiento (en todo caso) de los procesos a partir de las mismas. Quisiéramos también, indicar que por la naturaleza cualitativa de la pregunta de investigación, recurrimos a la Teoría Enraizada como estrategia metodológica debido a las enormes



ventajas que presenta para este tipo de abordajes de investigación (Strauss & Corbin, 1999; McCallin, 2003).

Teniendo como objetivo dar respuesta a la pregunta que dio origen al presente trabajo, lo que presentamos a continuación son las conclusiones que, a partir del análisis de las entrevistas, hemos sistematizado en torno a las categorías, estrategia explicitada en el punto 4.

¿Qué cambios se produjeron en el organismo a partir de la implementación de algunas de las ideas provenientes de la NGP?

Emerge de la evidencia empírica analizada, que los informantes clave entrevistados, como comunidad epistémica (Carlsson, 2000), comparten la idea de que los cambios atravesados por el ANSES a partir de mediados de los años noventa han afectado el accionar burocrático del ANSES.

Primeramente, surge de la evidencia empírica que se agilizaron, de acuerdo a los informantes, ciertos trámites esenciales en las prestaciones de los servicios del ANSES. Aquí, los ejemplos que hemos encontrado dan cuenta que esos cambios introducidos habrían tenido consecuencias beneficiosas tanto en los tiempos de atención como así también en una mayor capacidad de trabajo sobre los expedientes respectivos. Habría, así, una suerte de mejor atención para cada uno de los casos/expedientes en curso debido, entre otras cosas, a un cambio en la disposición del organismo como prestador de servicios. Las áreas o puntos más especificados a la hora de dar cuenta de los cambios fueron:

- Agilización de trámites
- Celeridad y eficiencia en la atención
- Sistematización en la forma de proceder

Segundo, los informantes aseguraron que ese mismo cambio es positivo para la conclusión final de los trámites allí llevados adelante. La percepción de los mismos fue que en un determinado momento ese cambio, para algunos más pronunciados que otros, se produjo; con efectos como una distinta manera de tramitar cuestiones que antes se hacían de una manera y ahora, sobre todo a partir del uso de ciertas tecnologías, de otra.

Como decíamos en el capítulo del análisis, no podemos afirmar el gradiente del cambio, su profundidad específica, pero debemos constatar un cambio en la actividad cotidiana del ANSES en cuanto a la atención de los principales servicios brindados y, a la vez, vincular dicho cambio con la introducción de nuevas medidas o formas de hacer que tienen su resguardo teórico en la NGP.

Una dificultad que encontramos fue que en la visión de algunos informantes el cambio aparece como muy rotundo; pero en otros el mismo aparece ligado a una suerte de “*naturalidad*”, de un proceso que por el propio peso de las cosas estaría destinado a desarrollarse.

¿Cuáles fueron las mejoras introducidas para hacer más eficientes los procesos y las funciones?

En este punto existen dos posiciones tomadas por los informantes. La mayoría de los mismos resaltaron el carácter preponderante de



la tecnología en dicho proceso; la centralidad de los cambios estaría marcada de una manera muy clara por la posibilidad que abrió el uso de las tecnologías en la potenciación de los resultados encontrados a partir de la misma. De acuerdo a la mayoría de los informantes, el ANSES habría desarrollado nuevas maneras de llevar adelante los procesos administrativos, con una mejor eficiencia en los mismos. En algunos casos, en las respuestas de los informantes, el advenimiento de las herramientas informáticas aparece como propio de un decurso natural; es decir, la aparición de éstas estaría dada por una suerte de ley de *gravedad informática*, si se nos permite la apurada expresión. De esta manera el juicio de valor sobre el cambio mengua debido a dicha consideración.

Otros informantes ven en la incorporación de las mismas un recurso administrativo mantenido por las autoridades del organismo suponiendo en las mismas una visión moderna de la administración, la cual estaría demandando, por el complejo universo con el cual se relaciona, un acoplamiento al mismo necesariamente a partir de tales mecanismos. En este sentido, alguno de los informantes no encontró cambios sustantivos relativos a una mejora en los procesos administrativos; y por el contrario alguno consideró que al momento de realizarse la entrevista el ANSES contaba con mayores procedimientos para realizar las funciones que le son propias. El ANSES, de acuerdo a estos informantes claves, habría tomado nota de su necesidad de cambio; un cambio motivado por la fuerza que impondría el entorno en el cual se encuentra. Esto queda claro cuando los informantes aducen que el organismo se encontró con una mayor complejidad de los trámites y sobre todo del universo de que debía atender y, por tanto, *necesariamente* habría incorporado herramientas y nuevos modos de hacer.

Más allá de estas consideraciones, quisiéramos resaltar que el proceso por el cual el ANSES incorpora distintas herramientas informáticas en su cotidiano accionar es resaltado por la mayoría de los entrevistados para cristalizar el hecho notorio para ellos que los modos de hacer, la forma de llevar adelante las tareas en dicho organismo supusieron un cambio notable con respecto a años anteriores.

¿Qué nuevos mecanismos se propusieron en el accionar del ANSES?

En este apartado la sistematización de las respuestas a partir de las variables que utilizamos nos permitieron constatar una mayoría de los informantes que, si bien con matices y sopesando de distinta manera la relevancia de las variables, su profundidad efectiva en el accionar del organismo, como asimismo de los porqué de la incorporación de dicha herramienta o recurso y sus consecuencias en el mejoramiento del organismo, coinciden en argumentar que los “*mecanismos de mercado*”, la “*planificación estratégica*”; la “*orientación a resultados*” y el “*tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente-ciudadano”*” tuvieron lugar, como herramientas administrativas en el ANSES.

- **Mecanismos de mercado:** la gran mayoría de los entrevistados, menos dos que no encontraron ningún cambio en relación a las cuatro variables que incluye esta categoría con la que trabajamos, coincidieron en que existen mecanismos de asignación de mejoras para los empleados cuando se llegan a determinadas metas, a ciertos objetivos cumplidos.
- El Plan Operativo Anual (POA), que implicaría un determinado



número de tareas a realizar por cada agente y área administrativa, fue el más recurrente a la hora de los ejemplos. Como decíamos, esta introducción de metas a cumplir a cambio de algún tipo de recompensa económica, nada tiene que ver con la administración pública tradicional o weberiana (Barzelay, 1998); sino que se inserta en un cambio producido por la NGP. Por tanto, en el ANSES, a partir de lo expresado por la mayoría de los informantes existiría un control con respecto a la cantidad de tareas, expedientes, o trámites a realizar de acuerdo a lo programado, lo que dentro de la literatura especializada se entiende como “*mecanismos de mercado*”.

- **Planificación estratégica:** Muchos de los informantes aseguraron la existencia de planes estratégicos. Algunos hacían hincapié en “un gerenciamiento”, sin explicitar el anterior concepto pero, de acuerdo a lo que pudimos conversar, se referían precisamente a una forma de encarar las actividades cotidianas a partir de una nueva forma, de seguir las actividades establecidas con el conocimiento de que existe alguna plataforma en la cual las metas y objetivos se encuentran establecidas. Algunos de los entrevistados dieron por sentado la existencia de tales planes estratégicos, pero ninguno pudo dar cuenta de manera cabal el alcance de los mismos, sus objetivos principales, las líneas directrices más gruesas, etc. De modo que se aprecia una distancia considerable entre aquello que puede postular un plan de esta naturaleza y los conocimientos para llevarlos adelante por los trabajadores entrevistados.
- **Orientación a resultados:** Los informantes que dieron cuenta de esta dimensión coincidieron en expresar que en el ANSES se evidencia un cambio de orientación. Existe en la visión de

los informantes una identificación entre las distintas funciones realizadas y el fin de los mismos, en los que se ubica el beneficiario (cliente-ciudadano) como el objetivo.

- **Tomar en cuenta las actitudes y los comportamientos del “cliente- ciudadano”.** En este punto los informantes, al igual que en las anteriores dimensiones analizadas, aseguraron que existen algunos resortes administrativos, anclados en las nuevas tecnologías , que posibilitan tener en cuenta las opiniones de los usuarios; aunque de acuerdo a los mismos no está claro cómo repercute dicha herramienta en la modificación o mejoramiento de los trámites respectivos.

¿Cuáles fueron las modificaciones estructurales que se produjeron como consecuencia de la aplicación de las líneas generales establecidas en los planes estratégicos?

De acuerdo a lo expuesto, no existe una clara y precisa contundencia en los informantes clave sobre los cambios producidos como consecuencia de las reformas propiciadas por los planes estratégicos en el ANSES.

La afirmación de la mayoría de los entrevistados está anclada en la existencia de cambios significativos en la estructura del organismo; pero la causa más importante encontrada para dar cuenta de este proceso es aquella que relaciona los cambios al entorno político y a razones de tipo circunstanciales, en el mejor de los casos, teniendo que pensarse como consecuencia de una necesidad de dar respuesta a presiones extra administrativas. Es decir, no aparece una relación



entre los cambios en la estructura y la idea de la NGP sobre la realineación que aquí venimos trabajando.

¿Qué reformulaciones se produjeron en la política de recursos humanos para una mejora en los procesos de aprendizaje organizacional?

En lo expuesto por los distintos informantes con respecto a este último punto, se encuentra, al igual que en el análisis de la categoría anterior, un conocimiento por parte de los que fueron entrevistados de las capacitaciones llevadas adelante en el ANSES como correlato positivo de todos los cambios producidos desde mediados de la década de los '90.

Existe, también, conciencia en la mayoría de los entrevistados de que es a capacitación está presente y que antes no se daba; es decir, que la misma tiene el carácter de un recurso recurrente y positivo, aunque al momento de relacionar dichas capacitaciones con un plan estratégico que las cobijara, si fuera el caso, o que las mismas fueran el efecto necesario del cambio propiciado por la NGP dentro del organismo, tales correlaciones no aparecen. Lo mismo pasa con la presencia y fortalecimiento de los llamados “gerentes públicos”. Se arguye en la mayoría de los casos entrevistados que durante algún tiempo los rangos directivos pasaron a llamarse “gerentes”, pero la visión general de los mismos no está vinculada a una nueva manera de procesar las funciones del ANSES. Aparecen, en cambio, como una reformulación que no viene a traer ningún cambio sustancial ni a la manera de encarar la cotidianeidad en

las funciones y procesos propios del organismo ni a la forma de relacionarse con los trabajadores de menor rango y que están bajo su mando.

Ahora bien, según lo expuesto, es posible plantear que los cambios de la NGP que perduraron al período de reformas estatales de los años 90' -tal como se había postulado en la hipótesis del presente trabajo- tuvieron un impacto positivo en los procesos organizacionales de la Anses. No fue nuestra intención cuantificar el nivel de eficacia y eficiencia logrado en el organismo analizado, pero sí podemos señalar claramente, algunos procesos en los cuales se percibió una mejora sustancial, como fue el caso de los vinculados a la innovación interna, la gestión por resultados, la orientación al cliente, la planificación estratégica y el aprendizaje organizacional. Por todo ello, creemos que nuestra hipótesis ha sido confirmada.

Como forma de aportar una prognosis final para futuras investigaciones, creemos que vale la pena señalar que las reformas que tienen un cierto nivel de éxito sobre los problemas organizacionales, están íntimamente ligadas a la percepción de utilidad y pertinencia de las mismas. No hay reforma exitosa si no hay un efecto práctico en la vida cotidiana de la organización.



CAP 7.

ANEXOS

ANEXO I:

7. MODERNIZACION DEL ESTADO Y ENFOQUE GERENCIAL: EVOLUCION HASTA LA ACTUALIDAD, PERSPECTIVAS Y DESAFIOS

En este apartado analizo la influencia del enfoque de la reforma gerencial del Estado en las políticas diseñadas después del 2001 en la Administración Pública Nacional hasta el periodo de gobierno que concluyo en el 2023, para ello utilzo como marco conceptual el análisis de las políticas diseñadas en su fase de formulación sin tomar en cuenta las etapas de implementación o del resultado de las mismas, que constituyen aspectos más complejos y que ameritan estudios más profundos por la cantidad de variables que intervienen.

Al abordar el tema desde la formulación, lo entendemos como el ámbito de las intenciones, la voluntad y la decisión de llevar adelante una política, para lo cual el enfoque metodológico que utilizamos consiste en analizar las decisiones políticas, las disposiciones jurídicas, las adecuaciones de estructuras organizativas y elaboración de programas que constituyen cuestiones sustanciales para el tratamiento del tema.

Como veremos el modelo gerencial estuvo presente en todas las etapas de los diferentes gobiernos después de la crisis que llevaron adelante propuestas con mayor o menor nivel de implementación de las ideas que en el fondo lo que procuraban era incorporar herramientas para mejorar el funcionamiento del sector público, más allá de las inclinaciones ideológicas y los posicionamientos políticos de cada gobierno que le sirvieron de sustento para justificarlas.



Naturalmente posterior a su momento de auge en la década de los 90, tuvo que convivir con otras visiones y enfoques acerca de cómo mejorar la gestión, muchas veces haciendo énfasis en determinados instrumentos y otras compartiendo los mismos, pero que nos muestra a las claras como la vigencia de una forma de operar dentro del aparato público del estado siguió estando vigente.

7.1 La Modernización del estado y el modelo gerencial

Un modelo es una explicación de la realidad que se vale de marcos conceptuales para dar cuenta de hechos y fenómenos desde una orientación o perspectiva teórica determinada.

Un factor determinante es la racionalidad dominante para comprender como los factores de poder ejercen su influencia en el pensar y el hacer. (Etkin, 2000)

Un modelo no solamente puede darnos un marco conceptual, una manera de comprender el mundo, una representación de fenómenos y dinámicas sociales, sino que puede ayudar a formular soluciones prácticas a problemas de carácter político, social y organizacional.

En la gestión pública los modelos no son neutros, es decir es necesario considerar la dimensión histórica y política en la cual se desarrollan estos paradigmas explicativos de la realidad.

Es posible describir varios modelos según las épocas y la influencia del pensamiento hegémónico del momento. Hay diversas clasificaciones, la mayoría de ellas establece taxativamente tres modelos en las últimas

décadas: el modelo burocrático tradicional, el modelo de la nueva gerencia pública y en los últimos años la aparición del modelo de la gobernanza. Por supuesto que existen otros, pero son estos los que han ejercido mayor predicamento y que en general siguen desempeñando un rol importante en el accionar de las administraciones públicas.

Cada uno de estos modelos ha impactado y sigue impactando en distinto grado en la administración pública argentina y haciendo una breve caracterización de cada uno de ellos y siguiendo el consenso generalizado, se puede afirmar que: el Modelo Burocrático Clásico, surgido a fines del siglo XIX, se basa en procesos y normas rígidas, con énfasis en el mérito, eficiencia y diferenciación entre política y administración. El modelo de la Nueva Gestión Pública, que incorpora herramientas gerenciales del sector privado, gestión por resultados, flexibilidad organizativa y el concepto de “cliente”. Por último, el modelo de la Gobernanza, basado en redes, consenso, transparencia y participación que busca satisfacer demandas sociales con colaboración de actores no estatales.

En distintos momentos históricos nuestra Administración pública ha sido destinataria de políticas, normativas, programas, reconfiguración de estructuras, tecnologías e instrumentos aportados bajo la impronta de cada paradigma, lo que da cuenta de un entramado heterogéneo y complejo del escenario en el cual se desenvuelve el aparato público.

En este marco, el modelo gerencial se ha mantenido como orientación en las últimas décadas a pesar de las marchas y contramarchas. Esto se demuestra en las distintas políticas e iniciativas puestas en funcionamiento que signaron el derrotero del sector público en cuanto a las tendencias aplicadas a las transformaciones y la mejora de la gestión.



Los planes aparecen como elemento clave para viabilizar y llevar a la práctica una serie de medidas dirigidas a la implementación de acciones modernizadoras y el gerencialismo como perspectiva que atraviesa los distintos momentos desde la década de los 90.

En efecto, hubo diferentes planes que se ejecutaron desde la aparición de las ideas del New Public Management con las llamadas reformas de segunda generación, que tuvieron como dispositivo político a los planes de modernización del estado que se instrumentaron en diferentes etapas hasta nuestros días. Esos planes se organizaron a través de un conjunto de normas, reformas y adecuaciones estructurales y procesos administrativos en la administración pública nacional para hacer posible los cambios propuestos.

Esto se vio reflejado en los planes de modernización puestos en funcionamiento desde el primero de ellos a través de la ley 24.629/96 y más específicamente el decreto 558/96 en su artículo 8, inciso 1, que crea la Unidad de Reforma y Modernización dentro de la Jefatura de Gabinete, que tenía como tarea crear el Programa de Modernización del Estado. Continua, luego a través del decreto 17/2000 y la creación en el año 2000 de la Secretaría de Modernización del Estado, primero en el ámbito de la Vicepresidencia de la nación, traspasada más adelante al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros que pone en marcha el I Plan de Modernización del Estado (Decreto PEN 103/01). Posteriormente, esta línea de acción sigue con la implementación del II Plan Estratégico de Modernización del Estado en el año 2007 a través del Decreto 1829/2007 que aprueba el Convenio entre la República Argentina y El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la adjudicación del Préstamo BIRF Nº 7449-AR (2007-2011), y más cercano en el tiempo la puesta en marcha del

Plan de Modernización del Estado en el año 2016 (Decreto PEN 434) en la era del presidente Macri con la creación del Ministerio de Modernización de la Nación.

El rasgo principal de todos estos planes enunciados es que siguen una línea conceptual y práctica que se enmarcan en las ideas del gerencialismo como norte para reformar el estado y hacerlo más eficiente, eficaz, transparente, orientado al ciudadano y que incorpore los avances tecnológicos (Caravaca, Claudia, 2019).

Las diferencias, en todo caso, las encontramos en los fundamentos de las políticas que cada gobierno utilizó como sustento ideológico, no así en el instrumental al que se echó mano necesariamente para avanzar con las transformaciones. Para las primeras iniciativas de Modernización, tanto en el Gobierno de Menem como el de la Alianza con De la Rúa a la cabeza, el argumento central estaba relacionado a lo fiscal y la eficiencia de la economía y la necesidad de mejorar la calidad en la producción de los servicios ofrecidos por el Estado (Estevez, 2003). Para el segundo Plan de Modernización en el Gobierno de Nestor Kirchner, el sentido de la política estuvo vinculado a la recuperación de capacidades estatales en el marco de un proceso político y social no limitado a lo técnico, sino en el marco de una estrategia de fortalecimiento del estado (Asinelli, Álvarez Travieso & Yodert, 2008). Por último, en el Gobierno de Macri, el plan se llevó a cabo bajo la consigna de modernizar el aparato estatal, desde una óptica más tecnocrática y de incorporación de infraestructura tecnológica dirigida a construir un estado electrónico e inteligente (Clusellas, Martelli, Martelo, 2019).

El modelo gerencial irrumpió en su primera versión en la década de 1990,



y estuvo signado por la búsqueda de transformación y adaptación que buscaba en sus orígenes una gestión más eficiente, transparente y orientada a resultados. Desde ese período, el país atravesó múltiples desafíos políticos y económicos que han influido en la evolución del enfoque gerencial en el sector público. El proceso llevado adelante en esa primera etapa, se enmarcó en la reforma del estado que buscaba modernizar la gestión pública y promover la eficiencia económica. Todo ello en un contexto de auge del gerencialismo como paradigma dominante en las prácticas de gestión pública.

La reforma del estado que precedió a las iniciativas del modelo gerencial, tuvo entre sus pilares la privatización de empresas estatales en sectores como las telecomunicaciones, la energía y los ferrocarriles. Estas medidas tenían como objetivo reducir la intervención del Estado en la economía y promover la competencia en beneficio de los consumidores. A través de la privatización, se esperaba que las empresas operaran de manera más eficiente y generaran ingresos para el gobierno.

Además de las privatizaciones, la década de 1990 también vio la promulgación de leyes de desregulación en áreas como las finanzas y la inversión extranjera. Estas políticas estuvieron orientadas a crear un entorno empresarial más atractivo para la inversión y el comercio exterior.

En este marco, se introdujeron prácticas de gestión orientadas a resultados en la administración pública, tal como lo describimos en el capítulo I de la introducción del libro. Se establecieron indicadores de rendimiento y se promovió la rendición de cuentas en diversas agencias gubernamentales. La gestión por resultados se convirtió

en una parte fundamental de la forma en que se pretendía evaluar el desempeño de los funcionarios públicos.

7.1.1 Crisis Económica y Cambios en el Modelo Gerencial

Sobre finales de la década de 1990 y principios de la década del 2000, Argentina experimentó una serie de crisis económicas que llevaron a un colapso de su sistema financiero y a la suspensión de pagos de su deuda externa. Estas crisis tuvieron un impacto significativo en la administración pública y en la percepción de la efectividad de las políticas de privatización y desregulación.

La crisis de 2001 resultó en una fuerte desconfianza en las instituciones y en la gestión gubernamental. Como respuesta a la crisis, se llevaron a cabo medidas de emergencia, en el sector financiero y la implementación de medidas de carácter social para paliar la crítica situación. Esto impactó y generó un punto de inflexión en el modelo gerencial previamente promovido, cambiando las prioridades que a partir de ese momento empezaron a pasar por otro tipo de demandas y urgencias.

En el período que siguió a la crisis, la administración pública argentina se enfocó en la recuperación económica y la estabilidad financiera. Se implementaron medidas que buscaban recuperar el control estatal sobre sectores estratégicos y fortalecer la presencia del Estado en la economía.



7.2 Evolución postcrisis y continuidad de los nuevos enfoques gerenciales

Antes de la crisis del 2001 las políticas de reforma de la gestión pública tuvieron signadas por las urgencias fiscales y económicas. Los criterios de eficiencia, racionalización y calidad del gasto incidían sobre los instrumentos jurídicos y los programas elaborados, y orientaban los objetivos de fortalecer las capacidades estatales y mejorar el desempeño de la gestión pública. Posteriormente, a la salida de la crisis en su etapa más crítica, después del 2003, van desapareciendo de las normas legales y de la documentación confeccionada por las áreas pertinentes, las referencias a eficiencia y racionalidad del gasto.

Las diferentes políticas de Reforma de la gestión Pública diseñadas desde los 90 se llevaron a cabo a través de planes, proyectos o programas que conceptualmente contenían las ideas de la Reforma Gerencial del Estado y que fueron desarrolladas en distintos momentos. En este periodo posterior a la crisis, y teniendo como antecedente el I Plan de Modernización del Estado del año 2001, surge el proyecto de II Plan de Modernización del Estado en la órbita de la Jefatura de Gabinete en el año 2007 y, el Plan Estratégico para una Gestión de Calidad en el año 2008 de la Secretaría de la Gestión Pública.

Cada uno de los programas contenía las herramientas básicas del enfoque gerencial. Aquí, en el II Plan, hay varios puntos importantes a considerar, aparece la Gestión por Resultados-Planeamiento Estratégico como el corazón del modelo y otros dos instrumentos de gestión, las Cartas-Compromiso con el Ciudadano y los Acuerdos-Programa. Este último, lo encontramos también en un documento

Llamado “Programa de Reforma de la Gestión Pública” de la Secretaría de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el año 2001, época en que la política de reforma estaba teñida de un sesgo fiscalista. El otro factor considerado esencial dentro de la Reforma es el que hacía referencia al fortalecimiento de una burocracia profesional en el núcleo estratégico del estado.

Con respecto a la Gestión por Resultados, la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (2007), lo definía como “un enfoque de gestión que busca incrementar la eficacia y el impacto de las políticas del sector público a través de una mayor responsabilización de los funcionarios por los resultados de su gestión”.

En el documento Programa de Reforma de la Gestión Pública” (2001), acerca de la Gestión por Resultados, se propone como objetivo, “implantar la gestión por resultados en las distintas organizaciones de la Administración pública Nacional a partir del fortalecimiento de sus capacidades institucionales mediante el recurso de la planificación estratégica situacional y la reingeniería de procesos”. (Modelo de Gestión por Resultados, Secretaría para la Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, 2001)

En el Proyecto del II Plan de Modernización del Estado (2007), en referencia a la Gestión por Resultados-Planeamiento estratégico, se afirma que:

El planeamiento estratégico es condición necesaria tanto para la evaluación de los desempeños individuales y colectivos de las organizaciones públicas como para la asignación de autoridad y



responsabilidades en la gestión pública. Basado en ese concepto, desde el Proyecto de Modernización del Estado se asiste a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión a fin de promover la utilización de la metodología de Gestión por resultados-Planeamiento Estratégico.

Esta metodología de trabajo resulta apropiada para el establecimiento de políticas, lineamientos y cursos de acción en la gestión pública. La misma aporta para que los organismos públicos identifiquen los resultados y los productos a alcanzar, los recursos involucrados en las operaciones, los indicadores que permiten contrastar lo realizado con lo previsto, posibilitando, de esta manera, evaluar y recalcular la dirección estratégica del organismo público hacia el cumplimiento de su misión institucional. (Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete, 2007.)

En el Plan Estratégico para una Gestión Pública de Calidad (2008), en relación a la Gestión por Resultados-Planeamiento Estratégico, dice:

El desafío consiste en recoger los elementos útiles y valiosos del enfoque de la Nueva Gerencia Pública implementándolos desde las características propias del estado argentino. Se trata de aplicar, de modo inteligente y sin dogmatismo, principios que son apropiados e innovadores para modernizar la administración pública, combinando la consolidación de los procedimientos con el logro de resultados. En este sentido, para neutralizar varias de las dificultades descriptas anteriormente y para aprovechar plenamente las potencialidades del nuevo enfoque, es imprescindible realizar un cuidadoso proceso de

planificación estratégica que comprenda la definición del escenario al cual se pretende llegar y los medios para lograrlo, así como herramientas de monitoreo y evaluación permanentes que permitan detectar y corregir eventuales obstáculos. (Plan Estratégico para una Gestión de Calidad, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Jefatura de Gabinete, 2008)

En cuanto a los Acuerdos-Programa, fue instituido en la Ley 25.152 de 1999, y surge como el mecanismo para asignar recursos a los programas que integran el presupuesto nacional de la APN, sobre la base de compromisos mutuos. Por un lado, el compromiso de la organización de mejorar sus estándares de calidad e incremento de su productividad y por el otro el compromiso de la administración de flexibilizar el uso de los recursos a los efectos de posibilitar un uso eficiente de los mismos. Ya dijimos que los Acuerdos-Programas son instrumentos que pertenecen al periodo del ajuste fiscal y por lo tanto solamente aparece esbozado en el Programa de Reforma de la gestión Pública del año 2001.

El otro instrumento de gestión que es producto del enfoque Gerencial es la Carta Compromiso con el Ciudadano, y la Oficina Nacional de Innovación de Gestión, lo definió como:

Un documento público firmado por el organismo adherente, en el que la entidad explicita ante los ciudadanos su misión y objetivos, los derechos y obligaciones de los usuarios o beneficiarios con relación a los servicios que presta el organismo, la forma de acceder a ellos y la calidad esperable de los mismos. También



incorpora los compromisos de mejora a implementar en el futuro, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana.

En el Proyecto del II Plan Modernización del Estado (2007), se sostiene que:

La actividad Carta Compromiso con el ciudadano tiene como principal finalidad mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente a través de la calidad de los servicios que ella brinda. El punto de partida para su implementación lo constituye la decisión de los organismos de comenzar a concebir y desarrollar los servicios públicos, con los ojos de quienes los utilizan o reciben.

Consciente de la necesidad de acercar el estado al ciudadano, el Proyecto de Modernización del estado apoya esta iniciativa de la Subsecretaría de la gestión Pública –particularmente, mediante la asistencia a la Oficina Nacional de Innovación de Gestión– con el fin de propiciar una nueva cultura de gestión basada en la participación ciudadana, asegurando mayores niveles de transparencia, efectividad y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos. (Proyecto de Modernización del estado, Jefatura de Gabinete, 2007).

Por último, el Plan Estratégico para una Gestión de Calidad, se propuso ampliar y profundizar la participación de los organismos públicos en la Carta Compromiso con el Ciudadano.

Como podemos observar, en los 3 programas o planes descriptos, que se desarrollaron en distintos momentos antes y después de la crisis del 2001, se mantiene conceptualmente la influencia del modelo de Reforma Gerencial del Estado.

La otra cuestión que queremos destacar nuevamente, es que luego de la crisis, la racionalidad fiscal y económica van desapareciendo como criterios rectores del proceso de reforma en la Gestión Pública.

7.3 Evolución de la estructura organizativa y la normativa relacionada a la reforma gerencial del estado

Desde el punto de vista normativo, tal como lo citamos al comienzo del libro, el antecedente referido a reforma gerencial del estado, es la ley 24.629, también denominada Segunda Reforma del Estado y sancionada en 1996, en la cual se mencionan conceptos tales como reorganización administrativa, racionalización y eficiencia de las acciones de los funcionarios públicos.

El Decreto 928/ 96, intenta sentar las bases de un instrumento de gestión por resultados, estableciendo la obligatoriedad para los organismos descentralizados de diseñar planes estratégicos y consigna un nuevo rol del estado orientado al ciudadano, a la medición de resultados y a la jerarquización y participación de los recursos humanos. (Modelo de gestión por resultados, Jefatura de gabinete de ministros, 2001)

En marzo de 1998, el decreto 352, crea la Oficina de Gestión Gubernamental. Se determinó como principal responsabilidad la de



“recopilar, sistematizar, informatizar, y preservar toda la documentación no normativa relevante relacionada con la gestión del poder ejecutivo nacional”. (Anales de legislación argentina, 1998)

La ley 25.152 de 1999 estableció en uno de sus artículos, un marco para instrumentar los Acuerdos-Programa, herramienta que persigue determinar de manera explícita una relación entre la asignación de fondos y el cumplimiento de resultados. Esta norma tuvo una finalidad fiscalista y económica y los acuerdos – programa que autoriza a celebrar entre la Jefatura de Gabinete y las Unidades Ejecutoras apuntan a la eficiencia y la calidad del gasto.

En diciembre de 1999, se sanciona el decreto 20 del Poder Ejecutivo Nacional, que establece las tareas que se le asignan a la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Entre ellas están las de:

8. Proponer las medidas que promuevan al perfeccionamiento de la organización y al adecuado funcionamiento de la Administración Nacional dictando las normas reglamentarias en esta materia, interviniendo en el diseño de la arquitectura organizacional de la Administración Pública Nacional.
9. Proponer los actos que propicien la simplificación y transparencia de los procedimientos administrativos.
10. Asistir a los organismos de la Administración Pública Nacional en programas de calidad y mejora.

En enero de 2000, el decreto 17, crea la Secretaría para la Modernización del Estado, en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación: “se encomienda a la misma, el diseño del Sistema Nacional de Modernización del estado y participar en los lineamientos estratégicos, el diseño, y el seguimiento de las políticas de modernización de la gestión pública”. (En Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. Nº 29.312, enero 2000)

“En marzo de 2000, el Decreto 229, crea el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: “tendrá por objeto la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos, donde se transparenten las condiciones y modalidades operativas de las prestaciones, así como los derechos que, con relación al tema, asisten a los ciudadanos”. (En: Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires. Nº 29.357, marzo 2000)

En enero de 2001, el decreto 103, aprueba el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional:

Por el mismo se encomienda a la Jefatura de Gabinete de Ministros la coordinación de la ejecución de las acciones que se deriven del mencionado plan. A través del mismo el gobierno nacional apunta a la actualización de su compromiso con la sociedad, impulsando: un Estado capaz de prestar servicios de calidad, promotor del desarrollo económico y social y responsable por la atención de los sectores más postergados; un estado financiado con un sistema tributario equitativo, fácil de entender y de base amplia y alícuotas razonables, en función de una administración eficiente, para asegurar que todos paguen en la proporción que le corresponde; una administración pública al servicio del ciudadano,



con organizaciones flexibles orientadas al logro de resultados, capaz de rescatar el concepto de servidor público como un valor social y orientada a establecer un marco de paridad e igualdad entre la administración y la gente.(En Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Año 9 nº 29576, enero 2001)

Posteriormente, a través del decreto 673/01 se crea la Secretaría para la Modernización del Estado, ahora en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta será la autoridad de aplicación del decreto 103/01. Se disuelve la Unidad de Reforma y Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros creada por el artículo 1º del Decreto 558 del 24 de mayo de 1996.

Más tarde, el decreto 889/01 establece la dependencia de la Subsecretaría de la Gestión Pública en la Secretaría de Modernización del Estado y se crean las unidades de primer nivel dependientes de aquella, la Oficina Nacional de innovación de Gestión, la Oficina Nacional de Tecnologías de información y la Oficina Nacional de Empleo Público. Además, se determinan para la Secretaría de la Gestión Pública, entre otros, los siguientes objetivos:

- Entender en la implementación operativa y el seguimiento de las políticas de modernización de la gestión pública y asistir al Secretario para la Modernización del Estado en la determinación de los lineamientos estratégicos y en la propuesta de normas reglamentarias.
- Asistir en la propuesta de diseños de procedimientos administrativos a fin de promover su simplificación, transparencia, mejoramiento del control social y elaborar los desarrollos

informáticos correspondientes.

- Proponer políticas que promuevan el perfeccionamiento de la organización de la Administración Nacional, las medidas reglamentarias en la materia y ejercer el control sobre su aplicación homogénea.
- Asistir a los organismos del Sector Público Nacional en programas para la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios, y la incorporación de nuevas tecnologías de información.
- Evaluar el cumplimiento de los planes y programas en todos los aspectos vinculados con el Plan Nacional de Modernización.

Luego la Resolución 178/01 de la Jefatura de Gabinete de Ministros, aprueba las aperturas de nivel operativo de la estructura organizativa de la Secretaría para la Modernización del Estado, establecida en el Decreto 889/01.

Posteriormente por resolución de la Jefatura de Gabinete de Ministros 68/2002, se creó el Gabinete de Modernización y reforma del estado:

El mismo tendrá por misión formular un Plan de Modernización y Reforma del Estado y la Administración Pública, cuya finalidad será garantizar un Estado simple, efectivo, eficiente y transparente basado en los principios de equidad, participación ciudadana, calidad de servicios a la ciudadanía, profesionalización y responsabilización. Estará integrado por la Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria de la Gestión Pública y



la Subsecretaría para la Reforma Institucional y fortalecimiento de la democracia, dependiente de la Jefatura de Ministros. Serán sus funciones la revisión de las normas que regulan el funcionamiento institucional y administrativo de las Jurisdicciones y Entidades del Sector Público Nacional y proponer los proyectos normativos necesarios para poner en práctica el Plan de Modernización y Reforma del Estado y de la Administración Pública y orientados a transformar los diseños institucionales, organizativos, de sistemas, de procedimientos y tecnológicos del sector público. (En Boletín Oficial de la República Argentina. Año 10 nº 29.929, junio 2002).

Esta norma, tiene superposiciones con el decreto 103/01, ya que la formulación de un plan de Modernización y Reforma del Estado y la Administración Pública, ya estaba contemplado en esta norma en responsabilidad de la Secretaría de Modernización del Estado, de acuerdo al decreto 673/01.

Por medio del Decreto 357/02 referido al nuevo organigrama de aplicación para la Administración Nacional centralizada, se definieron las nuevas funciones para las Subsecretaría de Gestión Pública bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y más tarde a través del decreto 409/05, se redefinieron los objetivos de dicha Subsecretaría. Entre ellos, los relacionados a la reforma de la gestión estatal:

- Entender en el diseño, implementación y seguimiento de la política de modernización del Estado y asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la determinación de los lineamientos estratégicos y en la propuesta de las normas reglamentarias en la materia.

- Entender en el análisis, evaluación y propuesta del rediseño de la macro estructura de la Administración Nacional, impulsando su desarrollo e implementación.
- Entender en el diseño, implementación y monitoreo de programas que propendan a la mejora de los servicios al ciudadano, como así también aquellos que fomenten la transparencia y accesibilidad con la gestión de gobierno.
- Entender en la formulación de programas de asistencia a los organismos del Sector Público Nacional y a las provincias que así lo requieran y que tengan por objeto la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios, y la incorporación de nuevas tecnologías de información.
- Entender en la coordinación e implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, efectuando el monitoreo y evaluación del mismo.
- Asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en el diseño de los lineamientos y la puesta en marcha de Acuerdos Programa de acuerdo al inciso c) del artículo 5º de la Ley 25.152 y coordinar su implementación y seguimiento.

El Decreto 624/03, aclara que la Subsecretaría de la Gestión Pública ejercerá todas aquellas facultades que le fueran oportunamente atribuidas por diferentes normas a la ex Secretaría de Gabinete y Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en lo referente a los temas de su competencia.



Desaparece entre los objetivos de la Subsecretaría las referencias explícitas a los Acuerdos Programa.

Finalmente, por medio del Decreto 901/09 se crea la Secretaría de la Gestión Pública, que tiene los mismos objetivos ya señalados para el caso de la Subsecretaría, a los cuales se agregan otros relacionados con los conceptos de la reforma gerencial del estado, como:

- Entender en el diseño, implementación y monitoreo de programas que propendan a la mejora de los servicios al ciudadano, como así también, aquellos que fomenten la transparencia y accesibilidad con la gestión de gobierno.
- Entender en el establecimiento de directrices y normas para la elaboración e implementación de un sistema de planificación estratégica en los organismos de la Administración Pública Nacional, coordinando y supervisando su implementación.
- Entender en el proceso de monitoreo y evaluación de la ejecución de las políticas públicas.
- Coordinar con los distintos organismos de la Administración Pública la articulación de los sistemas de evaluación sectoriales.
- Desarrollar un sistema de seguimiento de los programas de gobierno, estableciendo indicadores claves de las políticas prioritarias para la toma de decisiones.

7.4 2015 y relanzamiento del modelo gerencial

La continuidad del enfoque gerencial se presenta con una impronta e impulso decisivo a partir del año 2015 con la asunción del nuevo gobierno del presidente Macri que lleva la agenda de la modernización del estado a un nivel superior con la creación del Ministerio de Modernización en el ámbito nacional por medio del Decreto 13/2015. Esta nueva área se propuso “impulsar las formas de gestión que requiere un Estado moderno, el desarrollo de tecnologías aplicadas a la administración pública central y descentralizada, que acerquen al ciudadano a la gestión del Gobierno Nacional, así como la implementación de proyectos que permitan asistir a los gobiernos provinciales y municipales que lo requieran, así como al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. (Modificación de la Ley de Ministerios, Decreto DNU 13/2015)

Posteriormente a través del Decreto 434/2016 se pone en marcha el Plan de Modernización del Estado. El mismo hace referencia al Decreto 101/01 que instrumentó el primer plan de modernización en el año 2001 marcando una continuidad con aquella norma y con las políticas de esa época haciendo la salvedad que no tenía incorporados los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años.

A través de este dispositivo normativo se planteaba un marco de 5 ejes:

- Plan de Tecnología y Gobierno Digital
- Gestión integral de Recursos Humanos
- Gestión por resultados y compromisos Públicos
- Gobierno Abierto e Innovación Pública
- Estrategia de País Digital. (Plan de Modernización del Estado, Decreto 434/2016)



Estos elementos constitúan un sistema ordenador en consonancia al objetivo general por medio del cual se quería alcanzar una Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios.

Con respecto a los objetivos, el Decreto 434/2016, en su anexo, proponía lo siguiente:

- a) Orientar la administración al servicio de los ciudadanos, a través de una gestión transparente y con canales efectivos de comunicación, participación y control ciudadano.
- b) Promover y fortalecer el uso de las nuevas Tecnologías de Información y de las Comunicaciones para responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.
- c) Mejorar el desempeño de la gestión pública creando estructuras organizacionales simples y centradas en el servicio al ciudadano, que internamente se reflejen en la toma de decisiones cotidianas, articuladas con el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.
- d) Profesionalizar y jerarquizar a los empleados del Estado a través del reconocimiento de la carrera pública, del mérito y a partir del fortalecimiento de los sistemas de gestión de personal y de la ejecución sistemática de actividades de capacitación específicas a la función y aquellas orientadas a la creatividad e innovación.
- e) Trabajar con las provincias, municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y otros poderes del Estado en el desarrollo de

acuerdos a efectos de compartir estructuras y servicios que permitan contribuir a la modernización de las administraciones públicas. (Plan de Modernización del Estado, Decreto 434/2016)

Toda esta batería de iniciativas tenía un precedente en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, donde se formularon e implementaron muchas de las propuestas que se estaban proponiendo ahora para gobernar el país.

Desde el inicio de su mandato, Macri identificó la modernización del aparato estatal como uno de los ejes centrales de su gestión. En su discurso de apertura de sesiones del Congreso en 2016, el presidente afirmó: “para hacer la Argentina del siglo XXI, tenemos que construir el Estado del siglo XXI, un Estado integrado, eficiente, inteligente, transparente, participativo e inclusivo, un Estado que esté, sobre todo, al servicio de la gente” (Presidencia de la Nación, 2016: 19).

Se trataba del primer ministerio específico dedicado a esta temática en la historia argentina, lo cual daba cuenta de la relevancia otorgada a la cuestión por el nuevo gobierno. Como señala Grandinetti:

La creación del Ministerio pone de relieve el lugar inicial en la agenda otorgado a la Modernización del estado, ya que no sólo se trata del primero en la historia argentina, sino que en el contexto Latinoamericano es también una excepción, ya que países como Chile, de una gran tradición de Modernización la han llevado a cabo desde organismos de menor rango. (2019: 163)

Andrés Ibarra, ministro del área en el periodo, le otorgaba a la



modernización un rol central y estratégico en el marco de la gestión de gobierno de Macri, viéndola como un proceso integral y transformador que debía impactar en todos los niveles del Estado y en su relación con la ciudadanía:

Nuestro compromiso con esta tarea es único porque estamos convencidos de que la mejora de las capacidades del Estado es esencial para el desarrollo económico, productivo y social del país. En este sentido, junto al equipo del ministerio estamos construyendo el estado del Siglo XXI: un Estado transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente. (2017:10)

Como venimos diciendo la modernización como política tenía antecedentes y una línea de trabajo en la historia reciente, pero la creación de un Ministerio resultó una novedad y la jerarquización de la temática a un nivel que no tenía precedente. Como afirma Caravaca et al. (2020) “La creación de un ministerio nacional específico responsable de coordinar las acciones de transformación de las estructuras y las prácticas de la administración pública no tenía antecedentes en la Argentina”.

El Ministerio de Modernización de la Nación se estructuró inicialmente en cuatro secretarías, abarcando un amplio espectro de responsabilidades:

1. Secretaría de Empleo Público:

Enfocada en políticas de desarrollo del empleo público, priorizando la capacitación y el crecimiento profesional.

2. Secretaría País Digital:

Centrada en promover la inclusión digital y optimizar los trámites

entre ciudadanos y la Administración Pública en sus distintos niveles.

3. Secretaría de Gestión e Innovación Pública:

Encargada de crear herramientas para una gestión renovada, incorporando principios de transparencia y participación ciudadana.

4. Secretaría de Modernización Administrativa:

Su objetivo era aumentar la eficiencia en la gestión diaria mediante la implementación de tecnologías como firma digital, trámites remotos y plataformas web.

Esta estructura reflejaba la ambición del ministerio por modernizar, mejorar y generar una nueva gobernanza en diversos aspectos de la administración pública nacional.

Como analiza Grandinetti (2019: 167-168), este Plan combinaba elementos de la Nueva Gestión Pública, como el foco en la eficiencia y la gestión por resultados, con componentes del paradigma de gobierno abierto, como la transparencia y la participación ciudadana. Sin embargo, el énfasis principal estaba puesto en la incorporación de tecnologías digitales a la gestión estatal.

El eje Tecnología y Gobierno Digital se convirtió en el más importante que permitió llevar adelante el conjunto de iniciativas referidas a gobierno electrónico. Esta herramienta se convirtió en un factor clave para mejorar la eficiencia y la accesibilidad de los servicios públicos. Se promovió la digitalización de trámites, la implementación de servicios en línea y la simplificación de los procedimientos administrativos. Se abrieron canales para que los ciudadanos pudieran realizar trámites de manera más ágil y conveniente a través de plataformas digitales.



La mayoría de las normativas que sirvieron de sostén al Plan que se estaba implementando tuvieron que ver con la digitalización, simplificación y gestión de la información. A continuación, las más importantes:

2016

- Decreto 561/2016. Sistema de Gestión Documental Electrónica. Implementación, aprobación.
- Decreto N° 1273/2016. Simplificación Registral. Obligación de intercambiar información pública de las entidades y jurisdicciones del Sector Público Nacional.

2017

- Resolución 6/2017, Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización. Fija las pautas de interoperabilidad y establece los procedimientos para ese intercambio electrónico en el territorio nacional
- Decreto N° 891/2017 de Buenas Prácticas en el funcionamiento del Sector Público Nacional. Simplificación normativa, mejora continua de procesos y gobierno digital.

2018

- Decreto N° 27/2018. Desburocratización y Simplificación.
- Resolución N° 19/2018. Instrumentación del Módulo de interoperabilidad para el intercambio de información segura y directa entre organismos.

- Ley N° 27.446/18 Simplificación del procedimiento administrativo a través del uso exclusivo de la firma digital en la documentación electrónica derivada de los oficios judiciales.
- Decreto 733/2018. Tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea.

En este eje es en el que se avanzó más claramente en el sentido propuesto y de hecho en la actualidad la gestión del estado nacional está digitalizada. Las acciones se concretaron con la implementación de la Plataforma para la gestión de la totalidad de los trámites del sector público nacional, el “ECOSISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE).

El GDE está estructurado como un escritorio único, que permite llevar adelante las diversas funciones y tareas (<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>):

Comunicaciones oficiales (CCOO): generación, registro y archivo de documentos comunicables; Generador Electrónico de Documentos Oficiales (GEDO): generación, registro y archivo de los documentos oficiales electrónicos; Expediente Electrónico (EE): caratulacion, vinculación de documentos, pases y consultas de expedientes electrónicos; Legajo Único Electrónico: guarda de documentación que certifica a las personas que prestan servicios personales a la Administración Pública.

La implementación del GDE implicó la simplificación de procedimientos, la implementación de firma electrónica, la autenticación electrónica, el establecimiento de un nuevo sistema de archivo, digitalización y



guarda de expedientes, entre otros componentes. Desde 2016 el obligatorio el uso del GDE para cualquier tramitación en el PEN y además se trabaja en la implementación en diversos organismos no centralizados, como universidades y municipios. (Grandinetti:

Para el fortalecimiento institucional del estado, se consideró esencial la puesta en marcha de un sistema transversal que permitiera gestionar los expedientes por medio de una plataforma informática común a todos los organismos. Es lo que estableció el Decreto 561/2016, el cual planteaba que:

El fortalecimiento de las capacidades institucionales del Sector Público Nacional requiere la implementación de sistemas electrónicos de gestión documental, con el objetivo de acelerar los trámites, aumentar la transparencia, facilitar el acceso a la información, posibilitar la integración e interoperabilidad de los sistemas de información y dotar a los organismos de una herramienta moderna para elevar la calidad de la gestión.

También se planteaba que:

En el marco de la política de modernización de la Administración Pública que impulsa el Gobierno Nacional, resulta necesario implementar en el ámbito del Sector Público Nacional la paulatina y progresiva incorporación de diversas tecnologías a los trámites, actuaciones y procedimientos de la Administración de modo de dotarlos de mayores niveles de eficiencia, transparencia y accesibilidad". (Sistema de Gestión Documental, Decreto 561/2016)

Eliminar el papel en la administración paso a formar parte de un proyecto ambicioso y central en el imaginario del gobierno que conduciría a un

estado mas ágil y transparente, a tono con los avances en la tecnología que aparecía con una potencia capaz de reemplazar la burocracia (Caravaca, Daniel, 2022). “Una diferencia fundamental de los planes precedentes radico en que los avances tecnológicos de las últimas dos décadas permitían incorporar a la gestión pública una serie de herramientas con mayores funcionalidades”. (Caravaca, Daniel, 2022, p. 16)

La ley 27.446/18 de Implicación y Desburocratización avanza decididamente en la idea de reemplazo del papel y la legitimidad de los trámites digitales en todo el sector público nacional. En su artículo 7 dice que:

Los documentos oficiales electrónicos firmados digitalmente, expedientes electrónicos, comunicaciones oficiales, notificaciones electrónicas y domicilio especial constituido electrónico de la plataforma de trámites a distancia y de los sistemas de gestión documental electrónica que utilizan el sector público nacional, las provincias, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, municipios, poderes judiciales, entes públicos no estatales, sociedades del Estado, entes tripartitos, entes binacionales, Banco Central de la República Argentina, en procedimientos administrativos y procesos judiciales, tienen para el sector público nacional idéntica eficacia y valor probatorio que sus equivalentes en soporte papel o cualquier otro soporte que se utilice a la fecha de entrada en vigencia de la presente medida, debido a su interoperabilidad que produce su reconocimiento automático en los sistemas de gestión documental electrónica, por lo que no se requerirá su legalización. (Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional, Ley 27.446/2018)



El segundo eje fue el fomento a la participación ciudadana y el gobierno abierto. Se adoptaron iniciativas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. Se crearon portales de datos abiertos y se promovió la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil.

El estado argentino ya venía trabajando e impulsando este tema, sin embargo, en este periodo se le dio un gran impulso (Astarita, 2019, p.161)

De acuerdo al Centro Iberoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016), el gobierno abierto es:

Se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto: 5)

En los objetivos de la Secretaría de Gestión e Innovación Pública se establecieron lineamientos que podemos relacionar con la temática: “Diseñar, implementar y monitorear los programas que propendan a la mejora de los servicios al ciudadano, a la mejora de los procesos y sistemas de las distintas áreas de gobierno, como así también aquellos que fomenten la apertura, transparencia, la comunicación y participación ciudadana incrementando la accesibilidad con la gestión

de gobierno". (Decreto 13/2016)

Más específicamente, entre los objetivos de la Subsecretaría de Innovación y Gobierno Abierto: "Coordinar la formulación y realizar el seguimiento del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, en el marco de la participación en la Alianza para el Gobierno Abierto". (Decreto 13/2016)

Como podemos ver, hablamos de un nuevo paradigma en gestión y de una nueva perspectiva para encarar los problemas públicos cuyos pilares principales son la participación ciudadana, la colaboración y la transparencia. En este sentido, el gobierno incorporó dentro del andamiaje normativo y en la nueva estructura de gobierno los preceptos e instrumentos de este enfoque.

Al respecto, Astarita (2019) afirma:

Así como, a principios de los noventa, la modernización estatal estuvo centrada en mejorar la situación fiscal de las jurisdicciones provinciales, en la actualidad, el sello distintivo de la modernización parece ser el de Gobierno abierto, que supone un nuevo modelo de gobernanza asentado en una serie de pilares fundamentales, tales como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la colaboración para la innovación. (p. 161)

Por último y como tercer eje y de acuerdo a nuestro análisis, la gestión por resultados continuó siendo un enfoque necesario en la administración pública argentina, con énfasis en la medición del desempeño y la rendición de cuentas. La evaluación de programas



y proyectos se consideró esencial para garantizar que los recursos públicos se utilizaran de manera eficiente y se lograran resultados concretos.

Al respecto el Decreto 434/2016 incluyó la “Gestión por resultados y compromisos públicos” como uno de sus ejes. En la mencionada norma encontramos varios puntos que sintetizamos en lo siguiente:

1. Este eje buscaba institucionalizar procesos que permitieran:
 - Definir prioridades para la toma de decisiones
 - Evaluar procesos de implementación de decisiones
 - Reasignar recursos en función de resultados
2. Se promovía una “cultura de la eficiencia pública” con énfasis en:
 - Resultados
 - Calidad de los servicios
 - Flexibilidad en el uso de medios
 - Rendición de cuentas para aumentar la transparencia
3. Se planteaba incorporar y fortalecer sistemas de planificación y seguimiento de metas.
4. Se proponía desarrollar actividades de capacitación sobre instrumentos de gestión por resultados.
5. Se buscaba implementar “Compromisos con el Ciudadano” y “Compromisos de Desempeño”.
6. Se mencionaba la implementación de la gestión de calidad.

Sin embargo, en la práctica hubo limitados avances concretos en la implementación de un modelo de gestión por resultados. Las acciones fueron parciales y no se logró una transformación integral del modelo de gestión pública hacia uno centrado en resultados. Faltó desarrollar un sistema efectivo de evaluación de políticas públicas y programas basado en resultados.

Si bien la gestión por resultados formaba parte del discurso y los planes iniciales, su implementación efectiva fue limitada durante la gestión del Ministerio de Modernización creado por Macri.

7.4.1 Provincia de Buenos Aires

La impronta modernizadora también llegó a través de un Plan de Modernización del Estado a la Provincia de Buenos Aires durante el mandato de la Gobernadora Vidal. Aquí también se puso en marcha casi en espejo con el orden nacional, una reforma del estado provincial, a partir de un diagnóstico muy crítico del funcionamiento del aparato estatal provincial.

La batería de medidas propuesta estuvo apoyada en un conjunto de normas jurídicas y la creación de un ministerio y de reformas a la estructura organizativa del estado provincial.

En el año 2016 se sanciona la ley 14.828 y por su intermedio se lanza el mencionado Plan, que tenía como objetivos implementar el gobierno electrónico, informatización de la administración pública, los trámites en línea, el expediente electrónico, la gestión por resultados, construcción de tableros de control, desarrollar indicadores de



gestión, la rendición de cuentas y el impulso a la colaboración entre organismos.

El objetivo principal de acuerdo a la ley aprobada fue instalar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a resultados y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública.

En cuanto a los fundamentos se afirmaba: " El proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y nuevas prácticas administrativas actualmente vigentes a nivel regional y mundial.

En el plan se promovían los siguientes ejes de la Reingeniería del estado provincial:

- Transformación institucional
- Participación Ciudadana
- Mejorar la gestión publica
- Orientar el servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad al servicio de los ciudadanos.
- Impulsar la implementación de la modernización de la tramitación administrativa.

Como podemos observar hay un hilo conductor de reformas propuestas en la provincia que iban en línea con las que se proponían a nivel nacional. Por un lado el alineamiento político de la administración provincial con la nacional hacia que las medidas

fueran muy similares, más allá de los diagnósticos entre un ámbito y otro, pero lo más importante a tener en cuenta es el fuerte impulso a una política pública, la de modernización del estado, dentro del paradigma del modelo gerencial que se manifiesta en varios aspectos, en el discurso político de los protagonistas, la legislación que le daba sustento, las estructuras administrativas y las herramientas de gestión promovidas.

Lo que queremos demostrar con el caso de la provincia de Buenos Aires siendo la jurisdicción más importante de las 24 provincias argentinas, más allá de pertenecer ambas gestiones al mismo color político, es la importancia que se le dio a este proceso como parte de una política más integral que pretendía sentar las bases de un estado moderno, ágil y digitalizado.

Es precisamente la idea de la incorporación de tecnología el aspecto nodal de la política a implementarse que aparece en los fundamentos, los objetivos y esencialmente en el conjunto de herramientas que formaban parte del reimpulso al ideario del gerencialismo.

7.5 El modelo gerencial durante la gestión de Alberto Fernández Continuidades y retrocesos

La modernización del Estado en Argentina ha pasado por distintas etapas, desde las reformas de la década del 90 hasta los esfuerzos actuales de incorporar tecnologías y enfoques gerenciales modernos. Este proceso también se reflejó en el periodo de gobierno de Alberto Fernández hasta 2023. Más allá de un cambio en el discurso y en los fundamentos de la política llevada a cabo en torno de la modernización



e innovación en la administración pública, se puede ver con claridad a través de las diferentes programas, proyectos, normativas e iniciativas puestos en marcha que hay continuidades con la política del gobierno anterior y una profundización de incorporación de tecnología a la administración pública nacional con la intención, con aciertos y desaciertos, de un Estado más eficiente, transparente y orientado a resultados en respuesta a las cambiantes condiciones y demandas de la sociedad argentina.

Podemos establecer una breve síntesis de esta etapa de gobierno en el cual se continuaron e implementaron algunas de las siguientes medidas:

1. Plan de Modernización del Estado (2016-2023): Aunque se inició en 2016, este plan ha continuado durante el período 2019-2023. Sus objetivos incluyen la mejora de la calidad de los servicios públicos, la transparencia, la eficiencia y la inclusión digital.
2. Gobierno digital: Se ha impulsado la digitalización de trámites y servicios públicos a través de plataformas como “Mi Argentina” y “Trámites a Distancia” (TAD), facilitando la interacción entre los ciudadanos y la administración pública.
3. Gestión documental electrónica (GDE): Se ha extendido el uso del sistema GDE para la gestión de documentos y expedientes electrónicos en la administración pública, reduciendo el uso de papel y agilizando los procesos administrativos.
4. Infraestructura tecnológica: Se ha invertido en la mejora de la infraestructura tecnológica de la administración pública, incluyendo la modernización de data centers, la expansión de la conectividad y

la adopción de tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

5. Capacitación y formación: Se han implementado programas de capacitación y formación para los empleados públicos, con el fin de mejorar sus habilidades y competencias en el uso de nuevas tecnologías y herramientas digitales.
6. Transparencia y acceso a la información: Se ha promovido la transparencia y el acceso a la información pública a través de portales web y la publicación de datos abiertos, fomentando la participación ciudadana y el control social.
7. Simplificación administrativa: Se han realizado esfuerzos para simplificar y optimizar los procesos administrativos, reduciendo la burocracia y mejorando la eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Estas iniciativas y políticas han sido impulsadas por organismos como la Secretaría de Innovación Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y han contado con el apoyo de diversas instituciones y programas internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El punto clave de la nueva gestión vinculada a la modernización del estado se dio a través del marco normativo que se adoptó y que puso en funcionamiento la política en la materia.

El 10 de diciembre de 2019 se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 7/19, a partir del cual se sustituyó el artículo 1 de la Ley de Ministerios (Ley N° 22.520, texto ordenado por Decreto N°438/92)



y sus modificatorios, determinando las Secretarías de la Presidencia de la Nación y los Ministerios que debían asistir al Poder Ejecutivo Nacional para cumplir con las responsabilidades que le son propias y estableciendo sus competencias.

En tal contexto, por el artículo 5 se sustituyó el Título V de la Ley de Ministerios, que estableció entre las atribuciones del Jefe de Gabinete de Ministros: “Entender en el diseño y ejecución de políticas relativas al empleo público, a la innovación de gestión, a la modernización de la Administración Pública Nacional, al régimen de compras y contrataciones, a las tecnologías de la información, las telecomunicaciones, los servicios de comunicación audiovisual y los servicios postales” (artículo 16, inciso 33).

Posteriormente, mediante el dictado del Decreto N° 50/2019 del 19 de diciembre de 2019, se aprobó el organigrama de la Administración Pública Nacional hasta el nivel de Subsecretaría, delineando las atribuciones, alcances y funciones. Se determinó que la Secretaría de Innovación Pública (SIP), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, iba a ser la continuadora de la ex Secretaría de Gobierno de Modernización en su mayor parte, la cual, a su vez, era la continuadora del ex Ministerio de Modernización.

El Informe de Gestión de la Secretaría de Innovación Pública 2020 hace mención al cambio de denominación del área. “Cabe destacar que, si bien las denominaciones fueron cambiadas, no lo fueron los alcances de la misma, a excepción de la escisión de la Secretaría de Empleo Público, la que ahora pasó a conformarse como la Secretaría de Gestión y Empleo Público”. (Informe de Gestión 2020, Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 11)

Con respecto a los objetivos, el citado informe dice “comenzamos este trabajo con el claro objetivo de lograr la universalización del acceso a los servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e impulsar políticas públicas para innovar en la gestión de gobierno, generando bienestar, inclusión y ampliación de derechos para toda la población”. (Informe de Gestión 2020, Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 06)

En relación a los desafíos señala que “el Estado argentino afronta los desafíos más urgentes desde una perspectiva que entiende la importancia de la reducción de las brechas digitales, socioeconómicas, geográficas y de género como una de sus principales prioridades”. (Informe de Gestión 2020 Secretaría de Gestión Pública Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 06)

Como podemos ver las similitudes con la política del anterior gobierno y con los lineamientos generales de las políticas de modernización de todo el periodo posterior a los 90, más allá de los cambios en el organigrama y en ciertos aspectos discursivos, no dejan lugar a dudas.

Este ciclo de gobierno se vio afectado por la pandemia del Covid-19, lo que alteró de manera significativa, en ese momento, gran parte de las políticas. Con respecto a este episodio extraordinario el informe afirma que “desde el inicio de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y a partir del dictado del Aislamiento Preventivo, Social y Obligatorio (ASPO) establecido por el Decreto N° 297/2020 (y modificatorias) creamos respuestas rápidas de acceso a la información, a la conectividad, atención, prevención y cuidado de la ciudadanía complementarias a las políticas públicas de salud y de asistencia del Estado Nacional”. (Informe de Gestión 2020, Secretaría de Innovación



Publica de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 09)

También podemos ver que en el Decreto 50/2019 haciendo referencia a la misión y los objetivos particulares de la nueva área, tiene mucha similitud a la disuelta Secretaría de Modernización del Estado vigente hasta su sanción. Por lo tanto, en lo concerniente a la misión, la norma dice: "En la Secretaría de Innovación Pública tenemos la misión de ampliar derechos, incluir e igualar a través de un Estado transparente, ágil y presente, que garantice la conectividad, el acceso a la información y a las nuevas tecnologías".

En lo relativo a los Objetivos particulares la medida sancionada establece:

Impulsar el crecimiento, desarrollo e inclusión de las TIC en toda la Argentina, priorizando las áreas más alejadas a las infraestructuras y servicios. Generar condiciones para abaratar y masificar el acceso a los servicios TIC y a la conectividad de la mayoría de la población que por razones socioeconómicas y geográficas se ve privada de conectividad fija y móvil de calidad. Converger en un Gobierno digital que unifique la provisión de servicios para la Administración Pública y la ciudadanía a partir del desarrollo de sistemas de gestión, administración, firma digital, trámites no presenciales, compras y contrataciones, etc. Diseñar políticas para revertir la desigualdad de género en el acceso a las TIC y en sus posibilidades de uso. Elaborar propuestas regulatorias y de unificación normativa en materia de TIC, gobierno digital, compras y contrataciones y ciberseguridad. Promover estándares y políticas de gobierno abierto junto con otros organismos del sector público, administraciones provinciales.

En varios aspectos de la política llevada adelante se observa una continuidad y profundización de los lineamientos vinculados a la modernización del estado. Esto lo vemos reflejado en las diferentes iniciativas que se siguieron y que fueron detallados en los inicios de la gestión en el Informe de Gestión 2020 de la Secretaría de Innovación Pública.

En Gestión Documental Electrónica se trabajó por la continuidad y robustecimiento del servicio, y, considerando su función central en la gestión de la Administración Pública Nacional. El sistema fue declarado como infraestructura crítica, mediante el dictado de la Resolución 36/2020 de la Secretaría.

Se puso en funcionamiento el Comité de Ciberseguridad, establecido por el Decreto 577/2017 (y modificatorias) para iniciar el proceso de revisión y adecuación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad.

En Gobierno Abierto se siguió en la misma línea y se trabajó en la elaboración de Plan Estratégico 2020-2023.

En Datos Abiertos se continuó con la política de publicaciones de datasets en datos.gob.ar.

Sobre las Contrataciones de la Administración Pública Nacional se puso en marcha el Programa de Gobernanza del Sistema de Contrataciones de la Obra Pública establecido en el Decreto 1169/18

Por otro lado, se establecieron mesas de trabajo con ARSAT con el objetivo de seguir desarrollando una oferta de servicios en la nube del estado nacional



También, otra de las evidencias de continuidad de la política se reflejó en los Programas que financiaron la mayoría de las iniciativas de modernización e innovación que habían sido acordados durante el gobierno anterior y que fueron continuados y ratificados.

El principal fue el préstamo BIRF 8710-AR (Banco Mundial) “Proyecto de Modernización e Innovación para mejores servicios públicos en Argentina” (PMIMSP).

Este proyecto iniciado en el año 2017 fue la base que permitió llevar adelante el Plan de Modernización del Estado (Decreto 434/16) iniciado en el gobierno de Macri a través del Ministerio de Modernización y posteriormente reconvertido en la Secretaría de Modernización dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros cuyos 5 ejes ya comentamos y recordamos: Tecnología y Gobierno Digital; Gestión Integral de Recursos Humanos; Gestión por Resultados y Compromisos Públicos; Gobierno Abierto e Innovación y la Estrategia Digital de País.

La fecha de finalización fijada era el 2021 y a través de la ampliación de una nueva línea de préstamo, se reconfiguro como Proyecto de Inclusión Digital e Innovación de los Servicios Públicos (PIDISP) hasta el año 2025.

En el Informe de Cierre del PMINSP (Proyecto de Modernización e Innovación para mejores Servicios Públicos en Argentina) - Préstamo BIRF 8710_AR (2022), realizado por la Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE) de la Jefatura de Gabinete de Ministros en relación al proyecto original (PMIMSP) se destaca “la relevancia y vigencia de la identificación de la agenda

del Proyecto, cuya alta prioridad se reveló en el diseño de un nuevo préstamo, el Proyecto de Inclusión Digital e Innovación en los Servicios Públicos, que permitiera profundizar los cambios iniciados por PMINSP". Esto sucedió en simultáneo con la ampliación de la cartera de préstamos, administrados por la DIPROSE enfocados a distintos espectros del desarrollo e innovación pública". (p. 06)

Esos otros proyectos administrados en el área mencionada fueron los siguientes:

- FONPLATA 26-ARG "Programa País Digital", habiendo obtenido la aprobación del informe final
 - Proyecto de Desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica: REFEFO
FONPLATA (2021 - 2023)
 - Programa para el Desarrollo de la Red Federal de Fibra Óptica (REFEFO) - BID (2021- 2024)
 - Solución Integral para la Actualización de la Plataforma de Firma Digital - Autoridad Certificante de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información a través del Contrato de Préstamo BIRF 8710-AR
- Según se aprecia todas estas líneas de crédito y proyectos con Organismos Internacionales estuvieron enmarcados en el contexto de la modernización del estado.

Referente a los alcances del Proyecto PMIMSP, en el informe 2020 de la Secretaría de Innovación Pública, se señala que "el proyecto propuso el desarrollo y el fortalecimiento de sistemas transversales administrativos y de gestión, los cuales proveen herramientas para la administración pública nacional y la ciudadanía, respaldado por la infraestructura tecnológica y reformas que aseguran la disponibilidad



de información estandarizada, confiable y segura". (Informe de Gestión 2020, Secretaría de Innovación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros, 2020, p. 07)

Por otro lado, en el Informe 2020 de la Secretaría de Innovación Pública (2020) que venimos citando, destaca los ejes de la modernización del estado más allá de los gobiernos, el legado y la capacidad instalada heredada como signos trascendentales de que tuvieron efectos positivos:

La actual Secretaría de Innovación Pública, mantiene puntos de continuidad con la Secretaría de Gobierno de Modernización (ex ministerio), con el objetivo de lograr la universalización del acceso a los servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) e impulsar políticas públicas para innovar en la gestión de gobierno, generando bienestar, inclusión y ampliación de derechos para toda la población. Es posible entender que el Programa ha contribuido a dejar cierta capacidad instalada en el Gobierno Nacional, pero principalmente ha contribuido a mantener la agenda de modernización de la administración en Gobiernos nacionales de diferente signo político, consolidando la agenda relativa a la innovación de los servicios públicos como política de Estado. (p. 10)

En lo relativo a las capacidades que fueron aprovechadas en la pandemia:

Es importante destacar que la relevancia del Proyecto aumentó con el pasar del tiempo, por la correcta anticipación de las necesidades para la actualización de los mecanismos de gestión del Estado y el

uso exponencial de la infraestructura instalada durante la pandemia COVID-19. (p. 10)

Por último, el contexto de aislamiento producto de la pandemia COVID-19 aún vigente a la fecha de finalización del Proyecto le ha dado mucha trascendencia a cada una de las herramientas antes mencionadas. Ante la imposibilidad de trabajo presencial, el aislamiento social y la necesidad del Estado de dar respuesta a los ciudadanos a través de canales digitales no presenciales, se han puesto de relieve la utilidad y creciente necesidad de soluciones tecnológicas que permitan a las administraciones dar servicios a los ciudadanos en este nuevo contexto. (p. 13)

Haciendo referencia al Sistema de Documentación Electrónica (GDE) y dice:

En el transcurso del proyecto se fue implementando el pase de los expedientes físicos (en papel) a los expedientes totalmente electrónicos. Al comienzo del Proyecto se contaba solamente con expedientes tradicionales en papel, casi inmediatamente se comenzaron a caratular en GDE y utilizar ciertas funcionalidades del mismo como el envío de Notas, la creación de Informes etc., por lo que por un tiempo se complementaron ambos sistemas contando con expedientes en papel que poseían ciertos archivos impresos desde el GDE y expedientes electrónicos en GDE que poseían ciertos archivos digitalizados desde los expedientes físicos.

Esta forma de trabajo tomó un nuevo giro inesperado con la



irrupción del COVID 19 en la escena. Al pasar repentinamente a un esquema de aislamiento y trabajo remoto se dejó de utilizar el expediente papel completamente y las actuaciones pasaron completamente a ser digitalizadas y formalizadas a través de GDE. De la misma manera sucedió con las comunicaciones, pases entre áreas, informes, actas, etc. (p. 14)

Sin embargo, al comienzo de la gestión gubernamental se estableció un mecanismo de contingencia para aquellos hipotéticos casos de fallos en el sistema, habilitándose un procedimiento manual de excepción en virtud de algunos cuestionamientos que se le hicieron a la herramienta desde algunas usinas de la gestión, lo que motivó el dictado del decreto 338/2020 que consideraba la posibilidad de dejar de utilizarlo en algunas circunstancias.

Mas allá de las críticas iniciales se demostró la eficacia del GDE para una situación como la que el estado nacional tuvo que enfrentar durante la pandemia. Al respecto Esteso (2020) indica que “el Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), con sus diversos módulos, que aun considerando las resistencias y conflictos por las que tuvo que pasar en su implementación, son las herramientas que permitió en la mayoría de los casos continuar con los procesos de la gestión”. (p. 30)

Otra de los avances que se menciona en el informe se refiere a que la DIPROSE logró tener su lugar en la WEB de argentina.gob.ar a principios de 2021, a través de la cual se puede acceder a documentos de los proyectos.

7.5.1 COVID-19

Esta etapa, como dijimos anteriormente, estuvo muy condicionada por el desarrollo y los efectos de la pandemia del COVID-19 y varias medidas propuestas dentro del ámbito que venimos observando estuvieron orientadas a la apertura de datos y colaboración en políticas directa o indirectamente dirigidas a la atención de la pandemia.

Este acontecimiento puso a prueba el funcionamiento del estado y en particular muchas de las herramientas y tecnologías de las que se valió la administración para poder funcionar y especialmente aquellas que se fueron implementando en los últimos años relacionadas con lo que venimos dando en llamar las políticas de modernización del estado.

Hay muchas críticas acerca de cómo los estados dieron respuesta a esta etapa excepcional en el mundo, sobre todo los que tienen que ver con los servicios de salud. En nuestro caso indagamos muy brevemente en aquellos aspectos referidos a la aplicación de herramientas y tecnologías de gestión aplicadas a mejorar el funcionamiento de la administración.

Al respecto, quedo expuesto el funcionamiento del estado argentino ante la crisis y más allá que el foco central y la mirada pública estuvo puesta en las decisiones y el manejo de la política sanitaria, el aparato estatal y la administración nacional pudieron funcionar mínimamente como consecuencia del menú de dispositivos que fuera proveyendo a lo largo de los años el instrumental de la modernización del estado que venimos describiendo. No obstante, los aprendizajes y las experiencias recogidas demuestran la enorme relevancia de ahondar en la importancia de la incorporación de



tecnología en la administración estatal para mejores prestaciones y servicios al ciudadano.

Con respecto a esto Esteso (2020) dice lo siguiente:

Debido a que los desarrollos tecnológicos constituyen logros de la humanidad toda, y no de los «privados» o de los tecnócratas, y a que negarse a introducirlos, por respeto/temor a intereses sectoriales de corporaciones, por evitar confrontaciones con grupos de poder, por prejuicios ideológicas o por razones de cualquier otro tipo, constituyen conductas que sólo sirven para agregarle sufrimientos a los que más necesitan de un Estado eficiente, los sectores con menores recursos y poder.

Bajo esa visión, rescatando de la pandemia, como hechos «positivos», el apoyo en el conocimiento científico para la toma de decisiones sanitarias, la búsqueda —no siempre concretada— de decisiones acordadas con los actores institucionales, sugiere avanzar en consensos políticos, con acuerdos básicos, para la incorporación de tecnologías de gestión («duras» y «blandas»). Ello como modo de potenciar las capacidades de implementación de políticas decididas democráticamente, de hacer retroceder los intereses corporativos que tienen apropiado patrimonialmente significativos segmentos de los aparatos estatales, de elevar la calidad del personal, de contribuir a prestigiar a los servidores públicos ante la sociedad y en general de devolver a la población con mejores servicios, prestaciones, regulaciones, etc., los recursos que pone en manos de las Administraciones Públicas. (p. 09)

La pandemia dejó en claro la necesidad imperiosa de mejorar sustancialmente las capacidades de gestión del Estado, eliminando los intereses corporativos enquistados y avanzando hacia una administración pública profesional y enfocada en resultados, para poder dar respuestas efectivas a las necesidades de la población, especialmente en contextos críticos como el generado por el COVID-19 (Esteso, 2020).

Esteso (2020) explica una serie de errores cometidos en la gestión pública durante la pandemia:

Falta de digitalización y personal entrenado que dificultó la rápida implementación del teletrabajo en muchas áreas del Estado, afectando la continuidad de la gestión.

Graves problemas en el pago a jubilados, con largas filas en los bancos a pesar de ser el grupo de mayor riesgo, evidenciando falencias en los sistemas de pago de ANSES y el sistema bancario.

Compras de alimentos por parte del Ministerio de Desarrollo Social con sobreprecios, falta de transparencia y controles, y sospechas de corrupción, que llevaron a tener que dejar la gestión en manos de actores no estatales.

Parálisis casi total del Poder Judicial, evidenciando un inaudito atraso tecnológico y la apropiación corporativa por parte de la “familia judicial”, dejando desprotegidos los derechos de los ciudadanos.

En general, las limitaciones evidenciadas se atribuyen no tanto a falta de recursos o tecnología disponible, sino a la apropiación de



sectores del Estado por intereses corporativos que obstaculizan la implementación de mejores prácticas de gestión

Lo que intentamos demostrar es la consecución de una política durante los dos últimos gobiernos que más allá de matices ideológicos se mantuvo inalterable, cuyo centro estuvo orientado a la mejora en el funcionamiento de la administración estatal, a través de programas de financiamiento de los organismos de crédito internacional que respaldaron con recursos financieros, humanos y metodologías enfocadas a la incorporación de tecnología, e infraestructura digital, digitalización de la administración y acceso de los ciudadanos a la información, operación y participación a través de portales web.

7.5.2 El Modelo de Gestión propuesto por el gobierno de Fernández

Sin embargo, el gobierno de Fernández planteó una mirada distinta al de Macri en lo que respecta a la visión y a los modelos de gestión, que se manifestaron en los discursos, las expresiones públicas y en documentos emanados de los organismos responsables de dirigir y establecer los lineamientos que debían dar sostén a la política alrededor del estado, particularmente y a lo que a nosotros concierne en este trabajo, a aquellas referidas a los procesos de fortalecimiento de las capacidades estatales y la mejora de su funcionamiento.

En el documento Calidad Estatal (2021) se explica la necesidad de repensar los modelos de gestión pública a la luz de los desafíos actuales y la orientación política del gobierno.

En referencia a los modelos de gestión, el documento sostiene que:

Todo modelo es una representación conceptual que ayuda a pensar la realidad, a caracterizarla en función de los valores y objetivos que se quieren alcanzar y a elaborar las herramientas que deberán aplicarse para orientarla hacia dichos valores. Esto presupone a su vez un paradigma determinado de desarrollo y, como resultado, un tipo de Estado a construir (o reformar), armado con las capacidades y recursos necesarios para llevar dicho modelo a la práctica. (p. 3)

Se plantea un modelo de gestión estatal democrático e inclusivo, donde las políticas públicas apunten a fortalecer la democracia, el desarrollo y la inclusión social:

En un modelo democrático para el desarrollo inclusivo, esos lineamientos son: la centralidad del Estado en el desarrollo económico y en la regulación de las relaciones entre actores sociales, el enfoque de derechos, la equidad en el acceso, la perspectiva de género, la mirada federal y la acción prioritaria en favor de los/as más desposeídos/as (empezar por los últimos para llegar a todo/as) A estos obviamente hay que sumarles otros alineados con los derechos constitucionales y legales, y los derivados de compromisos internacionales, como el caso de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS), el Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos, etc. (p. 18)

El documento (2021) se centra en la calidad estatal y sobre este punto va desarrollando algunas definiciones en el sentido de que esta implica contribuir a la generación de valor público, evaluado en función de los valores del proyecto político y que es necesario mirar



más allá del output hacia el outcome, incluyendo los resultados e impactos tanto en los organismos como en la tarea del estado de gobernar la sociedad.

No obstante, si bien este enfoque que surge en el texto es crítico del modelo gerencial, rescata muchos de los dispositivos, en particular el valor de la tecnología en el accionar de la administración. “Un último elemento imprescindible en la actualidad remite a la utilización de las nuevas tecnologías bajo estricta direccionalidad política. Es ampliamente conocido el rol central que la tecnología digital puede jugar en la mejora de las políticas públicas”. (p. 27)

Otro factor ligado al modelo gerencial, como es la simplificación y la agilización, también es puesto en valor en el documento de Calidad Estatal (2021) en el marco de un estado con un rol central pero eficiente, aunque con un enfoque diferente al gobierno de Macri:

Porque a esta última ventaja sustantiva —la de la impersonalidad y neutralidad debe sumarse que la simplificación de pasos para hacer más sencillo que la ciudadanía acceda a derechos y servicios esenciales también es un instrumento propio del estado para el desarrollo con inclusión social, y debe por lo tanto formar parte del marco teórico de calidad en la gestión pública. Ahora bien, agilizar y simplificar no significa reducir el poder regulatorio del Estado.

El enfoque gerencial utilizó dichos conceptos como instrumento para avanzar en la lógica neoliberal de facilitar la actividad mercantil de las empresas, “liberándolas” de controles estatales. En este sentido, es conocido el Índice Doing Business del Banco Mundial, que busca

medir una serie de variables que harían más sencillo realizar negocios. En esta senda, cuantos menos obstáculos deban atravesarse para conseguir permisos, certificados y/o sortear toda norma estatal establecida, mejor. Debemos agregar que hoy en día, una buena utilización de las nuevas tecnologías permite regular la complejidad. Los sistemas inteligentes lo permiten sin que esto signifique ni tiempos ni costos extras, por un lado, ni relajar el control, por el otro. (p. 32)

La generación y disponibilidad de los datos forma parte de los desafíos de los gobiernos para mejorar la eficiencia, transparencia y la accesibilidad a los servicios públicos a través de entornos digitales. Esta cuestión se ha convertido en una prioridad para las administraciones públicas. Desde nuestro punto de vista, y de acuerdo a nuestro análisis forma parte del ideario modernizador. El documento de Calidad Estatal (2021) lo destaca como una cuestión clave para el gobierno de Fernández, en el sentido que manifiesta que el estado no puede quedarse atrás en aprovechar los datos para impulsar el desarrollo e inclusión social y el papel crucial de sistemas de información pública sólidos que permitan diseñar, implementar, evaluar y reformular políticas públicas efectivas, basadas en datos e información confiable.

En el Informe de Gestión 2019-2023 de la Secretaría de Innovación Pública (2023), haciendo referencia a los logros de gestión, presenta un resumen detallado y exhaustivo de las iniciativas y logros en materia de transformación digital e innovación pública y los avances en una agenda integral y federal de políticas para impulsar la digitalización con un enfoque de derechos e inclusión.

El texto enumera algunos puntos clave como: la ampliación de



las redes de conectividad a través de fibra óptica, desarrollo de la nube pública y centro de datos. La ampliación de soluciones de gobierno digital, ejemplos de ello, el chatbot Tina, firma digital y GDE. Fortalecimiento de la inclusión digital e implementación de planes de gobierno abierto y avances en datos abiertos.

En el documento de la Jornada Internacional Innovar (2023), se plasma una visión y hoja de ruta compartida para avanzar en la transformación e innovación digital del gobierno. En este se destaca a la transformación digital como un proceso transversal y multidimensional que abarca varios ejes: digitalización de procesos administrativos, sistemas de gestión documental, autenticación ciudadana, interoperabilidad, firma digital, reconocimiento transfronterizo, etc. Se plantea que la digitalización permite brindar servicios más inclusivos, accesibles y eficientes a la ciudadanía. Para ello, se requiere diálogo, interoperabilidad e intercambio entre sistemas. Se identifican varios temas para profundizar a futuro como ciberseguridad, gobernanza, IA, marcos legales de datos, brecha digital, mejorar infraestructura, entre otros.

Para concluir, en lo que respecta al periodo de Gobierno que va de 2019 al 2023, a nuestro modo de ver, que hay una continuación de las políticas de modernización de la administración pública que en el orden nacional se vienen llevando a cabo en sucesivas etapas desde la década de los 90, con matices en el discurso y enfoque sobre los instrumentos de gestión que derivan de una perspectiva en la cual debían estar subordinados al proyecto de gobierno.

7.6 Desafíos Actuales y Perspectivas futuras

En la actualidad, la administración pública argentina enfrenta una serie de desafíos y dilemas en su búsqueda de un modelo gerencial efectivo. La inflación, la deuda pública y la volatilidad política son cuestiones que siguen afectando la estabilidad económica y política del país.

La relación entre el sector público y el sector privado sigue siendo un tema de debate. La privatización y renacionalización de empresas continúan siendo discutidas en el contexto de la economía argentina. La colaboración público-privada se ha convertido en una opción que busca aprovechar la experiencia y los recursos del sector privado en proyectos de infraestructura y servicios públicos.

La gestión por resultados y la medición del desempeño siguen siendo fundamentales para evaluar la efectividad de las políticas públicas y los programas gubernamentales. La digitalización y el gobierno electrónico son áreas que continuarán evolucionando para mejorar la accesibilidad y la eficiencia de los servicios gubernamentales.

El gobierno abierto y la participación ciudadana también seguirán desempeñando un papel importante en la administración pública argentina, a medida que se promueve la transparencia y se busca involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

La aplicación del modelo gerencial en la administración pública nacional de Argentina ha sido un proceso en constante evolución y adaptación. Desde la adopción del nuevo gerencialismo en la década de 1990 hasta los enfoques actuales de gobierno electrónico, gestión por resultados y gobierno abierto



En nuestra investigación quisimos revelar que se sucedieron tres grandes etapas. La primera estuvo enfocada en la incorporación de instrumentos de gestión provenientes del sector privado para conseguir un accionar público más eficiente y eficaz, en el contexto de la reducción del aparato del estado, la descentralización de funciones de la administración nacional, transferencia al sector privado y la desregulación de la economía. Una segunda etapa, posterior a la crisis del 2001, en otro momento político, que lo que buscaba era recuperar el control estatal sobre algunos sectores estratégicos y la presencia del estado en la economía. Las herramientas gerenciales que se difundieron fueron la gestión por resultados, la calidad en las prestaciones, el fortalecimiento institucional y el aumento del gobierno electrónico. La tercera fase, es la que podemos situar a partir del gobierno de Macri y seguida por la administración de Fernández, se orientó a la incorporación de tecnologías informáticas para mejorar el desempeño, la rendición de cuentas, abrir canales de participación ciudadana, y los procesos de transformación digital del gobierno.

Como aspecto fundamental de todo el recorrido en lo que fuimos analizando, está la presencia y el apoyo de Organismos de Crédito Internacional (Banco Mundial, BID, FONPLATA, CAF) que dieron respaldo financiero, metodológico y de recursos humanos en la implementación del menú de herramientas en cada una de las fases.

Respecto de los avances tecnológicos, tan centrales en los planes analizados, la modernización estatal aparece como una carrera que siempre corre en desventaja. Los tiempos del diseño e implementación de políticas y programas difieren sustancialmente de la celeridad

de los avances tecnológicos. Entendemos que existe una especie de asincronía entre los programas de modernización estatal y el desarrollo tecnológico. (Caravaca, Daniel, 2022)

En efecto, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) van ocupando un rol central en la sociedad, moldeando el funcionamiento de organizaciones públicas y privadas. El desafío es aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías para mejorar la gestión pública, pero siempre en el marco de un proyecto integrador y democrático

Mas allá de los sesgos ideológicos, inevitable en temáticas como la abordada, hay una línea de continuidad en los enfoques, metodologías y herramientas utilizadas en todas las etapas. Mientras la carga ideológica es más o menos intensa dependiendo de los periodos, por otro lado, si continúo por inercia institucional la carga técnica.



ANEXO II:

8. DESCRIPCION DE LA POBLACION DE ESTUDIO

- Oficina de enlace de la AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) para el Cono Sur
- 25 años en el Organismo
- Encargado de UDAI 15 años en la ANSES
- Coordinador de Área 37 años de antigüedad
- Gerente
- 15 años en el organismo
- Legislador, especialista en Seguridad Social, ex Asesor en la ANSES.
- Inspector
- Ex gerente de UDAI Lanús y Quilmes 20 años en la ANSES
- Actualmente en el FGS (Fondo de Garantía de Sustentabilidad) desde 2008
- Desde 1998 hasta 2008 en Superintendencia de AFJP
- Coordinadora en Inspecciones de Terceras Entidades (Mutuales y Cooperativas)
- 18 años en el organismo

9. REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ALTABA DOLZ, Eugenia (2010) *La nueva Gestión Pública y La Gestión por Competencia. Tesis doctoral.* Director Dr. Isasi Brunt Icart. Universitat I. Uirgili.

ASINELLI, C., ÁLVAREZ TRAVIESO, M.F. & YODERT, P. (2008). El proceso de modernización del estado en la Argentina: Características y particularidades de un pensamiento propio e innovador. Cuadernos de Administración, s/v(39), pp. 83-95. Universidad del Valle, Cali, Colombia

BACHELARD, Gastón (1948) *La Formación del espíritu científico. Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo.* Buenos Aires. Editorial Argos.

BARZELAY, Michael (1998) *Atravesando la Burocracia: La nueva perspectiva de la Administración Pública.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

(2003) *La Nueva Gestión Pública.* Editorial Fondo de la Cultura Económica. México.

BECK, Ulrich (2002). La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad. Ediciones Paidós Ibérica. Barcelona. BECK, Ulrich"¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización". Paidós Estado y Sociedad. Editorial Paidós. Barcelona, España.

BENEDIT, Anderson (1993) Comunidades Imaginadas. Fondo de Cultura Económica. México



BLUTMAN, Gustavo (2001) *Modelos de Cultura Organizacional de la administración Pública Argentina*. Centro de Investigaciones en la Administración Pública. Facultad de Cs. Económicas, Universidad de Buenos Aires.

CARAVACA, Jimena; DANIEL, Claudia Jorgelina; (2021) ¿Nunca fuimos modernos?: Planes de modernización del Estado en la Argentina (2000-2019); Universidade Federal do Paraná; Revista de Sociología e Política; 29; 77; 11-2021; 1-22

CARAVACA, J. y DANIEL, C. (2022) Un Estado del siglo XXI. Discursos sobre la modernización estatal en la era Cambiemos (Argentina, 2015-2019) | Perfiles Latinoamericanos, 30(59) FLACSO México doi: dx.doi.org/10.18504/pl3059-002-

CARAVACA, J., DANIEL, C., LENARDUZZI, J., MATTINA, G. (2020). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. Revista de Gestión Pública, volumen XI, numero 1, pp. 5-42.

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ABIERTO (2016). Centro Iberoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.

CLUSELLAS, P., MARTELLI, E., & MARTELO, M. J. (2019). Un gobierno inteligente: el cambio de la Administración Pública de la Nación Argentina 2016-2019. Buenos Aires.

BOURDIEU, Pierre Félix ([1994]1997) *Razones Prácticas sobre la*

teoría de la acción. Editorial Anagrama. Barcelona.

CARLSSON, Lars (2000), "Policy Networks as Collective Action", en: *Policy Studies Journal*, Vol. 28, Nro. 3.

CHARI, Mohamed y DANIELS, Arthur (1997) *Nouveau Management Public et Administration Publique au Canada.* Editorial Institut D'Administration Publique et Enap. Canadá.

CUTCLIFFE, John R. (2000) "Cuestiones Metodológicas en la Teoría Fundamentada". *Journal Of Advanced Nursing.* Volumen 31 Nro. 6.

DECHNIK, Ruben (2009), Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en ANSES. Ponencia presentada en el quinto congreso argentino de administración pública, San Juan, asociación de administradores gubernamentales.

DURKHEIM, Emile ([1895]1997) *Las Reglas del Método Sociológico.* Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

ESTESO, Roberto L (2020). COVID-19: Más estado - Más presente. ¿Y si mejoramos el Estado? Apuntes desde la cuarentena sobre el mal estado del Estado. CUINAP, Cuadernos del INAP Año 1 Nº27. Buenos Aires, (SSN 2683-9644)

ESTEVEZ, Alejandro (2001) *La Reforma Managerialista del Estado.* Nueva Gerencia Pública, Calidad Total y Tecnocracia. Buenos Aires. Editorial Ediciones Cooperativas.

ESTEVEZ, Alejandro (2001) *Una Comparación entre la Teoría del Nuevo Management Público y la teoría de la calidad Total.*



ESTEVEZ, ALEJANDRO. (2003). El nuevo management publico después de la Reforma del Estado Argentina. Buenos Aires

EVANS, David S. (2003) *La defensa de la competencia Económica de Multi-sided. Mercados, Plataformas.* Editorial Yale Journal – El reglamento. Vol. 20, Nro. 2.

GAETANI, Francisco (2009) “Debate sobre Gestión pública en el contexto para la cooperación y el desarrollo Económico”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia Nro. 44, Junio. Caracas.

GARCIA SANCHEZ, Isabel María (2007) *La Nueva gestión pública: evolución y tendencias Presupuesto y Gato Público.* Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca.

GIDDENS, Anthony (2001) *En el Límite: La vida en el Capitalismo Global.* Editorial Tusquets Editores.

GUBA, Egon G. y LINCOL, Yvonna (1989) *Fourth Generation Evaluation.* University of Indiana. Texas. Editorial SAGE Publications.

GRANDINETTI, R. (2019). La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido. En Iglesias, E. y Lucca, J.B. (comps.), *La Argentina de Cambiemos.* UNR Editora

HAVEY, David (2007) *Una breve Historia del Neoliberalismo.* Editorial Oxford University Press.

HOOD, Christopher (1991) *Public Administration.* Vol.69. Spring. Royal Institute of Administration. ISSN 0033-3298.

IBARRA, A. (2017). “La Administración del Siglo XXI” en Revista *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 23, N°33, pp. 7-15.

JAIN, Aby. (2004) Utilizar el objetivo de la Teoría de Max Weber de la burocracia para analizar E- Gobierno. Editorial IEEE Computer Society. Volumen Nº 5.

KIRK, J. y MILLER, M. L. (1996). Reliability and validity in qualitative research. Londres: Sage.

LAWCENCE, R. Jones y THOMPSON, Fred (1999) “Un modelo para la nueva gerencia pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado”. Revista del CLAD Reforma y democracia Nro. 15. Octubre. Caracas.

LINDBLOM, Charles E. (1980) The Policy-making Process, second edition. In Prentice – Hall Fundations of modern Political Science Series. Englewood Cliffs.

LOPEZ, Andrea (2005) La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento Nro. 68. INAP.

LUHMANN, Niklas (1998) Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría General. Editorial Anthropos Editio.

MANNING, Nick y SHEPHERD, Geoffrey (2009) “Reforma de la Gestión Pública: ¿Que debe aprender América Latina de la OCDE?”. Publicado en la revista del CLAD Nro. 44, Junio. Caracas.

MC CALLIN, Antoinette M. (2003) Diseño de un estudio de la teoría



fundamentada: algunos aspectos prácticos. Nursing in Critical Care. Vol.8, Nro. 5. Septiembre.

MENDIZABAL, Nora (2007) “*Los componentes del diseño Flexible en la investigación cualitativa*”, en: Vasilachis de Gialdino, Irene [comp.]. Estrategias de Investigación Cualitativa. Editorial GEDISA, Buenos Aires.

MONTGOMERY, C.A. (1995) Resource-Based and Evolutionary Theories of the Firm: Towards a Syntesis. Kluwer Academic Publishers.

MUELLER, Dennis C. (1976) *Public Choice: A Survey.* Economic Literature. American Economic Association.

NICKSON, Andrew (2002) “*Transferencia de políticas y reformas en la Gestión del sector Público en América Latina: El caso del New Public Management*”. Publicado en la revista del CLAD, Reforma y Democracia Nro. 24, Octubre. Caracas.

OCDE (1995) Governance in Transition Management. Reforms in OECD Countries. Paris

OLABUENAGA, José Ignacio Ruiz (2012) Metodología de la investigación Cualitativa. Universidad de Deusto. 5^a Edición Sociología.

OLAVARRIA GAMBI, Mauricio (2010) *Como se formulan las políticas en Chile. Tomo Nro. 1: La modernización de la Gestión Pública.* Santiago de Chile. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

OLSEN, Johan P. (2005) Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia. Revista del CLAD, Reformas y Democracia. Caracas.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. (1994) *La Reinvencción del Gobierno.* Editorial Paidos, España.

OSPINA BOZZI, S. Margarita (2001) *Globalización y Desarrollo Local.* Revista de Estudios Sociales Nro. 8, Enero. Universidad de los Andes. Colombia.

OSZLAK, Oscar (1997) *La formación del Estado Argentino: Orden, Progreso y Organización Nacional.* Editorial Planeta. Buenos Aires.

OSZLAK, Oscar (1999) Quemar las Naves. Trabajo presentado al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y la Administración Pública. Mesa Redonda. México, 19 al 22 de Octubre.

PAGLIUCA, FRANCISCO (2008) "La relación entre el contrato social y el pacto tributario fiscal en Argentina: Un estudio exploratorio" en *ESTEVEZ, Alejandro: La ciudadanía fiscal: sus factores estructurantes*, C02, Cuadernos del Instituto AFIP, Argentina.

PRATS, Eduardo Jorge (2005) *Derecho Constitucional Vol. II.* Editorial Gaceta Judicial. Santo Domingo.

ROBSON, C. Real World Research (2002) A Resource for Social Scientists and Practitioner Researchers. Oxford: Blackwell Publishers.

RODRIGUEZ GÓMEZ, Gregorio/ GIL FLORES, Javier / GARCIA GIMENEZ, Eduardo (1996) Metodología de la Investigación Cualitativa. Archidona. Aljibe S.R.L.

RUBINICH, Lucas (2001) La conformación de un clima Cultural. Neoliberalismo y Universidad. Libros de Rojas .Buenos Aires.



SANCHEZ GONZALEZ, José Juan (2001) *La Administración Pública como Ciencia: su objetivo y su estudio.* Editorial IAPEM. Plaza y Valdes. México.

SAUTU, Ruth (2005) *Manual de Metodología: Construcción del Marco Teórico, Formulación de los Objetivos y Elección de la Metodología.* Editorial Clacso. Buenos Aires.

SCHRODER, Peter. (2001). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Escritos Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina. México.

SONEIRA, A.J. (2006) “La ‘Teoría fundamentada en los datos (Grounded Theory) de Glaser y Strauss” en Vasilachis de Gialdino, I. (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*, Barcelona: Gedisa.

STAKE, R.E (1975) *Evaluating The Arts in Education: A responsive approach.* Columbus, Ohio. Merfil.

STRAUSS, A., y CORBIN, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimiento para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia Strauss A, Corbin J. *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques.* Newbury Park: Sage.

TESORO, J. L., & IMPALA, D. (1999). Las fusiones en la administración pública nacional: Los casos de la ANSES, la AFIP, la SSS, el SEGEMAR y el SENASA. Buenos Aires, Argentina: Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigaciones.

URIBE GONZALEZ, Elsa M. (2000) "La teoría de los costes de transacción y la fijación de los límites organizacionales al otro lado de las fronteras Nacionales". INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales Nro. 16 Julio – Diciembre.

VELASCO, Pedro I. (2008) "Pacto social y sistemas tributarios: Hechos estilizados en busca del "Ciudadano Fiscal"" en ESTEVEZ, Alejandro: *La ciudadanía fiscal: sus factores estructurantes*, C02, Cuadernos del Instituto AFIP, Argentina.

VERGES, Joaquim (2000) *La Planificación económica y financiera en la empresa*. Universidad Autónoma de Barcelona. Versión Junio.

WEBER, Max. (1964) *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva I*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.

WILLIAMSON, Oliver E.(1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. Collier Macmillan Publishers. London.

YIN, Robert K. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. Editorial SAGE, London.



LEGISLACION CONSULTADA

Ley Nº 23.696/89 – Reforma del Estado. Poder Legislativo. Publicado 18/10/1989. Emergencia Administrativa. Privatizaciones y participación del capital Privado.

Ley Nº 23.697/89 – Honorable Congreso de la Nación. Ley de emergencia Económica. Publicado 09/11/89. Poder de policía de emergencia. Suspensión de Subsidios y Subvenciones.

Ley Nº 24.629/96 – Poder legislativo. Publicado .08/03/96. Normas para la Ejecución del Presupuesto y la Reorganización Administrativa.

Ley Nº 26.222/07 - Honorable Congreso de la Nación. Publicado 03/03/07. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Ley Nº 25.152/99 – Administración Federal de los Recursos Públicos. Régimen de Convertibilidad Fiscal. Publicado 21/09/1999.

Ley Nº 27.446/18 – Ley de Simplificación y Desburocratización de la Administración Pública Nacional. Publicado 18/06/2018.

Ley Nº 14.828/16 – Legislatura Provincia de Buenos Aires – Plan de Modernización del estado de la Provincia de Buenos Aires.

Decreto Nº 2741/91 – Administración Nacional de la Seguridad Social. Publicado 08/01/92. Crease como organismo descentralizado teniendo a su cargo la Administración del sistema Único de seguridad social.

Decreto Nº 928/96 – Poder Ejecutivo. Publicado 12/08/96. Diseño de un plan Estratégico en el marco del Nuevo rol del Estado.

Decreto N° 558/96 - Créanse la Unidad de Reforma Modernización del Estado, el Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional y la Unidad de Coordinación con las Provincias. Publicado 28/05/1996.

Decreto N° 352/98 - Créase la misma en el ámbito de la Secretaría General. Intervendrá en la recopilación y sistematización de toda la documentación vinculada a la gestión gubernamental del Poder Ejecutivo Nacional. Publicado 01/04/1998.

Decreto N° 20/99 – Establécese la conformación organizativa y objetivos de las Secretarías y Subsecretarías que habrán de depender de la Presidencia de la Nación, de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de los Ministerios. Publicado 15/12/1999.

Decreto N° 17/00 – Crease la Secretaría para la Modernización del Estado, en el ámbito de la Vicepresidencia de la Nación. Objetivos. Unidad de Coordinación Técnica. Publicado 11/01/2000.

Decreto N° 229/00 – Creación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Publicado 20/03/2000.

Decreto N° 103/01 - Apruébese el Plan Nacional de Modernización. Publicado 29/01/2001.

Decreto N° 673/01 - Créase la Secretaría para la Modernización del Estado. Publicado 24/05/2001.

Decreto N° 889/01 - Modificación del Decreto N° 20 de fecha 13/12/1999, en la parte correspondiente a la Subsecretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Secretaría para la Modernización del Estado. Publicado 11/07/2001.



Decreto N° 357/02 - Apruébese el organigrama de aplicación de la Administración Nacional centralizada hasta nivel de Subsecretaría, y los objetivos de las Unidades Organizativas determinadas en dicho organigrama. Publicado 22/02/2002.

Decreto N° 624/03 - Apruébese la estructura organizativa de primer nivel operativo de la citada Jurisdicción. Publicado 22/08/2003.

Decreto N° 409/05 - Modificación de los objetivos correspondientes a la Subsecretaría de la Gestión Pública, establecidos en el Apartado XII, Anexo II al Artículo 2º del Decreto N° 357/2002 y sus modificatorios. Publicado 05/05/2005.

Decreto N° 901/09 - Estructura organizativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Modificación del Decreto N° 357/02. Publicado 16/07/2009.

Decreto N° 13/15 - LEY DE MINISTERIOS (Ley N°22.520) Modificación. Publicado 11/12/2015.

Decreto N° 434/16 - Plan de Modernización del Estado. Aprobación. Publicado 02/03/2016.

Decreto N° 561/16 - SISTEMA DE GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA. Apruébese implementación. Publicado 07/04/2016.

Decreto N° 1273/16 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL. Simplificación Registral. Publicado 20/12/2016.

Decreto N° 523/17 - IMPORTACIONES. Modificación. Decreto N° 1330/2004. Publicado 19/07/2017.

Decreto N° 577/17 - COMITÉ DE CIBERSEGURIDAD. Creación.

Publicado 31/07/2017.

Decreto Nº 891/17 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.

Apruébense las Buenas Prácticas en Materia de Simplificación.
Publicado 02/11/2017.

Decreto (DNU) Nº 27/18 - PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Desburocratización y Simplificación. Publicado 11/01/2018.

Decreto Nº 733/18 - MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN. Tramitación digital completa, remota, simple, automática e instantánea. Publicado 09/08/2018.

Decreto (DNU) Nº 801/18 - LEY DE MINISTERIOS. Modificación.

Publicado 05/09/2018.

Decreto Nº 1169/18 - CONTRATACIONES. Disposiciones. Publicado

26/12/2018.

Decreto (DNU) Nº 7/19- LEY DE MINISTERIOS. - Modificación.

Publicado 11/12/2019.

Decreto Nº 50/19 - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL.

Estructura organizativa. Publicado 20/12/2019.

Decreto (DNU) Nº 297/20 - AISLAMIENTO SOCIAL PREVENTIVO Y

OBLIGATORIO. Disposiciones. Publicado 20/03/2020.

Resolución Nº 178/01 - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.

Publicado 02/08/2001.

Resolución Nº 68/02 - JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS.



Modernización y reforma del estado. Creación del Gabinete de Modernización y Reforma del Estado. Integración. Publicado 27/06/2002.

Resolución N° 6/17 - Ministerio de Modernización del Estado. Secretaría de Modernización Administrativa del Ministerio de Modernización. Publicado 14/03/2017.

Resolución N° 19/18 – Ministerio de Modernización del Estado. Secretaría de Modernización Administrativa de Ministerio de Modernización. Publicado 05/03/2018.

Resolución N° 36/20. SECRETARIA DE INNOVACIÓN PUBLICA

OTROS DOCUMENTOS CONSULTADOS

Decreto N° 1187/96 – Administración Nacional de la Seguridad Social, aprobación Plan Estratégico I (1996)

Resolución N° 639/03- Administración Nacional de la Seguridad Social – Plan Estratégico II. Años 2002-2005

Resolución N° 250/07- Administración Nacional de la Seguridad Social – Prorroga Plan Estratégico II. Años 2006-2007

1ª Carta Compromiso con el ciudadano 2003 - Administración Nacional de la Seguridad Social. ANSES. Resolución D.E.-N N° 490/2003. Buenos Aires

2ª Carta Compromiso con el ciudadano 2004 - Administración Nacional de la Seguridad Social. ANSES. Resolución D.E.-N N° 1186/2004. Buenos Aires.

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010): Resultados definitivos, Instituto nacional de Estadísticas y Censos (Indec) disponible en <http://www.censo2010.indec.gov.ar>

Informe de Gestión 2020, Secretaría de Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2020.

Informe de cierre, Proyecto de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos (PMIMSP). Préstamo BIRF 8710-AR. Dirección de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2022.

Informe de Gestión 2019-2023. Secretaría de Innovación Pública,



Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2023.

Innovar – Documento conclusivo. Secretaría de Innovación Pública,
Jefatura de Gabinete de Ministros. Jornada Internacional Innovar,
Buenos Aires, julio 2023.

SITIOS WEB CONSULTADOS

<https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde>

<https://www.Datos.gob.ar>

<https://www.fonplata.org/es>

