**República Argentina**

**Jefatura de Gabinete de Ministros**

**Subsecretaría de Gestión Pública**

**REDISEÑO ORGANIZATIVO Y FUNCIONAL**

**Macroestructura del sector publico**

Tres Informes de Consultor

Diciembre, 2000 a Septiembre 2001

Brian Thomson

**rEDISEÑO ORGANIZATIVO Y FUNCIONAL**

**de la Macroestructura del sector público Argentino**

# **Proyecto de Modernización de la Gestión Publica (PMGP)**

# **Parte I: Disenio del Programa – Septiembre 2000**

# Este trabajo se llevo a cabo entre agosto 26 y septiembre 7 de 2000. Se trataba de un ejercicio de Diseño y Preparación del Proyecto para su presentacion a la entidad mutlilateral de financiamiento. Se trabajo con personal jerarrquico de la Subsecretaria de Gestion Publica

Se cumplieron las siguientes actividades y se generaron los siguientes productos: [[1]](#footnote-1)

1. Material didáctico entregado a los participantes
2. Taller de Marco Lógico de tres días
3. Reuniones de trabajo con el equipo de Coordinación del PMGP
4. Preparación del Arbol de Estructura de Objetivos y del Marco Lógico del PMGP.

Las mismas se resumen en los dos Capítulos que se presentan a continuación.

**1. Taller de Marco Lógico**

A efectos de contar con un enfoque estratégico común para el Taller, se efectúo una reunión preparatoria con el equipo de Coordinación del PMGP el día 29 de agosto.

El Taller se inició el día 30 de agosto con la presencia de unos 25 participantes de distintos organismos involucrados en el PMGP. El mismo comenzó con una breve presentación de lo principales instrumentos metodológicos del Marco Lógico. A seguir se trabajo con los participantes en la búsqueda común de un árbol de objetivos del programa que permitiera comenzar la construcción del resumen narrativo del mismo. Para ello se partió de dos documentos provistos por el PMGP (Descripción del PMGP y Plan Nacional de Modernización del Estado).

Como se puede observar en los Anexos I a VII, la actividad más significativa del Taller fue pasar del contenido naturalmente de síntesis de los textos programáticos, preparados por el PMGP, a una descripción de los resultados esperados expresados como beneficios para los diversos beneficiarios hacia los cuales se dirigían las acciones del PMGP. Y, a su vez, vinculara entre sí a los diversos componentes y actividades en una cadena de producción de dichos beneficios, como base gestionaria para la ejecución del PMGP. Esta “traducción” para pasar de un texto descriptivo formal a un texto descriptivo de resultados esperados, fue necesaria porque los primeros partían de un paradigma de reforma cuya descripción se concentraba por un lado en los instrumentos (pagina 2 Descripción del PMGP) y por el otro lado en los lugares de aplicación de los mismos en función de las grandes estructuras del aparato de gestión pública según la metodología de Carlos Matus (verticales, horizontales y estratégicas o especiales, pagina 3 del mismo documento)

El proceso dialógico, que la metodología del marco lógico permitió desarrollar entre los participantes, indujo a que fueran construyendo una visión dirigida a la descripción de resultados a obtener, implícitas en las descripciones instrumental y estructural ya mencionadas. Este proceso también llevó a la generación de un modelo del PMGP y de una terminología compartida. Pasándose desde las diferentes perspectivas de cada paradigma profesional a una perspectiva unificada en torno a los productos que debería generar el PMGP, a cuales beneficiarios directos debían ser entregados, y que resultados se generarían en estos como consecuencia del uso de los mencionados productos. A su vez esto permitió definir resultados a nivel de fin, es decir beneficios para el ciudadano para quien se destinan los bienes y servicios que debe generar y entregar la gestión pública, directa o indirectamente, o propósitos del programa.

Generados dos borradores de estructura de objetivos el grupo procedió a su comparación y a la construcción de un primer enfoque de síntesis, el cual permitió elaborar la noción de un esquema modal (Anexo III) para la aplicación de productos generadores de espacios de modernidad en los diversos organismos. Para "testear" o comprobar esta hipótesis, se decidió que el grupo tomara tres casos (Ministerio de Educación, AFIP y SIGEN - Anexos IV, V y VI) para los cuales se construyeron arboles de objetivos, verificándose que los productos generadores de transformaciones serian bastante similares en todos los casos. A su vez, para verificar esta segunda hipótesis y para, además, ejercitar al grupo en el tratamiento de indicadores, medios de verificación y supuestos, se trabajó con dos de estos casos, pasando de nivel de árbol de objetivos a nivel de marco lógico para los casos de AFIP (Anexo VII) y Educación.

Lo más significativo de este ejercicio fue identificar que lo que eran productos a entregar por parte del Programa del Banco Mundial, se debían transformar en resultados a nivel de cada organismo, siendo esta transformación no-solo responsabilidad de la máxima autoridad del mismo sino, además, objeto de producción y aplicación de los componentes pertinentes en el seno del respectivo organismo.

A efectos de considerar a los involucrados y aclarar mejor algunas definiciones de objetivos se trabajo también con el documento del Plan Nacional de Modernización del Estado. Se cerró el taller haciendo una revisión de los actuado y en especial haciendo referencia a la estructura de objetivos que se había logrado y a la significación, para la tarea de la semana próxima con los Coordinadores, de especificar mejor el resumen narrativo y los indicadores de productos, propósitos o resultados y fines o impacto de desarrollo.

2. Reuniones de Trabajo con el Equipo de Coordinación y Preparación del Marco Lógico del Programa

## Los días 4, 5 y 6 de septiembre se trabajo con el Equipo de Coordinación en la confección del árbol de objetivos y marco lógico del PMGP. A tal efecto se tomaron en cuanta los resultados del taller efectuado la semana anterior, el informe de la Misión del Banco Mundial de abril, 2000, y el Modelo Explicativo del PMGP (Anexo VIII) que fuera presentado al equipo de trabajo por funcionarios de la Secretaria para la Modernización del Estado. Esta ultima información constituyó una muy importante contribución ordenadora del trabajo con el Equipo de Coordinación, dándole, el primero, mayor precisión a la discusión en la definición del fin y propósito del Programa y el segundo un mayor contenido real a la identificación de componentes, o productos e indicadores de los mismos, como así también en la definición de los propósitos de los proyectos. Los resultados de este ejercicio se adjuntan como Anexos IX (Arbol de Objetivos del PMGP) y X (Marco Lógico del PMGP), constituyendo estos ultimas el cuerpo principal de este Informe.

## Aplicando con rigor metodológico los principios del marco lógico, la propuesta presentada en estos dos últimos Anexos, constituye un programa con cinco proyectos y 21 componentes, o productos, a ser entregados a los organismos involucrados.

## Como surgiera del análisis efectuado en el taller, el Equipo de Coordinación coincidió en que lo que desde la perspectiva del Banco Mundial es un programa, es, desde la perspectiva de la Comisión Nacional de Modernización del Estado, una estrategia que, aplicada a cada organismo, resulta ser un programa donde cada componente del marco lógico aquí anexado deviene un proyecto interno a cada organismo. Ello se debe a que lo que es un producto entregado por parte del programa del Banco Mundial, se debe transformar en un proceso de cambio con resultados específicos dentro de cada organismo beneficiario.

La misión de consultor cerró, el día 14 de septiembre, con una presentación de los resultados obtenidos al Secretario de Modernización del Estado y al Subsecretario de Gestión Publica, juntamente con miembros del Equipo de Coordinación.

###### Anexo I



###### Anexo II



###### Anexo III



###### Anexo IV





###### Anexo V

###### Arbol de Objetivos

###### Programa de Modernizacion de la Gestion Publica

###### Anexo VI: Marco Logico del Programa

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGP)- REPUBLICA ARGENTINA** **MATRIZ DE MARCO LOGICO****(hasta nivel de proyectos)** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VERIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN SATISFACE MEJOR LAS DEMANDAS SOCIALES CON MAYOR EQUIDAD E INCLUSION | * Descontento social reducido
* Balance político positivo
* Fractura entre la sociedad civil y el estado, reducida
 | * Sector/Country Reports
* Informes de Gabinete
 | * Se mantienen todos los supuestos anteriores
 |
| **PROPOSITO:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROYECTOS:** |  | *\*Válidos para todos los proy.* | *\*Válidos para todos los proy.* |
| 1. GERENCIA OPERATIVA DE ALTA CALIDAD | * Los procesos de gestión son más efectivos
* Los productos son generados con mayor atención al cliente
* Decisiones más sistemáticas no dominadas por las rutinas
 | * Informes CNM
* Informes de Gabinete
* Informes de organismos
 | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias se integran al proceso de modernizacion
 |
| 2. SISTEMAS HORIZONTALES FLEXIBLES Y ADAPTABLES | * Los procesos de compras y contrataciones se adaptan al nuevo marco tecnológico y se alinean con el nuevo modelo de gestión
* Los procesos de administración financiera se adaptan al nuevo marco tecnológico y se alinean con el nuevo modelo de gestión
* Los RR.HH. se asignan con mayor efectividad
* El personal capacitado sustenta al nuevo modelo de gestión
* Los trámites y registros son simplificados y estandarizados
* Existe seguridad en las transacciones administrativas
* La conectividad entre los organismos mejora
 |  | * La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
 |
| 3. POLITICAS DE ESTADO ESTRATEGICAS PARA LA APN (BICENTENARIO) | * Mayor continuidad en la ejecución de las políticas de la APN
* Las decisiones son relevantes para la problemática social
* Se coordinan mejor la ejecución de acciones intra-organismos
 |  |  |
| 4. PROCESOS DE MONITOREO SISTEMATIZADOS | * Se aplican indicadores efectivos
* Existen vectores de resultados precisos
* Se efectúan monitoreos sistemáticos
* Se certifica la calidad de procesos, productos y resultados de la APN
 |  |  |
| 5. ORGANISMOS Y POBLACION INFORMADOS | * Aumentan las expectativas de los ciudadanos respecto de los organismos públicos
* Mejora la ejecución de políticas coordinadas con provincias a través del CFFP
* Se incrementa la demanda de asistencia de provincias para la aplicación de nuevos modelos de gestión
* Aumenta la demanda social para elevar la calidad de la producción pública
* Aumentan las instancias de coordinación inter-institucional
* Mejor control de los ciudadanos sobre los gastos y los recursos de la APN
 |  |  |

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGR) - REPUBLICA ARGENTINA****PROYECTO 1: GERENCIA OPERATIVA DE ALTA CALIDAD** **MATRIZ DE MARCO LOGICO** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VIRIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROPOSITO:** GERENCIA OPERATIVA DE ALTA CALIDAD | * Los procesos de gestión son más efectivos
* Los productos son generados con mayor atención al cliente
* Decisiones más sistemáticas no dominadas por las rutinas
 | * Informes CNM
* Informes de Gabinete
* Informes de organismos
 | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias se integran al proceso de modernizacion
* La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
 |
| **COMPONENTES:** |  | *\*Válidos para todos los componen* | *\*Válidos para todos los componen* |
| 1. PLANIFICACION ESTRATEGICA GUBERNAMENTAL | * Documento para la implantación de planificación estratégica gubernamental formulado
* Personal capacitado en planificación estratégica gubernamental
* Talleres de acompañamiento en los organismos realizados
 | * Documentos entregados y recepcionados
 | * Los organismos aplican los productos genertados por el Programa
 |
| 2. REINGENIERIA DE PROCESOS | * Documento sobre optimización de procesos formulado
* Manuales operativos para los nuevos procesos formulado
* Personal capacitado en nuevos procesos
 |  |  |
| 3. SISTEMAS DE ALTA DIRECCION | * Documento para la implantación del sistema de monitoreo de gestión formulado
* Manual para la confección de indicadores de gestión elaborado
* Personal capacitado para la sustentación del sistema
 |  |  |
| 4. COMPROMISOS DE RESULTADOS DE GESTION (CGR) | * Documentos para la implantación de sistema de rendición de cuentas por resultados elaborado
* Modelo tipo de CGR formulado
 |  |  |
| **ACTIVIDADES:** |  | *\*Válidos para todos las actividades* |  |
| 2) Planificación estratégica situacional* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
* Financiar la contratación de servicios y materiales para actividades de capacitación
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 | * Registros contables
* Estados financieros auditados
* Informes
 |  |
| 3. Reingeniería de procesos* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
* Financiar la contratación de servicios y materiales para actividades de capacitación
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 4. Sistema de alta dirección* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
* Financiar la contratación de servicios y materiales para actividades de capacitación
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 5. Compromisos de resultados de gestión (CGR)* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGP) - REPUBLICA ARGENTINA****PROYECTO 2: SISTEMAS HORIZONTALES FLEXIBLES Y ADAPTABLES** **MATRIZ DE MARCO LOGICO** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VERIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROPOSITO:** SISTEMAS HORIZONTALES FLEXIBLES Y ADAPTABLES | * Los procesos de compras y contrataciones se adaptan al nuevo marco tecnológico y se alinean con el nuevo modelo de gestión
* Los procesos de administración financiera se adaptan al nuevo marco tecnológico y se alinean con el nuevo modelo de gestión
* Los RR.HH. se asignan con mayor efectividad
* El personal capacitado sustenta al nuevo modelo de gestión
* Los trámites y registros son simplificados y estandarizados
* Existe seguridad en las transacciones administrativas
* La conectividad entre los organismos mejora
 | * Informes CNM
* Informes de Gabinete
* Informes de organismos
 | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias se integran al proceso de modernizacion
* La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
 |
| **COMPONENTES:** |  | *\*Válidos para todos los componen* | *\*Válidos para todos los comp* |
| 1. CARTA COMPROMISO | * Documento para la puesta en marcha o implantación de la Carta Compromiso formulado
* Documento para el diseño de estándares de servicios formulado
* Documento para la implantación del sistema de quejas, reclamos y compensaciones formulado
* Diseño de la capacitación formulado
 | * Documentos entregados y recepcionados
 | * Implementación efectiva de cada componenteen los organismos
* Participación de los órganos rectores
 |
| 2. GOBIERNO ELECTRONICO |  |  |  |
| 3. COMPRAS Y CONTRATACIONES | * Nuevo proyecto de ley de contrataciones gubernamentales formulado
* Documento de reglamentación de la ley formulado
* Manuales de procedimientos formulado
* Capacitación y desarrollo de recursos humanos
 |  |  |
| 4. ADMINISTRACION FINANCIERA | * Documento con desarrollo de sistema local único a nivel institucional
* Documentos para la reingeniería funcional del SIDIF central, compatibilizado con el desarrollo del SLU
 |  |  |
| 5. RECURSOS HUMANOS  | * Documento para mecanismos de incentivos y sanciones para agentes públicos
* Documento para la reformulación de los regímenes escalafonarios y de carrera orientándolos al aumento de la productividad
* Documento para la reformulación del sistema de evaluación de desempeño
* Documento para el fortalecimiento de las capacidades de las áreas jurisdiccionales de RR.HH para una gestión integrada de personal
 |  |  |
| 6. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS | * Nuevo proyecto de ley de procedimientos administrativos formulado
* Documento de reglamentación de la ley formulado
 |  |  |
| 7. CAPACITACION | * Documento para el establecimiento de un sistema nacional de capacitación
* Documento para el establecimiento de un sistema que permita la participación del sector público no estatal en la prestación de la capacitación
* Documento con lineamientos para la formulación de oferta de capacitación en función de la demanda de cada organismo
* Documento para el diseño e implantación de un sistema de capacitación orientado a fortalecer y consolidar el nuevo sistema de gestión
 |  |  |
| **ACTIVIDADES:** |  | *\*Válidos para todas la actividades* |  |
| 1) Carta compromiso* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 | * Registros contables
* Estados financieros auditados
* Informes
 |  |
| 2) Gobierno electrónico* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 3) Compras y contrataciones* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
* Financiar la contratación de servicios y materiales para actividades de capacitación
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 4) Administración financiera* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 5) Procedimientos administrativos* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 6) Recursos humanos* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| /) Capacitación* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGP) - REPUBLICA ARGENTINA****PROYECTO 3: POLITICAS DE ESTADO ESTRATEGICAS PARA LA APN****MATRIZ DE MARCO LOGICO** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VERIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROPOSITO:** POLITICAS DE ESTADO ESTRATEGICAS PARA LA APN (BICENTENARIO) | * Mayor continuidad en la ejecución de las políticas de la APN
* Las decisiones son relevantes para la problemática social
* Se coordinan mejor la ejecución de acciones intra-organismos
 | * Informes CNM
* Informes de Gabinete
* Informes de organismos
 | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias integran el proceso de modernizacion
* La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
 |
| **COMPONENTES:** |  | \* *Válidos para todos los componen* | \* *Válidos para todos los componen* |
| 1. PROSPECTIVA DE GESTION PUBLICA | * Informe prospectivo de la evolución de la APN en base a las reformas en curso
 | * Documentos Plan Bicentenario
 | * Las experiencias de la ejecución del PMGP son aplicadas
 |
| 2. ALTERNATIVAS OPERATIVAS PARA LA APN | * Propuesta de modelos operativos alternativos de gestión de la APN
 |  |  |
| 3. ARTICULACION SOCIEDAD-ESTADO | * Informe sobre propuestas de modelos e articulación sociedad-estado
 |  |  |
| 4. PRODUCCION Y ENTREGA DE BIENES Y SERVICIOS | * Documento sobre modelo alternativo de la APN como productora y distribuidora y/o reguladora de la producción de bienes y servicios
 |  |  |
| 5. LA APN COMO SOPORTE DE TRANSFRMACIONES ESTRATEGICAS DEL ESTADO ARGENTINO | * Documento de Plan Bicentenario
 |  |  |
| **ACTIVIDADES:** |  | *\*Válidos para todos las actividades* |  |
| 1. Prospectiva de gestión pública* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 | * Registros contables
* Estados financieros auditados
* Informes
 |  |
| 2. Alternativas operativas para la APN* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 3. Articulación sociedad-estado* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 4. Producción y entrega de bienes y servicios* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 5. La APN como soporte de transformaciones estratégicas del Estado Argentino* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGP) - REPUBLICA ARGENTINA****PROYECTO 4: PROCESOS DE MONITOREO SISTEMATICOS** **MATRIZ DE MARCO LOGICO** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VIRIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROPOSITO:** PROCESOS DE MONITOREO SISTEMATICOS | * Se aplican indicadores efectivos
* Existen vectores de resultados precisos
* Se efectúan monitoreos sistemáticos
* Se certifica la calidad de procesos, productos y resultados de la APN
 | * Informes CNM
* Informes de Gabinete
* Informes de organismos
 | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias se integran al proceso de modernizacion
* La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
 |
| **COMPONENTES:** |  | *\*Válidos para todos los componen* | *\*Válidos para todos los componen* |
| 1. INDICADORES | * Documentos para el diseño de indicadores para el desempeño del PMGP
* Documentos para el establecimiento de indicadores estratégicos para el desarrollo del PMGP
 | * Documentos elaborados y recepcionados
 | * Los organismos comparten información
 |
| 2. METODOLOGIA | * Documentos para la formulación del sistema de monitoreo y que incluya modelos para cuadros de mando y tablero de control
 |  |  |
| 3. MONITOREO | * Documentos sobre informes parciales y finales de desarrollo del PMGP
* Documento para el establecimiento de criterios para la certificación de calidad de los procesos, productos y resultados de la APN
 |  |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VIRIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **ACTIVIDADES:** |  | *\*Válidos para todos las actividades* |  |
| 1) Indicadores* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 | * Registros contables
* Estados financieros auditados
* Informes
 |  |
| 2) Metodología* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |
| 3. Monitoreo* Financiar la contratación de servicios de asistencia técnica especializada
 | * Ejecución de un presupuesto estimado de u$S\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ compuesto de la siguiente manera:
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_\_ financiamiento BIRF
* U$S \_\_\_\_\_\_\_\_ de contrapartida local
 |  |  |

|  |
| --- |
| **PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA (PMGP) - REPUBLICA ARGENTINA****PROYECTO 5: ORGANISMOS Y POBLACION INFORMADOS****MATRIZ DE MARCO LOGICO** |
| **RESUMEN NARRRATIVO** | **INDICADORES** | **MEDIOS DE VERIFICACION** | **SUPUESTOS** |
| **FIN:** LA APN OPERA BAJO UN MODELO DE GESTION POR RESULTADOS | * Mejora la producción de bienes y servicios del sector público con mayor calidad y eficiencia
* Corrupción reducida
* Transparencia incrementada
* Alta calidad de los productos de los organismos de la APN
* Los procesos de gestión consideran la demanda ciudadana
* Cartas Compromiso en ejecución, con seguimiento y evaluación
* Acuerdos Programa en ejecución, con seguimiento y evaluación
 | * Project Report
* Informes CNM
* Informes Gabinete
 | * Se mantienen los supuestos anteriores
* El PEN efectúa un seguimiento efectivo de los organismos
 |
| **PROPOSITO:** ORGANISMOS Y POBLACION INFORMADOS | * Aumentan las expectativas de los ciudadanos respecto de los organismos públicos
* Mejora la ejecución de políticas coordinadas con provincias a través del CFFP
* Aumenta la demanda social para elevar la calidad de la producción pública
* Se incrementa la demanda de asistencia técnica de provincias para la aplicación de nuevos modelos de gestión
* Aumentan las instancias de coordinación inter-institucional
* Mejor control de los ciudadanos sobre los gastos y los recursos de la APN
 |  | * El PEN y la CNM efectúan un seguimiento efectivo de los organismos
* Se solucionan los conflictos de personal
* Las provincias se integran al proceso de modernización
* La coordinación inter-institucional es efectiva
* Los integrantes del Gabinete Nacional efectúan reuniones trimestrales para monitorear y evaluar conjuntamente, los procesos de reforma en sus organismos
* El control ciudadano se extiende a las administraciones de provincias y municipios
 |
| **COMPONENTES:** |  | \* *Válidos para todos los componentes* | \* *Válidos para todos los componentes* |
| 1. CRISTAL | * Instrumentos para la creación, actualización y mantenimiento de un sitio en Internet para brindar más y mejor información referida a la administración de los recursos públicos
* Documentos para el establecimiento de estrategias de comunicación de los resultados del PMGP a los organismos de la APN y a la sociedad
 | * Documentos elaborados y recepcionados
 | * Los organismos comparten información
* Los ciudadanos y las organizaciones acceden al sitio de internet y a la información difundida
 |
| 2. MODERNIZACION DE LA GESTION PUBLICA PROVINCIAL | * Documentos para el establecimiento de estrategias de comunicación de los resultados del PMGP a las provincias y municipios
* RR.HH provinciales capacitados en nuevos modelos de gestión
* Sistemas informáticos adaptados para uso provincial
* Manuales operativos por áreas del sector público provincial elaborados
* Plan de fortalecimiento del CFFP
* Rediseño de estructuras organizacionales de las APP formulados
 |  |  |

##### **Parte II: Lineamientos Estrategicos – Diciembre 2000**

**1. Contexto de este Informe**

Los resultados aquí descriptos se inscriben en el Plan de Trabajo de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) dirigido a la Reforma del Estado. El producto esperado de este Proyecto es la definición de lineamientos estratégicos para orientar el proceso de formulación del presupuesto nacional a partir del 2002 y ofrecer pautas de ajustes direccionados a la ejecución del presupuesto 2001.

El Plan de Trabajo para alcanzar el producto esperado incluye tres áreas de análisis: (i) relevamiento y diagnóstico de la configuración actual del sector público nacional; (ii) análisis de tendencias hacia un nuevo modelo de gestión publica; y, una propuesta de lineamientos estratégicos. Esta última, a su vez incluye tres resultados intermedios: (a) definición de áreas criticas de actuación del sector público nacional; (b) identificación de modalidades de gestión; (c) reingeniería de la configuración actual de las estructuras ejecutivas.

En cuanto a los términos de referencia del consultor, estos llevan a concentrar su trabajo en relación con personal de la Subsecretaria de la Gestión Publica (SSGP), asumiendo el rol de integrador conceptual de los diversos equipos y consultores, con el objeto de lograr el mencionado producto.

En este sentido este informe se dirige a proponer un marco conceptual, delinear sus contenidos instrumentales y recomendar cursos de acción para la tarea que ocupará a los mencionados equipos y consultores de aquí a fin de marzo, o mediados de abril del 2001.

Dada la función que determina este contrato para este consultor, corresponde destacar que muchas de las ideas y propuestas que se expondrán a continuación se sustentan en las contribuciones de varios colegas, entre los cuales corresponde destacar a Carmen Sycz, Oscar Domenella y Juan Martín. También cabe mencionar a Edgardo Zuliani quien contribuyó a la logística de este trabajo, a una mejor comprensión de la actual situación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales y a la prueba de efectividad de un software que el consultor propone sea aplicado al desarrollo de las propuestas de reforma aquí sugeridas.

### 2. El Plan de Trabajo de la JGM y de la SSGP

Estas acciones incluyen las siguientes áreas de trabajo: Nuevos Modelos de Gestión, Procesos Administrativos de Compras y Contrataciones, Capacitación, Reformas en Organismos Clave (ANSES, AFIP, Ministerio de Educación), y Macroestructura. Esta última es la que es objeto del presente Informe, cuyo supuesto es que haya una integración eficaz entre las áreas mencionadas, dado que se dan y darán inevitables traslapes entre las propuestas y los resultados de cada una.

Dentro del área de Macroestructura, la SSGP propuso que esta consultoría se concentrara en tres aspectos [[2]](#footnote-2) : Relevamiento de la Configuración Actual del Sector Publico Nacional; Tendencias hacia un Nuevo Modelo de Gestión Publica; Propuesta de Lineamientos Estratégicos.

Se acordó que estas áreas no podían ser sometidas a un análisis lineal y que, dada la enorme magnitud y complejidad del universo, el relevamiento debía reducirse a asuntos esenciales.

### 3. La Visión Tradicional de la Estructura Administrativa del Estado

El sistema de notación, o ”dibujo”, a través del cual usualmente se visualiza la organización administrativa del Estado no es un asunto trivial.

Por el contrario, es la base a través de la cual se estructuran los modelos mentales y los conceptos operativos sobre dicha organización. La forma que generalmente adopta este sistema de notación es el organigrama.

El organigrama tiene, obviamente, sus aspectos positivos como, por ejemplo, la estructuración clara del “mando”. Para ello adopta tres parámetros que simplifican la comprensión de una organización:

* un campo descriptivo (gráficamente un cuadrilátero) a través del cual se **separan** responsabilidades y funciones;
* un ordenamiento de estos campos por **jerarquías** de responsabilidad;
* líneas conectivas entre los dos primeros que establecen **agrupamientos de características comunes**, las cuales son usualmente sectoriales y analíticas siguiendo el modelo de organización tradicional del conocimiento y de su aplicación (economía, salud, educación, etc.).

Frente a la enormidad del reto de macroestructura del estado que actualmente encara el Gobierno Argentino, cabe preguntarse, aunque sea brevemente, cuales son las limitaciones de esta visión, que podríamos denominar “organigramática”, que se resume “visualmente” en arboles de estructuras organizativas.

Este “resumen” contiene tres características negativas que emergen de sus propios parámetros: separa, verticaliza y asocia. Pero, implica un modelo de la realidad de tipo “estatuido”, o sea formal y legal difícilmente adaptable a las formas de organización flexible que requieren las nuevas funciones del estado. Así, separa funciones que no deberían ser separadas, verticaliza jerarquías que no deberían serlo, y asocia por características analíticas de objetos de conocimiento lo que debería ser asociado por características de objetivos de acción.

Dada la imperativa necesidad de “encontrar” vías más efectivas para la solución de la crisis gerencial que debe encararse desde el estado frente a la nueva demanda social, quizás lo más significativo de esta visión “organigramática” es que sus efectos sean tan ordenadores que inhiben la posibilidad de ir, precisamente, al “encuentro” de esas vías más efectivas, que son el objeto de este informe.

Para ejemplificar, se pueden resumir estas características inhibitorias en los siguientes conceptos, particularmente vinculadas a los “habitantes” del organigrama y sus intereses:

* Como reemplaza contenidos concretos por abstracciones fáciles de asociar a los intereses de grupos externos a la administración política del estado, facilita la introducción de dichos intereses dentro de esta última bajo la apariencia de la normatividad pública.
* Como “esconde” los orígenes del diseño organizacional original y disocia sus funciones de las necesidades que las crearon, facilita que las organizaciones se separen del tiempo y persistan cuando estas funciones ya fenecieron.
* Como no es expresiva de resultados sino básicamente de las posiciones de quienes controlan los recursos que deberían generarlos, facilita un alto grado de disfuncionalidad ejecutiva.
* Porque es una abstracción seductora y simultáneamente opera como asiento de poder, facilita que los actos de sus “habitantes” no sean fácilmente verificables y transparentes.
* Como básicamente refleja los intereses de quienes habitan la estructura (tanto funcionarios como “lobbies”) más que los intereses de quienes deberían ser beneficiados por los productos que la estructura debería generar, facilita procesos de separación entre oferta pública y demanda social, originando demandas insatisfechas y desconfianza en la sociedad respecto de los actos públicos.
* Porque quiebra la esencial relación presupuesto/acciones/productos/beneficios, que debería caracterizar a un estado que responda a las criticas demandas sociales, contribuye a magnificar la desconfianza mencionada.
* Porque prioriza la articulación vertical lineal del mando, muy valida para operaciones cerradas (p.ej. acción militar o líneas de producción fabril) pero inoperante para responder a demandas emergentes y multisectoriales, contribuye a la balcanización del accionar público e impide articulaciones creativas entre los recursos disponibles.

En resumen, este modelo de estructura promueve errores y dispersiones de esfuerzos en todas las discusiones sobre políticas de reforma del estado porque transforma a esta en un juego de quien corta/elimina la mayor cantidad de “cajas “ organizacionales, bajo un falso supuesto de economías presupuestarias ylleva a un estilo de gerenciamiento que delimita contornos de autoridad y no define claramente los objetivos de esa autoridad respecto del destinatario de los productos.

En síntesis, **ubica la forma por sobre el contenido.** Sinembargo, este breve analisis no demuestra la inutilidad del organigrama, solo alerta sobre su lugar en la relacion forma/contenido. Hoy, la geologia formal heredada obliga al contenido a adaptarse a una forma de administracion del estado que originalmente fuera desarrollada para otros contenidos. Lo que queda claro es que **ahora es necesario volver a partir de los contenidos para encontrar la forma de estado que mejor responda a las caracteristicas de los mismos.**

En esta linea de pensamiento tambien es evidente que estos contenidos solo pueden definirse a partir de los objetivos que se fija el estado. Si se tratara de seguir la tesis del estado minimo, continuar reduciendo organigramas y presupuesto seria una vision legitima. Si como ha asumido el Gobierno, se trata de afirmar la tesis de un estado activo pero fiscalmente responsable, debe partirse de otro universo de analisis. Este comenzará desde los objetivos de un estado activo, definirá sus contenidos y derivara las formas ejecutivas correspondientes, planteando un proceso de transformaciones compatibles con la realidad ejecutiva existente.

### 4. Una Visión Alternativa – Recuperación de Objetivos, Contenidos y Formas

La construcción de una visión alternativa que permita reformar la macroestructura del estado y reformular los procedimientos de asignación y ejecución presupuestarias, parte del concepto central de **gestión por resultados.** Se propone este concepto porque se sustenta en la noción de gerencia de procesos y como tal es un paradigma ideal para ayudar a “entender” la posibilidad de construir una visión de macroestructura que parta de la secuencia objetivos/contenidos/formas, y no de la secuencia inversa.

Con este concepto como sustento, se argumentará la posibilidad de construir **cinco universos organizativos para una acción de reforma**[[3]](#footnote-3)**.** Tambien, se argumentará que estos universos contribuirán también a constituir espacios que multipliquen los efectos de los otros instrumentos de la política de reforma propuestos en el Plan Nacional de Modernización del Estado. Sin la construcción de estos **espacios administrables alternativos** estos otros instrumentos pueden quedar atrapados en la telaraña de la vision organigramática, ya mencionada.

La decisión política frente a las propuestas que resume este Informe, es determinar hasta que punto se puede avanzar en cada una en el corto y en el mediano plazo. En este sentido es evidente que:

* Se aplicarán mejor los instrumentos del planeamiento estratégico a espacios administrables mejor delimitados que los actuales
* Se podrán reformar mas efectivamente los modelos de gestión si se tiene una clara idea de cómo se constituyen las cadenas de producción de resultados cuya gestión se debe, precisamente, modificar.
* Se podrán vincular mejor la programación presupuestaria y la operativa si se definen los espacios administrables de intersección de las mismas.
* Se podrán definir mejor estos espacios administrables si se concibe al estado como una organización dedicada a la producción de resultados para terceros, directa o indirectamente.

Si se parte de esta concepción de **gestión por resultados** habrá necesidad de encarar la construcción de cadenas causales que permitan establecer claras vinculaciones entre:

* Recursos y actividades (p. ej. procedimientos internos administrativos).
* Actividades y productos (p.ej. un permiso de exportación para un empresario).
* Productos con resultados a nivel de beneficiarios directos (p.ej. un incremento de la inversión y producción que dicho empresario esta dispuesto a realizar).

##  Resultados primarios con los impactos sociales y económicos (p. ej. incremento del empleo)[[4]](#footnote-4).

## El problema es que, hoy, estas cadenas se encuentran solo parcialmente subsumidas en las descripciones de los documentos de estructuras de cada ministerio. Tal como se las describe hoy, no solo no se pueden visualizar las mencionadas cadenas de producción, sino que, además, faltan vínculos esenciales de las mismas. Por ejemplo, los resultados esperados. Ello no permite establecer una gestión por resultados y sus demás, y deseadas, consecuencias instrumentales.

Como además estas descripciones son en gran medida resultado de la tradición “organigramática” desde la cual se las genera, su transformación requiere la creación de un espacio estructural de inserción diferente. Si no se efectúa este paso se estaría solo intentando infructuosamente de resolver problemas de eficiencia de cadenas de producción de resultados aisladamente en cada unidad del estado sin poder, justamente, conectarlos a procesos de producción de resultados a nivel de políticas y estrategias.

Hoy, sometidos al tutelaje “visual” del organigrama, el proceso de encadenamiento, en el mejor de los casos, es el de formular políticas y estrategias que se transmiten a los responsables ejecutivos, desde donde se “bajan” a las unidades ejecutoras. Estas ultimas comienzan a ejecutar sus acciones en una situación de “blind spots” (áreas ciegas) ya que generalmente no saben cuales otras áreas ejecutivas están haciendo cosas similares. Esto lleva, también en el mejor de los casos, a interminables reuniones transaccionales (p. ej. el tipo de efecto que se trata de amortiguar con instrumentos tales como un Gabinete Social, etc.) y en el peor de los casos a lo que los anglosajones llaman “gridlock” (congelamiento de todos los circuitos y conexiones de un sistema). Este escenario disfuncional crece a medida que se agregan jurisdicciones de otro nivel, como provincias y municipios. La respuesta conocida es la figura del operador providencial que “resuelve” estas trabas para cierto conjunto de involucrados que así reciben soluciones a sus problemas. Pero, usualmente, a costa de la subefectivización de las soluciones para otros involucrados.

El resultado final de esa situación es que el Gobierno se “eventra” y la política de gobierno y sus funciones de gestión son “resueltas” en los medios. En estas condiciones los periodistas se transforman en políticos y los políticos en periodistas, y el manejo eficiente, eficaz y efectivo de los recursos públicos se diluye en discusiones ideológicas con poco fundamento fáctico.

El gobierno cree que sus problemas son consecuencia de problemas de comunicación, y la oposición se ocupa de probar que es cierto.

Mientras tanto los contribuyentes y los esperanzados beneficiarios de los productos públicos esperan confusos las soluciones a sus problemas.

La gestión de gobierno y el discurso publico se transforman en reuniones interminables de supuestos “informados” para conocer la ultima versión, generalmente poco objetiva, de la realidad, para ensayar, en consecuencia, estrategias adaptativas**. El gobierno deja de ser proactivo y pasa a ser reactivo.**

**5. Mapas además de Estructuras Organizativas – La Macroestructura**

Napoleón decía que un buen mapa vale cien hojas de descripción escrita. La razón es sencilla. Los buenos mapas permiten visualizar información de varios tipos en un universo de referencia común a todos los lectores del mismo. Una estructura organizativa es un mapa parcial, solo describe las fuentes de decisión de la acción no la inserción de la acción en el universo de las demandas a las cuales debe responder una organización.

Hacer un mapa es una tarea compleja, sobre todo de la estructura ejecutiva del gobierno de un estado porque contrariamente a la lógica de las matemáticas, es un universo de infinito más “n”. Como “El Aleph” de Borges, o “El Castillo” de Kafka es una construcción resultante de la intersección de los varios infinitos que la imaginación administrativa y las presiones corporativas pueden desarrollar, encimadas en gruesas capas geológicas. Imaginar la tarea de relevamiento que se propusiera inicialmente para contribuir a la formulación de esta propuesta de “rediseño de la macroestructura del estado”, parecía un intento de aproximación a la descripción del infinito hasta que se comenzaron a clarificar los conceptos emergentes del modelo “estado productor de resultados esperados” y sus relaciones con las unidades de producción y sus procesos de producción.

La hipótesis central de estas propuestas se basa en el primer mapa que se presenta a continuación (ver Mapa 1). Sus principios estructurantes parten de tomar como primer eje organizador las políticas o acciones de gobierno (la latitud de nuestro mapa) y como segundo eje organizador las funciones de gobierno (la longitud de nuestro mapa). La primera expresa las respuestas a la demanda social. Las segundas expresan las unidades de producción de dichos respuestas desde la administración del estado. Pero con una gran diferencia, en ambas, con respecto a la expresión tradicional que describe el mapa parcial unidimensional de estructuras organizativas. Los intervalos de latitud expresan problemas como intersecciones de sectores y no solo sectores. La postura aquí es que el continuar diciendo “sector salud”, o “sector educación” queda ahora expuesto, claramente como una paradoja y mas paradojal aun es querer administrar una paradoja desde un ministerio.

Los intervalos de longitud representan las unidades de producción de resultados pero temporalmente liberadas de sus estructuras organizativas, con el objeto de reflejar los módulos de la administración, que vistos como tales podrían ser sujetos a otras formas de relación productiva, con el objeto de responder a un problema que no respeta las fronteras jurisdiccionales. Cabe enfatizar además que estos paisajes se poblarán también con las unidades ejecutoras de los créditos internacionales (BID, Banco Mundial), y con el conjunto “real” de los recursos humanos con diferentes fuentes de financiamiento y diferentes relaciones contractuales con el estado.

Con este sistema de coordenadas geográficas se puede definir mejor en qué lugares existen cuales paisajes y se puede entonces pasar a describir la fauna y la flora que las habita.[[5]](#footnote-5)

Así en el Mapa 1, el conjunto del vector “fila” expresa el programa de acción de gobierno en función de los recursos a aplicar y define las “autopistas”, o “vías facilitadas”, y los sistemas de “semáforos” que regularán dicha facilitación.

Además, cada “vector fila” ofrecerá una visión de la densidad de unidades funcionales dedicadas a cada programa de acción de gobierno. Allí se verificará el equilibrio

Mapa 1: Matriz de Macroestructura: Acciones/Funciones [[6]](#footnote-6)

|  |  |
| --- | --- |
| Acciones de Gobierno |  Funciones Administrativas del Sector Publico  |
| Formulación | Ejecución | Coordinación | Supervisión | Evaluación | Etc. |
| Pobreza (incluye transferencias) | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXPPPMMMM | XXXXXPPPMMMMMMUUUUUU | XXXXXX | XXX | X | XXPPPPPMMMMMMUUUUU |
| Empleo (incluye transferencias) | XXXXXXXXXXPPPPPXXXXXXMMM | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXUUUUUU | X | XXXX | XX | XPPPMMMMMUUUUUU |
| Inversión(incluye transferencias) | XX | X | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | X | X | XXXX |
| Transferencias Generales a Terceros | X | XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX | X | X | X | XXXPPPPPPPPPPMMMMM |
| Acciones Emergentes | ¿???????????????????????????XXXXXXX | ¿????XX | ¿?????????????XXXX | ¿??XX | ¿??????????????XXX | ¿???????????XXXXXXX |
| AccionesRecesivas | YYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYY | YYYYYYYYYYYYYUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUUU | YYYYYYYYYYYYYYYYYYYYY | YYYYYYY | YYYYY | YYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYYUUUUUUUUUUUUUUUUUUU |

distributivo de las mismas lo cual constituirá la base para introducir cambios macroestructurales. Como ejemplo, se puede imaginar el caso extremo donde de 50 unidades funcionales vinculadas a la temática pobreza, 30 pueden funcionalmente ser “formuladoras”, 15 “coordinadoras” y solo 5 “ejecutoras”, sin haber ninguna dedicada a la supervisión y a la evaluación.

Pero, y más importante para los objetivos de este proyecto que se dirigen a vincular transformaciones macroestructurales con un **nuevo enfoque de formulación presupuestaria**, se puede ahora atar estas “autopistas” a las políticas y/o acciones de gobierno y con los correspondientes instrumentos de acción. Cada intersección o ventana se llenará con una formulación presupuestaria verdaderamente por programa y el presupuesto devendrá un autentico instrumento de formulación, ejecución y evaluación del gasto y la inversión publica por resultados.

Se pasa así de los espacios unidimensionales, que resultan de la delimitación “organigramática” del estado, a la delimitación de espacios mutidimensionales donde también se transita desde el concepto estático del estado “estando”, a un concepto dinámico del estado “siendo”.

Y, “siendo”, el estado se convierte en articulador y administrador de las relaciones entre las partes del trípode constituido por presupuesto, organizaciones[[7]](#footnote-7) y acciones, cuyas diversas combinaciones responderán a los paisajes específicos que se encuentran en cada intersección del Mapa. Además, valga la aclaración, aunque sea muy obvia en este punto, un estado que solo “está” y delega todo se transforma solo en una “boca de expendio” para terceros sin exigirles una rendición de productos para los problemas identificados. [[8]](#footnote-8) Es más, este Mapa aclara muy bien qué significa un estado ausente: **está pero no es.**

Dicho todo esto, se sabe que el Mapa 1 no es suficiente. Además, tiene que haber exploradores dispuestos a abrir caminos, tiene que haber cartógrafos que puedan describir los nuevos paisajes y tiene que haber una voluntad ejecutiva que esté dispuesta a organizar las travesías.

Se quiere decir con esto que la tarea fundamental que precede la construcción de este mapa es la clara definición y delimitación de **cuales son las acciones de gobierno prioritarias**. Esta definición es fundamentalmente política. En el Mapa 1 las filas solo pueden expresarse si los contenidos pasan a ser mucho mas específicos que los que se han indicado en el ejemplo. Por otra parte, el gobierno también tendrá que definir cuales son las áreas **emergentes** de la política de estado que deben ser atendidas. Y, finalmente, deberá decidir cuales son las áreas **regresivas** de acción de gobierno que esencialmente ya no tienen justificación para el estado que **es** en vez de solo **estar**. Estas definiciones tendrán las consiguientes consecuencias presupuestarias. Pero también definirán las bases programáticas desde las cuales se materializarán las intersecciones con las funciones que hacen a las respuestas requeridas. Esta área, a su vez requerirá de cartógrafos que conozcan las unidades de producción de la gestión del estado y que puedan efectuar el relevamiento que permita la identificación de la flora y la fauna de cada intersección geográfica.[[9]](#footnote-9)

La otra consecuencia de contar con este mapa es que se podrá maximizar el efecto positivo de los de los instrumentos de modernización gestionaria identificando más lugares de inserción efectiva. Por ejemplo:

El **planeamiento estratégico** podrá ser un instrumento fundamental para la construcción política de las áreas de acción.

Los **modelos de gestión** contribuirán a definir como organizar y gerenciar a las unidades identificadas como relevantes en las intersecciones del Mapa.

La **vinculación entre programación presupuestaria y operativa** también encontrará su lugar allí.

Los **acuerdos programa** serán los instrumentos concretos para establecer los procesos de coordinación interministerial que constituirán los programas de acción de gobierno y definir su gerenciamiento.

La **gestión por resultados** tendrá su asidero dentro de los programas de acción de gobierno, tanto en la dimensión estratégica, como en la dimensión administrativa/operativa

La **Jefatura de Gabinete** tendrá el rol de articulador y de evaluador de los procesos de ejecución programática interministeriales.

En esencia, desde esta nueva visión macro, lo que es evidente es que no hay reforma del estado a nivel de macroestructura y reordenamiento presupuestario que sea políticamente indolora. Todo comienza con los temas y el rumbo que se les quiera dar desde un estado que es activo y que no solo está, en una presencia legal, pero políticamente inactivo. Esta disyuntiva no tiene solución alternativa, y cualquiera que se ensaye caerá rápidamente en la lógica de las pretensiones comunicacionales. Y, allí el gobierno pierde su carácter proactivo.

¿Cómo articular estas dificultades, que no solo se darán afuera del gobierno sino también adentro?

La respuesta a esta pregunta se sostiene fundamentalmente en la programación presupuestaria. La tesis que sostiene esta propuesta es que si se determinan las políticas prioritarias por problemas de la sociedad y no por sectores de organigrama de gobierno, y en consecuencia se definen las unidades de producción de resultados por funciones, se podrá no solo efectuar una programación presupuestaria plurianual, se la podrá ejecutar como tal.

De esta manera se puede concebir una programación que elimine el debate encerrado en el maximalismo sectorial que caracteriza la actual situación, por una programación que se base en un esquema de gasto/inversión secuencial en el tiempo. Así se moderaría la situación actual que parte de pedir el máximo financiamiento posible para todas las áreas operativas de gobierno, sabiéndose que no todas contribuyen, a través del tiempo y en la misma medida al éxito de los resultados esperados.

Pasándose a una ejecución presupuestaria de concepción plurianual, con programas de acción de gobierno actuando como políticas de estado, y gerencias ejecutivas de programas, los niveles políticos de los ministerios se ocuparan de asegurar los recursos y garantizar los apoyos políticos para asegurar el logro de los resultados sociales esperados a través del uso social de los productos generados y entregados. Este esquema permitiría que aun sin un esquema parlamentario como el canadiense, el británico o el francés, se puedan emular las efectividades de articulación política con acción operativa que caracteriza a estos estados. Los acuerdos programa macro por políticas, o acciones prioritarias de estado, tendrían la naturaleza de las “agencias” en estos estados.

La alternativa es seguir con el proceso de financiamiento de todos los “ravioles” [[10]](#footnote-10) , para después, a través de crisis sucesivas, ir desfinanciándolos por la técnica del “bottom line” (cortamos a todos por igual), con altos costos políticos y resultados sociales negligibles.

**6. Mapas de Estructuras Organizativas – Los Procesos de Producción**

#### Como ejemplo, en el Mapa 2, se explicitan las misiones y funciones, de la Dirección Nacional de Atención de la Salud como proceso de producción de resultados. Es decir qué actividades, generan cuales productos, que transferidos a los beneficiarios primarios, generan impactos de desarrollo sobre los beneficiarios finales, en este caso la población atendida dentro de las acciones mencionadas.

#### Esta traducción de textos de interpretación imprecisa a narrativas especificadas según procesos de producción, no es trivial. Pues tal como se las describe en el Mapa 2, comienzan a ser pasibles de un manejo cuantitativo, en términos de presupuesto, recursos

humanos, indicadores de producto e indicadores de resultados. Como tales abren el camino al seguimiento y evaluación sistemáticos, generando la sustentación que requieren las políticas innovativas y sus resultados.

Este proceso de traducción elaborado dentro de la propuesta de macroestructura del Mapa 1, también permitirá, presupuestariamente, verificar las superposiciones de productos y de recursos, como así tambien la falta de funciones y productos. Hasta sería probable poder concluir que más de la mitad de los procesos de producción no son necesarios y/o que se dirijan a destinatarios/beneficiarios internos. También será mas realista la delimitación de funciones por niveles entre direcciones, subsecretarias, secretarias y ministerios. Hoy las descripciones contenidas en los decretos de estructuras muestran en general que las misiones y funciones de las subsecretarias y algunas secretarias son casi idénticas a las que ya aparecen en las descripciones de las direcciones, levantando la duda de para que existen las primeras. [[11]](#footnote-11) Pero lo interesante del Mapa 2 es que también permitiría deslindar los niveles operativos de los niveles políticos, los primeros como el espacio que vincula acciones y productos y los segundos como el espacio que asegura resultados para beneficiarios directos y de impacto socioeconomico. Los primeros son el ámbito neto de las unidades operativas. Los segundos, los resultados, son responsabilidad del ámbito político y deberían ser el eje de las acciones de este nivel.

Se podrá argumentar, desde las máximas funciones ejecutivas, que realizar esta actividad de traducción y análisis de procesos de producción de resultados es de naturaleza compleja y engorrosa. Este no es el caso, primero porque el ámbito de aplicación de este análisis estará priorizado por los resultados del Mapa 1, y segundo porque es analíticamente bastante fácil hacerlo. Se cuenta con funcionarios que podrían dedicarse a

Mapa 2: Matriz de Gestión de Procesos: Productos/Resultados

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Unidad | Acciones | Destinatario /Beneficiario | Actividades | Productos | Propósitos o Resultados | Impactos Sociales yEconómicos |
| Interno | Externo |
| Dirección Nacional de Atención de la Salud | 1 | Médicos | Ciudadanos | Estudios para definir el plan nacional de médicos de cabeceraPromoción del Plan Nacional de Médicos de Cabecera a los médicosPromoción del Plan Nacional de Médicos de Cabecera a las instituciones participantesPromoción del Plan Nacional de Médicos de cabecera a la población. | Sistema Nacional de Médicos de Cabecera establecidoLos médicos se inscriben en el PlanLas instituciones pertinentes apoyan al PlanLa población conoce y se acerca al Plan | Atención integral de la salud del ciudadano a través del medico de cabecera e instituciones de apoyo |  Mejoran los indicadores de salud de la población según metas establecidas |
| 2 | Personal medico y de apoyo al sistema |  | Estudios para definir sistemas de formación y capacitaciónRelevamiento y selección de centros de capacitación  | Médicos y personal de apoyo capacitados |
| 3 | Programas |  | Obtención del financiamiento de los programas Formulación de los sistemas de coordinación de los programas | Programas financiados y coordinados |
| 4 | Esta Dirección y otras del Ministerio vinculadas a esta problemática |  | Obtención y análisis de datos sobre patologías de riesgo | Información sistematizada sobre áreas y patologías de riesgo |
| 5 | Organismo Centralizado |  | Definición de indicadores de medición de eficiencia y eficacia | Sistema de evaluación establecido |

ello, [[12]](#footnote-12) y hoy tambien se cuenta con programas de seguimiento de proyectos [[13]](#footnote-13) que facilitarían esta tarea.

Este Mapa también permite ubicar varios de los instrumentos de reforma mencionados en el Plan nacional. Por ejemplo temas de **reingeniería de procesos, presupuesto, y sobre todo digitalización y evaluación ejecutiva**, como se verá en el próximo punto (ver Mapa 3)

El ejemplo, usado en el Mapa 2, tambien obliga a mencionar que en general las descripciones de organización son poco precisas en términos de productos y resultados esperados. Y no se quiere decir imprecisas cuantitativamente (ya que como se verá en el Mapa 3, es necesario avanzar mucho más en esta dimensión), sino imprecisas narrativamente.

Por consiguiente, cuando se avance en esta acción habrá que hacer primero una interpretación de lo que se dice en las descripciones de organización y estructura, como muestra el Mapa 2, y luego trabajar con cada unidad para que las descripciones sean mas precisas [[14]](#footnote-14). De esta confrontación de descripciones surgirán tareas de reingeniería, reorganización y resignación de recursos. Pero, comenzando en aquellas unidades que en el Mapa 1 aparecen como prioritarias.

7. Mapas de Estructuras Organizativas – Los Procesos de Monitoreo y Evaluación

Siguiendo con el desarrollo de una nueva geografía de la administración del estado, se puede ahora construir el Mapa 3, donde el resumen narrativo de procesos de producción de resultados elaborado y revisado a través del Mapa 2, se puede comenzar a dimensionar. O sea, desde el punto de vista del modelo geográfico adoptado, se entra a escalas locales de producción a nivel de catastro. Aquí se pueden materializar en esta escala también los instrumentos y objetivos de la gestión por resultados, la transparencia, el aterrizaje operativo del presupuesto. Y, sobre todo, el monitoreo y la evaluación de procesos, productos y resultados.

El Mapa 3 transforma al Mapa 2 en una descripción dimensional de contenidos específicos que incluyen indicadores, medios de verificación y supuestos críticos externos al proceso. Estas ventanas de paisajes menores, permiten articular la relación del accionar de gobierno con una digitalización efectiva, especialmente, porque así dimensionadas se podrá comenzar a registrar electrónicamente las transacciones y sus resultados. De allí la información de las ventanas puede ser “bajada” a una base de datos y así puede ser procesada para efectuar análisis comparativos que contribuyan a una mejor gestión, acercándose así las posibilidades de una gestión autopoyética[[15]](#footnote-15). Lo fundamental, sin embargo, es que constituido este dimensionamiento se podrá efectivamente realizar tareas de monitoreo y evaluación. Estos últimos deberían dirigirse a la definición de la eficiencia (relación gasto/producto), la efectividad (relación producto/uso) y la eficacia (relación uso/impacto) de las acciones publicas.

****

**8. La Programación Presupuestaria Plurianual y la Mejor Aplicación de la Clasificación Presupuestaria Programática[[16]](#footnote-16)**

Estos universos organizativos de la acción de reforma del estado deben ser considerados por el (los) consultor(es) respectivo(s). Aquí solo vale mencionar su relación con los tres Mapas que los preceden en esta propuesta, y su potencial valor como fuente de información que permitiría acelerar la formulación de propuestas. En este sentido sería muy importante en el desarrollo de las actividades de este proyecto confirmar en que medida los avances en el manejo presupuestario se pueden traducir en procesos de diagnóstico más rápidos para la construcción de los tres Mapas propuestos.

**8. Un Esbozo de Plan de Trabajo y de Algunos Instrumentos**

La Tabla que sigue se presenta solamente como una orientación de las acciones que habría que tomar al corto y mediano plazo. Ciertamente lo más importante y fundamental es la definición de las áreas de acción de gobierno, sin definir lo cual el resto de esta propuesta adquiere ribetes académicos. En cierta medida, por la información parcial de que dispone este consultor, el Plan Solidaridad (que en cierta medida se armó con un concepto similar al del Mapa 1) y sus dificultades de funcionamiento, demuestran la dificultad de encarar acciones transversales si no se modifican las correspondientes atribuciones ministeriales.

Las aperturas señaladas a nivel de etapas de producción tienen el objeto de demostrar la densidad del trabajo a realizar, sobre todo la necesidad de elaborar pautas en base a la información existente, luego verificarlas con las unidades y finalmente construir las pautas de procesos de cambio estructural y de producción de resultados con dichas unidades.

Las tres Fases señaladas intentan adaptarse a estas complejidades.

Aparte de contribuir a definir los tipos de consultores que habrá que contratar, en las respectivas filas se han señalado también las áreas a las cuales podrían contribuir los AGs.

Desde la perspectiva instrumental este consultor recomienda la utilización del “software” para la administración de proyectos que utilizara para estructurar el Anexo I. Ofrece, dentro de la perspectiva de gestión por resultados, la posibilidad de encadenar procesos de producción, monitoreo, evaluación, y de seguimiento de la ejecución presupuestaria. Su aplicación no es compleja y podría ser gradual y apoyada por la correspondiente capacitación. Los AGs podrían ser los diseminadores de su aplicación para la generación de los Mapas 2 y 3, propuestos. [[17]](#footnote-17)

ESBOZO DE PLAN DE TRABAJO

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Productos | Etapas de Producción | Fase I (enero/marzo 2001) [[18]](#footnote-18) | Fase II (abril/diciembre 2001)  | Fase III (agosto 2001/abril 2002) |
| Matriz de Macroestructura (Mapa 1) | Definición estratégica de áreas de acción de gobierno |  |  |  |
| Identificación de unidades funcionales pertinentes a la acción | AGs |  |  |
| Construcción de la matriz para definir acciones de estructuración programática | AGs |  |  |
| Priorización de unidades funcionales y elaboración de programas de acción  | AGs |  |  |
| Matrices de Procesos de Producción de Resultados(Mapa 2) | Construcción de procesos de producción de resultados según normativa | AGs | AGs |  |
| Verificación de procesos reales de producción de resultados | AGs | AGs |  |
| Reconstrucción de procesos de producción de resultados según las prioridades de la matriz de macroestructura | AGs | AGs |  |
| Matrices de Monitoreo y Evaluación de los Procesos de Producción de Resultados(Mapa 3) | Generación de matrices cualitativas |  |  | AGs |
| Generación de matrices dimensionales |  |  | AGs |
| Generación de sistemas de seguimiento y evaluación |  |  | AGs |
| Presupuesto Programático 2001 | Propuesta de Programación Plurianual |  |  |  |
| Definición de Propuesta de Presupuesto 2001 |  |  |  |
| Propuesta de Clasificación Presupuestaria |  |  |  |
| Formulación Presupuestaria Ajustada |  |  |  |
| Ley de Ministerios | Propuesta |  |  |  |
| Aprobación |  |  |  |

# **Parte III: Evaluacion de Avance – Septiembre 2001**

# **Reflexiones Contextuales**

# En conversaciones con el Secretario de Reforma y Modernización del Estado (SRME), el Subsecretario de Gestión Pública y el Gerente de la Unidad Ejecutora del proyecto pertinente del BM, se me solicitó que durante la semana del 3 al 7 de septiembre mantuviera reuniones con algunos profesionales encargados de la ejecución de las acciones de reforma dentro del marco del proyecto del BM. El objeto de tales reuniones debía ser preparar un informe, posteriormente, con mis reflexiones sobre las acciones emprendidas, los avances logrados, y las perspectivas futuras de acciones de reforma no mecánicamente determinadas por la ideología del recorte cuantitativo.

Así se definió el contenido de estas reflexiones como resultantes de un corte horizontal al mas alto nivel conceptual de las acciones, mas que en la profundidad de las mismas. Ello, sumado a la brevedad de las conversaciones (también a la lamentable falta de las mismas en algunos casos), y a la información muy agregada estudiada, determina que estos comentarios deban ser tomados como necesariamente limitados y quizás injustos para con los actores, pero también hechos con la mejor buena voluntad y deseo, por mi parte, de su eventual corrección, clarificación y refutación. Su objeto en este sentido es servir a la práctica cotidiana y de mediano plazo de los involucrados en esta difícil tarea, a quienes agradezco por la inusual invitación (por introducir un ojo crítico en el medio de un proceso de producción) y la confianza que me demostraron en el acceso a información y a sus pensamientos.

Si algo me ha impresionado de esta inmersión, sustentada en mis actividades con el “equipo” de septiembre y diciembre del 2000, y relacionada con mi propia experiencia como Subsecretario en Función Pública entre 1986 y 1989, es la calidad de los recursos humanos y conceptuales desplegados. Este es un verdadero salto cualitativo, pero al mismo tiempo este hecho no debe dejar a la SRME en una posición auto-congratulatoria porque si no son sustentados adecuadamente, desde el nivel político, tales recursos humanos y conceptuales pueden erosionarse rápidamente. En este sentido este es un “proyecto” sobre el cual se puede construir futuro y por ello debe preservarse, como así también deben preservarse y ampliarse los recursos representados por los AGs.

Las reflexiones que siguen pueden calificarse de audaces, pero me he permitido elaborarlas dado el pedido que se me hiciera, lo cual incluye poner la velocidad por encima de la cautela y la perfección discursiva. Por ello quiero que estas notas sean consideradas como una continuación del dialogo que iniciáramos los recientes días de principios de septiembre, en relación al cual me pongo a disposición para continuar en la medida de que sea útil para los fines del “proyecto”

No seria justo dejar de mencionar que me corresponde también distinguir la relacion entre el contexto de políticas y el proyecto de reforma. En este sentido ello implica por un lado destacar lo obvio, o sea que el contexto de políticas ha sido negativo, impredecible y dominado por acciones de “cortes” funcionales, presupuestarios y de personal dominadas por la crisis fiscal. Pero también implica destacar lo no obvio, que es que a pesar de ello, el proyecto y sus equipos han seguido generando productos que podrán contribuir a una mejora de la eficacia económica y social del estado si se logra estabilizar el mencionado contexto de políticas. Por ello uno de los objetos emergentes de estas líneas es precisamente auscultar estas posibilidades.

Como, además, la información recibida solo cubrió una parte del universo, estas reflexiones deben necesariamente corresponder a dicha parcialidad. Por ello, más que sugerencias estructuradas según un modelo, lo que sigue será más parecido a esos juegos de “una los puntos” o “juegos para armar” de los diarios del domingo. Solo que en este caso, los que deberán unir los puntos son mis recientes contertulios.

**2. ¿Los Buques Liberty que Tienen que Ver? :**

Para los más añosos, la frase “Buques Liberty” evoca a los buques de carga que se construyeron en EEUU durante la segunda guerra mundial. Lo notable de estos buques fue la traslación a la construcción naval de los procesos de producción de automóviles, cosa que les permitió ensamblarlos, con portes de alrededor de 8.000 toneladas, en una semana o menos. Pero lo central de este proceso no era lo visible, el astillero, sino lo invisible, los procesos desagregados (pero coordinados en tiempo y espacio) de producción de las partes a ser ensambladas, y la estrategia, vencer con cantidad (y menor calidad) la amenaza de los submarinos alemanes a las líneas de provisión de armamentos en el Atlántico Norte.

Si aplico este paradigma a nuestra temática, observo: (i) que existe una importante producción de “partes” (productos estructurales, organizacionales y funcionales para la administracion); (ii) que el “astillero”, o lugar de ensamble de las “partes”, no esta claramente definido; (iii) que los procesos de producción y de control de calidad no están coordinados para que sus productos lleguen al “astillero” (ministerio, dirección, problema) en tiempo, cantidad y calidad adecuados para su apropiado “ensamble”; y, (iv) que hay mas de una estrategia, lo que es igual a no tenerla ya que al mismo tiempo se priorizan la reducción de costos por un lado y la mejora de la calidad de los bienes y servicios a ser entregados, directa o indirectamente, bajo la responsabilidad del sector público, por el otro. Estos últimos podrían ser compatibles entre sí como objetivos de una estrategia, pero no como estrategias en competencia. Podríamos mejorar la calidad de los productos a menor costo, pero no podremos ni entregar productos si bajamos costos sin ni siquiera averiguar, antes qué productos serán afectados. Con lo cual, la baja de costos será solo un factor de incremento de disfuncionalidad – como todos sabemos.[[19]](#footnote-19)

¿Situación imposible? ¡No! Si analizamos estos cuatro componentes de la ecuación propongo que podemos ver sus componentes duros (políticas) y sus partes blandas (técnicas). Por un lado, la producción (blanda) de “partes” (i) no anda mal, avanza y además es uno de los mayores costos del proceso. Pero por el otro, la falta (o la sobra) de (dura) estrategia (iv), lleva a la indeterminación del (duro) “astillero” (ii), lo cual lleva a la imposibilidad de montar (blando) la coordinación del proceso de producción para un ensamble (iii). Los universos (ii) y (iv) son políticos y los universos (i) y (iii) son técnicos, solo uno de los cuales puede avanzar sin definiciones políticas (i), siendo que el otro (iii) se reduce a un ejercicio abstracto, sin las mismas. Los síntomas de esta situación, invaden, como veremos, todo el proceso de reforma y lo ponen en riesgo, desde sus metodologías hasta su ejecución.

**3. Sacar la Mano Invisible de Adentro del Estado:**

Esta “mano”, subrepticiamente, se introdujo en 1986 en el corazón de la administración del Estado, con el triste decreto de “reducción de personal”. Digo en el corazón de la administracion porque me refiero a las misiones y funciones ministeriales en sí. La mano invisible es pasible de introducción en otras áreas del Estado, con tal que se la regule adecuadamente (tema que no es objeto de estas notas), pero en mi opinión no en la administracion en sí.

Ese decreto fue el comienzo de un nuevo proceso de balcanización del Ejecutivo que librando a cada ministro el manejo de su “quinta” en cuanto a administración se refiere, abrió el sistema a dos grandes males: (i) por un lado redujo la existencia de coordinación interministerial al poder del Presidente, haciéndolo menos deliberativo y consecuentemente más rígido en relacion a la demanda de la sociedad; (ii) transformó a cada “ministerio” en el coto de caza de los partidos políticos y sus fracciones, generando un proceso en el cual sus estructuras reflejaban mas la demanda de cargos por parte de los respectivos acreedores partidarios que las verdaderas necesidades de los ciudadanos. En esta sopa de letras se introduce también la ideología del “laissez-faire” estatal combinado con el “laissez-aller” de los diversos intereses económicos de los encargados del desguace (tema del cual este informe tampoco se ocupa).

En mi opinión no hay reforma positiva posible en estas condiciones. Solo podrá seguirse por la pendiente actual de reducciones crecientes de capacidades de acción. Esta “mano invisible” – pero pesada - tiene efectos particularmente negativos sobre los intentos de reformas macroestructurales. La definición de la “estrategia” y del “astillero” es fundamental, y posible, para salir de la indeterminación actual. Es, además, el corazón de la definición política, que debe partir desde la Jefatura del Gabinete, hacia los Ministros y de allí integrar también políticamente a los diversos involucrados (sociedad, gremios, empresarios). Por otro lado solo con estas decisiones tomadas se podrá “realizar” el potencial del valor agregado generado por los grupos técnicos en la producción de “partes” y la coordinación de su “ensamble”.

**4. Metodologías y Modelos:**

Las acciones emprendidas están correctamente imbuidas de los conceptos e instrumentos desarrollados en la nueva filosofía de la administracion (resultados, monitoreo, transparencia, gerencia activa, informática aplicada, cartas compromiso, acuerdos programa, etc.) que, razonablemente, deberían ser bienvenidas, sin requerir un duro proceso de convencimiento previo. Pero como toda “tecnología”, también requieren para ello de una “ambientación cultural-institucional” previa. Principal entre estas ambientaciones (previa sacada de la “mano”) es la realización, entre los recipientes y usuarios creativos de sus beneficios, de cómo estas tecnologías se insertan en la relacion entre sus problemas y las posibles soluciones a los mismos (evidentemente más fácil una vez clarificadas las decisiones de estrategia y astillero).

Aquí subyacen dos cuestiones metodológicas fundamentales: la del ***lenguaje*** utilizado para generar la relacion problemas/soluciones en una comunidad de actores y la ***adecuación dimensional*** de dichos problemas y soluciones a la actividad concreta de estos actores.

**4.1. Lenguaje**

En cuanto al primero, confieso que mis años de trabajo en proyectos de organismos multilaterales me enseñaron que todo sistema descriptivo textual de problemas y soluciones que se aleje del lenguaje directo de los actores, introduce una barrera de comprensión entre los facilitadores del cambio (en nuestro caso los equipos de la SRME) y los beneficiarios del mismo. Mi sostén conceptual para esta aseveración lo he encontrado, entre otros, en Ludwig Wittgenstein y su teoría de “juegos lingüísticos”.

En este sentido (y aquí confieso una falta de información directa con los equipos responsables) debo manifestar mi propia dificultad para entender el contenido del llamado **modelo explicativo** tal como lo he podido analizar en función de los diagramas puestos a mi disposición. Se me ha indicado que se trata de la metodología de Carlos Mattus, con la cual me he encontrado en el pasado. Sin entrar a calificar su validez intrínseca, lo que me llega de su aplicación es que antes de poder entender los resultados analíticos que produce, hay que entrar al lenguaje (código) especifico de Mattus. Es difícil entender la lógica (aunque pueda ser correcta y este ser un defecto mío) que requiere, en primer lugar, conocer la estructura de definición de “reglas”, “acumulaciones”, “problemas focales”, “descriptores” y “consecuencias”, y sus interrelaciones y, en segundo lugar, entender cómo se llega de allí a las tres reformas (macroestructurales, verticales y horizontales). Un ejercicio de árbol de problemas que efectúe en Buenos Aires, utilizando los mismos elementos textuales contenidos en el modelo explicativo me dio resultados bastante diferentes de conexiones causa/efecto entre dichos elementos como así también demostró que si bien se podrían encontrar conjuntos textuales horizontales y verticales, no fue posible encontrar un conjunto textual que expresara lo macroestructural.

Debo repetir que mis comentarios sobre este punto pueden ser resultado de insuficiente información pero tampoco se me suministró un “modelo ejecutivo” emergente del llamado “modelo explicativo”. Ello, sumado a la dificultad de entender este último, lleva a la posibilidad de que la estructura de una estrategia, no esté clara para los altos ejecutivos del Gobierno, y que tampoco esté clara una estructura de seguimiento del propio proceso de reforma en sí [[20]](#footnote-20), por falta de una delineación del proceso de producción de resultados de la “reforma”. Aquí nuevamente introduzco mi *caveat* inicial referente a que “hay que estar en la función” para entender las verdaderas dificultades inherentes al proceso que es hoy responsabilidad de la SRME.

Volviendo al tema textual, insisto en que la base de cualquier reforma institucional reside en la asunción de un lenguaje común entre los actores [[21]](#footnote-21), de manera que ellos mismos asuman “la metodología” a través de sus practicas cotidianas. Si no, se corre el riesgo de separar una teoría de interpretación/acción de su práctica debido a la sobrecomplejidad de su aparataje textual, tendiendo a reducirse en su práctica a grupos “especializados” en su uso, lo cual derrota el objetivo de generalización textual que he mencionado.

**4.2 Adecuación Dimensional**

En este punto me dirijo a algunas referencias a los limites de los métodos basado en la “inferencia” y la necesidad de aplicar métodos mas parecidos a la “retroingenieria”. [[22]](#footnote-22) Ello, no por una testarudez técnica, si no por la naturaleza de la entidad a reformar: una institución politíco-administrativa, dedicada a la producción de resultados para sus diversos beneficiarios (sociales) y clientes económicos. Por ello apelo a mis orígenes profesionales en la arquitectura, donde desde temprano se nos enseñaba que aunque se debía trabajar conceptualmente en diversas escalas “inferenciales”, la verdad del buen diseño siempre se manifestaba en aquel momento en que se llegaba a la escala 1:1. Este principio, no es tan importante cuando se trata de la administracion de reglas para el comportamiento de terceros, digamos los actores económicos, pero sí es vital cuando el propio aparato público se hace cargo, directa o indirectamente de la producción de resultados.

Este aspecto, además, tiene que ver con otro asunto crucial de esta “administración de la generación de productos públicos”: la relación entre productos, recursos y presupuesto, sobre todo, cuando se enfrenta precisamente al argumento de la tijera del control de gastos por un lado y la justificable ira gremial por el otro. Si no se llega a expresiones dimensionales claras en las propuestas de reforma, se pierde la batalla argumental, se pierde la batalla ejecutiva y se pierde la batalla del discurso publico. Es por ello, que me preocupa la tendencia a aplicar métodos “inferenciales”, mas allá de su evidente utilidad (como en diseño arquitectural o ingenieril) en las primeras aproximaciones, cuando debe ser reemplazado por métodos dimensionales, para primero verificar o refutar las hipótesis “inferenciales” y, si verificadas, poder llevarlas a cabo en una comunidad de productores y beneficiarios de los resultados generados.

Mi punto aquí es cómo se pasa del planeamiento estratégico y las formulaciones operativas a la ejecución de acciones operativas. Aunque es un avance conceptual muy importante haber formulado los principios contenidos en el panfleto “Modelo de Gestión por Resultados”, marzo 2001, me resulta difícil ver como esos principios se materializan en un conjunto de acciones concretas. Particularmente porque su base es aplicar principios de planeamiento estratégico en un entorno político no solo vacío de ello, pero en algunos ámbitos ideológicamente opuesto a este concepto.

Uno de los enfoques posibles (aunque repito se me dijo que no era técnicamente posible hacerlo) es el que sugiriera en mi informe de diciembre 2001. Allí, en resumen, sugerí en, primer lugar, efectuar una análisis de la macroestructura partiendo de los imperativos socioeconómicos que impregnan el discurso público y, de allí, verificar en que “ravioles” se encontraban respuestas, con el objeto de organizar a estas de otra manera “no raviolada” y desarrollar las “unidades ejecutivas” faltantes. En segundo lugar, ya que se habla de reingeniería de procesos (por lo menos conceptualmente cercana de la visión dimensional), propuse lo que en efecto seria una “retroingenieria” de las estructuras en las cuales se dan los procesos a “reingenierear”. Ello significaba, partir de las definiciones de misiones y funciones de cada unidad operativa (hasta dirección) y de allí “derivar” un marco lógico de la misma como base para entablar un proceso dialógico con los responsables y actores de dichas unidades. Ello no solo permitiría asegurar la relacion procesos/recursos (incluyendo los presupuestarios)/productos [[23]](#footnote-23), sino verificar la utilidad relativa de dichas unidades en una situación de crisis de demanda de productos combinada con una crisis presupuestaria y, sobre todo, acercar a los involucrados a un “lenguaje dimensional” comprensible y operable para ellos.

**4.3. Gerencia de la Gerencia:**

Entre estas reflexiones, lo que acabo de escribir, me dispara una reflexión conexa sobre la gestión del proceso de reforma de la gestión y proceso de reforma (dicho así a propósito). Sé que puede argumentarse que la influencia de la incertidumbre que genera la inestabilidad “ambiental” en la cual se desenvuelven las actividades del “proyecto” invalida cualquier intento de “planificación”, pero creo que ahora que se ha avanzado en la clarificación conceptual y productiva del “proyecto”, seria aconsejable plantear un taller, similar al efectuado en septiembre, 2000, con el objeto de construir un esquema de gestión, tomado en cuenta un escenario optimista y un escenario pesimista de los factores contextuales, particularmente los políticos y presupuestarios. Es decir construir un plan estratégico y operativo para los planes estratégicos y operativos – otra vez un juego de palabras intencional. En mi opinión cuanto mayor el desorden contextual, mas clara debe ser la conceptualización del plan de acción correspondiente[[24]](#footnote-24) para facilitar su seguimiento, evaluación y adaptación contextual (ver el acápite que sigue).

Cabe enfatizar que con una mejor gerencia de la gerencia no solo se podría generar un informe como el de “Estado de Avance del Plan nacional de Modernización del Estado” (agosto, 2001) sino que se podría constatar qué efectos, directos e indirectos, han tenido dichas reformas.

Es mas, dado que en parte la metodología se sustenta en nociones de planeamiento estratégico una tarea que habría que encarar es la construcción de un árbol de objetivos que permita visualizar cómo los diversos programas, proyectos, impactos, resultados productos y actividades contribuyen a la estrategia de reforma y modernización del Estado.

**5. Ocupación del Espacio del Discurso Político y Público: [[25]](#footnote-25)**

Durante mis conversaciones con diversos interlocutores, se me señaló en repetidas oportunidades la tendencia a la ocupación, lenta pero real, por parte de la SRME del espacio discursivo sobre la Reforma del Estado, que los fracasos cada vez más evidentes de la ideología “recortista” y “subsidiarista” (“RS”), han “permitido”. Mi pensamientosobre esto, que no debe ser nada original, es que debemos pasar de un proceso de lo “permitido”, por el colapso constatado de la ideología “RS”, a un proceso proactivo de difusión del nuevo paradigma del Estado, implícito en “nuestro proyecto”. Sobre todo por lo que señalara en el comienzo de estas notas respecto del carácter fundacional o de plataforma (como arquitecto me sale “pedimento”) que tiene la experiencia que nos ocupa, pues se trata, en mi opinión de un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión de un nuevo estado para una nueva situación. Aunque en menor escala, es afín al salto cualitativo logrado con la creación (lamentablemente no continuada) del Cuerpo de Administradores Gubernamentales durante el Gobierno de Alfonsín. Salvo que ahora, se ha comenzado a construir un nuevo paradigma del conjunto del estado, que nada tiene que ver con las formulaciones vacías y eficientistas de la década del ’90 y que no puede ser dejado a al deriva por ninguna formación política que aspire a conducir un Gobierno futuro.

**5.1. El Discurso Político [[26]](#footnote-26)**

Es mi impresión, aunque podría equivocarme, por falta de información detallada, que este espacio discursivo fundamental ha sido básicamente abandonado por la “dirigencia” política aun vigente (me refiero a los partidos políticos existentes y emergentes con posibilidades electorales), mas allá de declamaciones generalistas de ninguna aplicabilidad operativa. No solo se ha abandonado el campo, sino (solo como ejemplo) un importante dirigente (con posibilidades electorales presidenciales) acaba de señalar públicamente (01/09/01) que él se encargaría de eliminar los ministerios de Educación, Salud, Relaciones Exteriores, y Justicia. Este abandono es aun más preocupante cuando el país se debate ante un precipicio político cuya resolución positiva requerirá de un “acuerdo” o “unión” entre los sectores políticos, económicos y sociales determinantes de la vida nacional, donde uno de los ítems centrales de una agenda negociable es precisamente una concepción estratégica del estado que necesitamos. Habiendo dicho esto, no tengo una propuesta concreta al respecto, salvo sugerir que este es un tema donde se debería poner a trabajar a un grupo creativo político, cuyos integrantes están conectados a los partidos expectables. Aquí también valen mis comentarios anteriores sobre la necesidad de un lenguaje y parámetros dimensionales accesibles.

**5.2. El Discurso Público [[27]](#footnote-27)**

Este es un esfuerzo más difícil. Primero, porque debe remar en contra de las consecuencias de los tres años de recesión que han impedido que el estado se haya ocupado de aquellos sectores de nuestra sociedad que han quedado desamparados. Segundo, porque la sociedad requiere de pruebas de la eficiencia, efectividad y eficacia de los bienes y servicios que le deberían llegar. Tercero, porque aquella significativa parte de la sociedad conectada al estado, directa e indirectamente a través del empleo publico se siente claramente agredida por las políticas imperantes. Cuarto, porque la dirigencia política está básicamente paralizada, conceptualmente, frente al problema del estado, por lo cual no esta en condiciones de transmitirle a la sociedad un paradigma alternativo de Estado, que la lleve mas allá del discurso “anti-modelo” que por tautológico es inservible para la acción. Reitero, para esta dimensión, lo que ya señalara en el párrafo precedente sobre la necesidad de un generar un lenguaje y parámetros dimensionales accesibles.

**6. Reforma Macroestructural: [[28]](#footnote-28)**

Es aquí donde volviendo al símil de los “Barcos Liberty” se puede remarcar la escisión entre la producción de partes, el astillero, la estrategia y el ensamble. Es en la macroestructura donde se deberían reunir todos estos elementos de la reforma. Pero aunque se han logrado avances importantes en algunos aspectos, se está lejos de ello.

Si hay algo que debería estar claro para encarar la reforma macroestructural, es la estrategia. Y ¿con qué nos encontramos? Que no hay una estrategia clara, aunque los equipos han generado excelentes documentos conceptuales y productos metodológicos **[[29]](#footnote-29)**,con los siguientes resultados:

* El “equipo” se ve enfrentado a una relación de trabajo incierta con la linea ejecutiva (Ministerios y Secretarias), por falta de una clara instrucción desde la Jefatura de Gabinete hacia esta linea, lo cual lleva a que la relación “equipo”/ejecutivo ministerial se acerque más al carácter de un problema de convencimiento y buena disposición, más que a la de una decisión ejecutiva a ser implementada.
* No se han considerado debidamente, a nivel Ejecutivo, las alternativas estratégicas a encarar como cuestión de macroestructura (ver (iv) del pie de pagina 9).
* Durante el trabajo encarado con una Secretaría el “equipo” descubre que la misma no tiene clara su propia estrategia de sector.
* La propuesta efectuada por el Equipo para esta Secretaría de bajar a 4 unidades de gestión (vista por mí el 07/09/01), es respondida con una contrapropuesta de dicha Secretaria para trabajar con 16 unidades de gestión (10/09/01).
* El “equipo” se ve permanente sometido a una doble demanda de producción. Por un lado el intento de ejecutar una reforma macroestructural basada en principios alternativos al “modelo tijera” y por el otro, presiones desde la “tijera” de elaborar soluciones macroestructurales “ravioleras”.

Agregaría a estos comentarios dos cuestiones adicionales. Por un lado no haber encarado una tarea prospectiva para considerar un modelo de macroestructura basado en “demandas problema”, como discutiéramos en diciembre del 2000. Por el otro, quiero destacar el contrasentido metodológico que significa partir hacia reformas macroestructurales desde universos (ministerios y secretarias) asumidos como “ciertos” que en sí pueden arrastrar ineficiencias macroestructurales. Es decir, partir de un “astillero” inadecuado para los fines del “Liberty” que se quiere construir.

Dicho esto, pienso que la metodología inferencial desarrollada por el Equipo para una Secretaria, es muy interesante y que, sujeto a algunos ajustes menores, debería ser tomada como base para una inmediata y expandida acción en todas las Secretarias, que pudiera terminarse, en primera aproximación, en tres a cuatro meses para toda la estructura del Ejecutivo. Para ello son particularmente relevantes las excelentes propuestas del Equipo Macroestructura, es decir las “reglas para el rediseño” y otros principios de acción ya desarrollados. Digo, por otra parte, primera aproximación porque sigo creyendo que a los efectos de los otros objetivos del “proyecto” (reformas verticales, reformas horizontales, gestión por resultados, acuerdos programa, etc.) va a ser necesaria una segunda aproximación, donde una propuesta “dimensional”[[30]](#footnote-30) sea efectuada, tal que permita vincular, mas allá de las “inferencias” de la primera aproximación la relacion actividades, presupuesto y otros recursos, productos e impactos. Así también debería tratar de emplearse un “lenguaje” que integre más directamente a los involucrados en los procesos de definición de problemas y soluciones.

Sí, me parece importante destacar de nuevo, la importancia de estas experiencias, como base para sustentar un paradigma de transformación cualitativa de la capacidad del estado para recuperar su función promotora de equidad económica y social. Es parte importante del “pedimento” para sustentar acciones futuras que mencionara en acápites anteriores.

Un punto que fuera discutido con el Equipo, en la reunión del 09/09/01, cabe ser mencionado aquí aunque lo desarrollaré en mas extensión bajo el acápite que sigue. Me refiero a la importante distinción establecida entre los niveles de política, gestión y fiscalización y su expresión de realización en la “regla 2” para el rediseño institucional formulada por el Equipo: “Articular el nivel político estratégico con el nivel de gestión mediante la definición de productos y resultados”.

Pareciera que esta definición de productos y resultados se hace solo “hacia” el nivel de gestión y no, también, desde el nivel de gestión hacia el nivel político estratégico, como debería ser, imperativamente, en una sistema político. La cuestión entonces es qué productos y resultados debe proveer el nivel político estratégico. Esta cuestión es de particularísima importancia a nivel de macroestructura porque hace a la esencia gestionaria de la misma. Los productos que debe generar el nivel político son precisamente los productos que no puede generar el nivel operativo y de fiscalización, y los resultados, a nivel de beneficiario, que no puede garantizar el nivel operativo, incluyendo la evaluación política de los resultados del proceso de fiscalización operativa.

Veamos un simple ejemplo. El nivel operativo debe generar los productos necesarios para cubrir una demanda social, pero no puede cubrir las condiciones de producción de dichos productos, ni las condiciones para la entrega y uso apropiado de dichos productos generados para que generen los resultados sociales esperados. Volviendo al símil que planteara al inicio de estas reflexiones, el nivel operativo puede generar y gerenciar los productos y los procesos, pero no puede producir, ni gestionar, ni evaluar la estrategia, ni el astillero, ni sus efectos: estas son productos y resultados de la política y la macroestructura debe demostrarlo y reflejarlo.

En cuanto al importantísimo tema de la evaluación de las acciones de inversión de gobierno, que aquí considero de nivel político, en ANEXO II he adjuntado, a titulo de ejemplo, un capítulo de un libro que estoy escribiendo sobre mis experiencias en el BID. Trata sobre la formulación de la metodología que luego fuera adaptada y utilizada por el Gobierno de Chile para evaluar programas de inversión. [[31]](#footnote-31)

**7. Acuerdos Programa:** [[32]](#footnote-32)

El “proyecto” debe ser felicitado por lo logrado en este campo. Pero aunque no he podido ver suficiente material sobre el tema lo poco que obtuve y las conversaciones mantenidas me inclinan a sugerir la necesidad de poner cuidado en lo que se espera de los diversos actores.

Quiero recalcar lo mencionado en el acápite precedente sugiriendo que los acuerdos programa, deben contar con un claro soporte político para generar las condiciones de producción de los productos esperados, como así también garantizar la entrega, uso y beneficios resultantes para los usuarios y/o clientes de la sociedad civil. En este sentido debe tenerse cuidado con la noción de “gerente de programa”. El “gerente” solo puede garantizar los procesos de producción y los productos resultantes, no puede resolver los problemas políticos ya mencionados. Por ello los acuerdos programa no solo deben contener obligaciones sobre los productos sino también una definición del rol del nivel político. Lo cual a su vez implica una nueva definición del tipo de político [[33]](#footnote-33) que se hará cargo de ello. Desde la coordinación intersectorial e interjurisdiccional en los tres niveles del estado, hasta garantizar las condiciones de entrega y uso de los productos generados.

Aquí también debe aplicarse un lenguaje metodológico y enfoque dimensional que manifieste y articule todo el proceso de actividades, productos, resultados inmediatos e impactos socioeconómicos y culturales con los recursos, indicadores, medios de verificación y condiciones políticas de borde que deben manifestarse en cada nivel del proceso de logros.

En realidad, contrariamente al discurso de moda, se necesitará más conducción política del aparato del estado y no menos.

**8. Sistemas de Información y Seguimiento: [[34]](#footnote-34)**

Pude ver poco del SIPESF o sistema de Análisis y Monitoreo de la Inversión Pública y Gasto Social, generado por la Secretaria de Programación Económica y Regional, pero a primera vista pareciere poder constituirse en la base de un sistema fiscalización y evaluación. Por ahora se me ocurren tres reflexiones sobre este interesante instrumento, entre otros elaborados para fines de reforma y modernización.

* Lo más difícil no es generar un sistema de este tipo (sin por ello restarle valor) sino definir las condiciones institucionales que permitirían su uso y aplicación, lo cual de nuevo me refiere a la necesidad de iniciativas políticas macroestructurales.
* Quizás por falta de una presentación con más detenimiento, no me ha quedado claro si el sistema genera productos informativos para diferentes tipos y niveles de usuarios, y además en que medida es integrable a otros sistemas de generación de información sobre la gestión del estado, dado que por su título parece limitarse a solo un aspecto de la gestión. Por ejemplo ¿se podrían integrar al sistema todos los acuerdos programa y todos los programas específicos a las áreas de política y fiscalización?
* Por la misma razón no sé si por su función, si el SIPESF solo genera indicadores lineales, o si puede generar razones o coeficientes entre indicadores lineales. Me refiero por ejemplo a los importantísimos indicadores de eficiencia (relacion entre costos y productos), eficacia (relacion entre productos entregados y usados y beneficios logrados), y efectividad (relacion entre los beneficios logrados y el impacto socioeconómico y cultural finalmente resultante). Un ejemplo de estos indicadores podría encontrarse en un proyecto de apoyo a PYMES. En el ámbito de eficiencia mediríamos la relación entre cuantos productos para entregar a PYMES fueron generados por el proyecto y su costo; en el ámbito de eficacia mediríamos la relacion entre productos entregados y usados y la mejoría en el comportamiento económico de las PYMES; y, en el ámbito de efectividad mediríamos la relación entre el conjunto de PYMES beneficiadas y el comportamiento del sector económico al cual contribuyen. Me queda también mencionar (como obviedad) que, de estos indicadores, solo el primero corresponde al gerente del proyecto, el segundo implica la fuerte intervención y responsabilidad del nivel político sectorial, y el tercero implica la responsabilidad del nivel político estratégico, dígase Ministro y/o Jefe de Gabinete. [[35]](#footnote-35)

Habiendo hecho estas reflexiones, me parece injusto endilgarle estas pretensiones al SIPESF, por lo cual felicito a sus formuladores, quienes deberían recibir apoyo para mejorar el sistema, quizás constituyéndose un grupo de generación-aplicación de sistemas de seguimiento, fiscalización, evaluación.

1. *Se anexan como documentos de referencia: I) Ejercicio de Arbol de Objetivos Tipo; II) Ejercicio Arbol de Objetivos – Educación; III) Ejercicio Arbol de Objetivos – AFIP; IV) Ejercicio Arbol de Objetivos – SIGEN, V) Arbol de Objetivos del PMGP; VI) Marco Lógico del PMGP.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Ver detalles en el documento interno de la Subsecretaría de la Gestión Pública de diciembre, 2000, “Proyecto para el Rediseño Organizativo y Funcional de la Macroestrcutura del Sector Publico Nacional*”. [↑](#footnote-ref-2)
3. *1) nueva cartografía de macroestructura; 2) especificación de procesos de producción de productos y resultados dentro de cada unidad funcional; 3) estructuración digital de los procesos de producción y de resultados; 4) estructuración presupuestaria por plazos plurianuales y por secuencias operativas; 5) mejorar la aplicación de la clasificación programática a la formulación, ejecución y evaluación presupuestarias.* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Obviamente en el supuesto de que el comportamiento de las variables macroeconomicas induce a un comportamiento de riesgo productivo en el empresario.* [↑](#footnote-ref-4)
5. *En el Mapa 1, las X representan unidades activas, las Y unidades recesivas, las P provincias, las M municipios, las U, unidades ejecutoras BID y Banco Mundial, y las ¿????, unidades que deberian existir, para cubrir funciones emergentes, las S sector privado y las C organizaciones de la sociedad civil.*  [↑](#footnote-ref-5)
6. *Quizas este cuadro se podria resumir bajo el lema “paren las estructuras y muevan los productos”.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Aquí se localiza el recurso de personal, donde deberan consolidarse los datos de personal según todas las fuentes de financiamiento prespuesto formal, 92/95, recursos externos, etc.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *Es posible sugerir, como hiciera Juan Martín en las reuniones de trabajo, que a medida que la línea de gastos “transferencias” ha crecido en los últimos años no han crecido concomitantemente las funciones de supervisión y evaluación de los productos y resultados generados por los terceros que reciben a las mismas. Sean estas grupos de interés, provincias o municipios.* [↑](#footnote-ref-8)
9. *Como se verá mas adelante. El modelo que se postula le dará nueva relevancia al Cuerpo de Administradores Gubernamentales.*  [↑](#footnote-ref-9)
10. *Termino usado en el Río de la Plata para identificar las diversas unidades funcionales del organigrama funcional de la administración del estado.* [↑](#footnote-ref-10)
11. *En algunos Gabinetes europeos, los ministros ejercen el control de gestión de las unidades operativas del estado a través de pequeños equipos de asesores, no de unidades subsecretario o secretario.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *Esta también es tarea para el CAG.* [↑](#footnote-ref-12)
13. *El software TeamUp, cuyo diseño coordinara este consultor, cuando aun era funcionario del BID.* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Otra tarea en la cual sera fundamental el aporte del Cuerpo de Administradores Gubernamentales*. [↑](#footnote-ref-14)
15. *En reciente terminología organzacional, significa auto-estructurante.* [↑](#footnote-ref-15)
16. *Estos dos aspectos del analisis corresponden en realidad a otro consultor. Se lo menciona aquí como item fundamental a considerar en el plan de trabajo del trimestre enero/marzo 2001.* [↑](#footnote-ref-16)
17. Con este objeto en vista, se aplicó el “software” para analizar la distribución estructural de los AGs por unidad. Colaboró en esta tarea la Coordinación Ejecutiva del Cuerpo de Administradores Gubernamentales. [↑](#footnote-ref-17)
18. Aqui será esencial analizar cómo la actual estructura presupuestaria puede contribuir a acelerar este proceso de diagnóstico. [↑](#footnote-ref-18)
19. *En mi reciente participación del Congreso de Administración Pública en Rosario definí al “estado cero”(objeto de mi documento), como aquel que reduce costos sin pensar en coeficientes por lo cual en la relacion costo/producto, si costo se reduce a cero se obtendrá un coeficiente cero porque 0/1=0. Tan simple y tan complejo. Pero, que nos da la apariencia de que la reducción de costos no tiene costo y el hecho es que desaparecen los productos también!!!* [↑](#footnote-ref-19)
20. *Para esto es importante tomar en cuenta la experiencia canadiense con su estrategia de “results based management in Government”.* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Recientemente conduje un taller de involucrados en Costa Rica cuyo objeto era identificar y estructurar en un árbol los problemas identificados por los participantes. El taller duró dos días y participaron 50 involucrados entre jueces de la Suprema Corte, jueces departamentales, fiscales y defensores públicos. Aplicado algunos principios muy simple se llego a construir el citado árbol de problemas con sugerencias adicionales para un árbol de soluciones. Dudo que ello hubiera sido posible de aplicarse la metodología de Mattus.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *Tal como propusiera en mi informe de diciembre, 2000, aunque se me dio a entender, en las conversaciones que alimentan estas reflexiones, que esa propuesta no era aplicable.* [↑](#footnote-ref-22)
23. *Excelentemente descripto en el antecitado panfleto.* [↑](#footnote-ref-23)
24. *Sobre todo en función de las premisas del panfleto antecitado.* [↑](#footnote-ref-24)
25. *El interesante Primer Congreso Argentino de Administración Pública, llevado a cabo en Rosario entre el 30 de agosto y el 1 de septiembre, y del cual participara, mostró elocuentemente que en toda la extensión del país han madurado los cuadros de nivel nacional, provincial y municipal que pueden contribuir a promover un discurso alternativo sobre el Estado. Debería aprovecharse y promoverse este recurso. Es el no-FIEL en marcha.* [↑](#footnote-ref-25)
26. *Mucho de lo que aquí menciono está implícitamente contemplado en los interesantes documento generados por el equipo de macroestructura del “proyecto”.* [↑](#footnote-ref-26)
27. *Idem pie de pagina precedente.* [↑](#footnote-ref-27)
28. *Sobre este tema, como prometiera en la reunión del 07/09/01, en ANEXO I he insertado, a efectos bibliográficos, la propuesta de macroestrcutura que se elaborara en 1987, en la entonces Subsecretaria de Desarrollo Institucional de la Secretaria de la Función Pública.* [↑](#footnote-ref-28)
29. *Aparte de una reunión con este Equipo (07/09/01), hago referencia a varios excelentes documentos preparados por el equipo de macroestructura: (i) “Propuesta de Reestructuración Administrativa del Sector Publico no Financiero – Componente Macroestructura”; (ii) “Proyecto para relevar información sensible sobre normas…. programas Presupuestarios”; (iii) Política, Gestión, Fiscalización: Primeras Aproximaciones; (iv) Propuesta Metodológica para el Rediseño Institucional de la Secretaría de Transporte.* [↑](#footnote-ref-29)
30. *Ver mi informe de consultor para la SRME de diciembre, 2000.* [↑](#footnote-ref-30)
31. *Este tipo de evaluación contribuiría enormemente al discurso político y público sobre el nuevo rol que se busca para el estado.* [↑](#footnote-ref-31)
32. *Entre el conjunto tipo “acuerdos” he notado el importante avance en acuerdos con provincias. Mis únicas reflexiones aquí son que: (i) sorprende la no-participación del Ministerio del Interior (un claro ejemplo de producto político faltante); (ii) se trate este tema en el estilo que se ha adoptado para el tema macroestructura, aplicando criterios de mercado y no criterios políticos.* [↑](#footnote-ref-32)
33. *Por “político nuevo” me refiero a cuadros políticos que tengan alguna noción de gerencia del sector publico y por otro lado la necesidad de que sepan rodearse de cuadros de asesores que también entiendan este tema. Hay avances en este sentido, ya que algunos partidos políticos han creado cursos de capacitación, aunque sus programas todavía siguen aferrados a contenidos altamente influenciados por académicos alejados de la practica de la gestión política.* [↑](#footnote-ref-33)
34. *Entre los asuntos pasibles de un seguimiento mas depurado está esta cartera de operaciones con financiamiento externo. No sólo por los temas de corrupción que contienen, sino además porque constituyen un universo manejable para establecer los principios de buena administración planteadas, porque constituyen, a veces, cuerpos extraños insertados en la administración formal del estado y, además, porque todos estas operaciones contienen problemáticas administrativas que podrían ser usadas como pilotos para establecer mejores mecanismos de ejecución de políticas públicas.* [↑](#footnote-ref-34)
35. *Ver ANEXO II.* [↑](#footnote-ref-35)