



Premio Nacional a la Calidad

Hacia un modelo de gestión pública
inclusivo, democrático y federal

Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Agosto 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Autoridades

Presidencia de la Nación

Dr. Alberto Fernández

Vicepresidencia de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefatura de Gabinete de Ministros

Dr. Juan Luis Manzur

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Sr. Alejandro Omar Grillo

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía

Sr. Augusto Misch

Equipo de trabajo

Premio Nacional a la Calidad

Sra. Lorena Núñez, Directora de Calidad de la Gestión

Sr. Carlos Pereyra, Secretario técnico del Premio Nacional a la Calidad

Contacto: pcalidad@jefatura.gob.ar
Av. Pte. Roque Sáenz Peña 511 - CABA

Última actualización: agosto 2022

Contenido

Introducción	3
1. ¿Qué es la Calidad Estatal? Capacidad estatal para crear valor público	8
1.I. Definición de Calidad Estatal: Mirando más allá del output... hacia el outcome.....	8
1.II. Dimensiones de la Calidad Estatal: Trámites sí, resultados políticos también.....	11
1.III. Vínculo entre valores y principios administrativos-herramientas.....	13
2. Construyendo Calidad Estatal: Sus ejes componentes.....	15
2.I. La relación con la sociedad y la ciudadanía.....	16
A. La autonomía estatal para garantizar el Proyecto de Gobierno	18
B. La capacidad de conocer, explicar y deliberar con los colectivos sociales	20
C. Rol performativo del Estado	27
2.II. Estructuración y funcionamiento de las organizaciones estatales	28
D. Organización ordenada, sistemática y vinculada con la voluntad política	30
E. Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos	35
F. Vínculos de la organización con el conjunto de la administración pública.....	41
G. Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías.....	44
La generación y el manejo de los datos.....	48
Cuadro 1 - Resumen	51
Bibliografía	54

Introducción

Sin pretender crear nada de cero, pero siendo conscientes de que los modelos de gestión pública y sus instrumentos no son neutros ni a-históricos, creemos necesario repensarlos a la luz de los desafíos actuales para el Estado y la gestión pública (no solamente los de corto plazo, como la pandemia), de las cuestiones que definen el interés general en los contextos presentes, y de la orientación político-administrativa del gobierno democráticamente electo.

En este trabajo aplicamos esta idea a la cuestión de la Calidad Estatal (cuando lo amerite, hablaremos de la “calidad en/de la gestión estatal”), poniendo en debate algunos ejes centrales que vinculan los instrumentos y las perspectivas generales en materia de gestión de la calidad en el sector público, y con esa intención debe ser leído.

La Calidad Estatal no es un fin en sí mismo, no tiene (o no debería tener) una lógica propia, “neutra”, sino que siempre es parte de un Modelo de Gestión Estatal; y a su vez, este se deriva de los marcos teóricos y políticos que caracterizan a un determinado Estado y a su gobierno, a su lectura del interés general y la forma de realizarlo. Por lo tanto, la calidad de la gestión estatal incluirá siempre, además de sus especificidades técnicas, un componente o una dimensión política.

En nuestro caso, catalogamos el modelo de gestión estatal que sostenemos como Democrático e Inclusivo. Esto es, las políticas públicas deben apuntar a fortalecer la democracia, el desarrollo y la inclusión social, y para ello es necesario que las estructuras, capacidades y recursos del Estado incorporen dichos valores/objetivos y los puedan traducir en acciones, procesos y normativas concretas. Y, por lo tanto, también los conceptos-guía para la gestión pública –calidad, participación, descentralización, fortalecimiento institucional, etc.– deben tenerlos como encuadre.

Todo modelo es una representación conceptual que ayuda a pensar la realidad, a caracterizarla en función de los valores y objetivos que se quieren alcanzar y a elaborar las herramientas que deberán aplicarse para orientarla hacia dichos valores. Esto presupone a su vez un paradigma determinado de desarrollo y, como resultado, un tipo de Estado a construir (o reformar), armado con las capacidades y recursos necesarios para llevar dicho modelo a la práctica. No es objeto de este texto describir los vínculos entre todas estas dimensiones, sino solo alertar sobre los riesgos de no tomarlos en consideración y pensarlos de modo independiente o aislando cada dimensión.

Desde las últimas décadas del siglo pasado, la tradicional dicotomía política-administración mostró un fuerte sesgo hacia el segundo término (tanto en los debates teóricos como en los aspectos instrumentales). Por ejemplo, el debate sobre modelos que han adquirido una suerte de “valor universal”, como la Nueva Gestión Pública, terminan de hecho obviando su dimensión de proyecto político, concentrándose en sus aspectos operativos, como si los mismos fueran de raíz exclusivamente tecnológica (o tecnocrática) y, por lo tanto, políticamente neutros¹.

En consecuencia, creemos que para repensar la Calidad Estatal hay que reconsiderar esa perspectiva, poniendo sobre la mesa los resultados concretos que se alcanzaron, analizándolos no solamente desde la propia perspectiva organizacional o administrativa, sino también —y sobre todo— desde el punto de vista político que nos interesa: ¿Cuánto de esa deriva instrumentalista se concretó en resultados sociales que aumentaron la inclusión, el desarrollo y fortalecieron la democracia? Y ¿cómo debe ser el instrumental metodológico y práctico que nos permita captar, sistematizar y evaluar los impactos en esos ámbitos?

Esto implica recuperar la dimensión política del debate sobre la gestión pública, para articular así las dos dimensiones que, en definitiva, conforman el Estado: la política y la organizacional (o administrativa).

¹ La ola neoliberal de los años 90 del siglo pasado, en el marco del Consenso de Washington, inundó de “recetas infalibles” el discurso y la acción sobre el Estado, recetas únicas para todos los casos, que no distinguían las especificidades de los países. Así, privatización, agencialización, desregulación, descentralización y otras, formaron parte de las agendas de los gobiernos neoliberales, y sus resultados, en general, supusieron desarmar capacidades estatales históricamente construidas sin construir alternativas provechosas.

No estamos negando la importancia de —ni descartando la mirada sobre— lo organizacional, sino que queremos recuperar la idea de articulación que reside en el par política-administración, para minimizar características antitéticas que puedan surgir en esta relación: las herramientas, las tecnologías y los tipos de organización (estructuras, normativa, procesos) deben ser evaluados también en función de cuánto han contribuido —y contribuyen— a una acción estatal que privilegia la democratización, el desarrollo y la inclusión social. En este plano, entonces, hablar de calidad en/de la gestión pública nos lleva a colocarla en un marco más amplio que, partiendo desde lo democrático e inclusivo, incorpore cuestiones que operacionalicen dichos conceptos, como por ejemplo el del *valor público* o el *proyecto de gobierno*.

Antes de comenzar esta tarea, debemos completar la perspectiva expuesta hasta aquí con algunas consideraciones generales que la vinculan con la Calidad Estatal:

- Aunque suene obvio, el Estado no solo brinda bienes y servicios, sino que también desarrolla una multiplicidad de otras tareas: establecer regulaciones y controlar su cumplimiento, extraer recursos y redistribuirlos, intervenir directamente en la producción, acumular capital físico mediante obras de infraestructura económica y social, mediar entre actores en pugna y construir sentido, por lo cual todas estas acciones —y sus particularidades— deben ser tomadas en cuenta a la hora de proponer una mirada sobre la calidad.
- Es fundamental que el Estado opere con *autonomía* de los sectores e intereses dominantes, de modo de poder llevar adelante las acciones necesarias para materializar los compromisos democráticos y promover el interés general. Operar con autonomía requiere la construcción y/o fortalecimiento de *capacidades*, tanto de las burocráticas (organizativas, técnicas, administrativas), como de las político-estratégicas (capacidad de leer, interpretar e intervenir en contextos diversos) y las relacionales (coordinación y articulación de organismos; articulación con otros niveles de gobierno para fortalecer lo federal, y apertura a la participación ciudadana y de sectores sociales). La calidad estatal también se juega entonces —y mucho— en este plano de la construcción y/o fortalecimiento de las *capacidades estatales*, por lo que deberá ser un punto importante en nuestro modelo.

- Desde lo metodológico, cabe decir que en general se trabaja el tema de calidad especificando una serie de herramientas de gestión que, de implementarse, la asegurarían. Por el contrario, nuestro Modelo de Calidad Estatal plantea que las herramientas posibles son muchas y variadas, incompletas en su singularidad, y con tantas posibles combinaciones entre sí (que dependen de los contextos, las culturas, los valores, etc.) que es muy difícil establecer *a priori* un set específico con el cual se obtendría, inevitablemente, la calidad. El pensamiento situado, a diferencia de los “programas enlatados”, favorece pensar soluciones según cada caso, aspecto importante dado la gran heterogeneidad que caracteriza a los aparatos estatales argentinos (y de cualquier Estado moderno).

Precisamente por ello en este texto presentamos un marco general, que debe diferenciarse en su aplicación según los tipos de actividades que emprenda el Estado, haciendo hincapié en dimensiones diferentes cuando las organizaciones brinden servicios o ejerzan la *potestad pública*. Al ser principios generales (y por ende transversales) están pensados como norte, como escenarios hacia los que transitar, más que como instrucciones precisas y, por lo tanto, deberán adoptarse con matices, énfasis y herramientas diversas.

- Si bien los mejores modelos de calidad especifican algunas acciones a realizar, pero dejan a cada organización cómo hacerlo, por lo general esto remite a cuestiones procedimentales (por ejemplo, documentar). Nuestro modelo, al colocar en rol preponderante al Proyecto de Gobierno, agrega cuestiones sustantivas: valores como la igualdad o la justicia social, o enfoques como el de derechos, que derivan en postulados para acciones concretas como “ir a buscar a los más desprotegidos”. De todas formas, cabe marcar que si se construye esa mirada sin incluir a los actores intra-organizacionales, se corre el riesgo de que “lo situado” o lo contingente sea interpretado por ellos como discrecionalidad política –en el mal sentido– con lo cual estaremos reforzando –en lugar de superarlo– la desarticulación entre el nivel de la política y el de la administración.
- Si la calidad se construye y evalúa en el plano de la articulación entre lo político y lo administrativo, entonces es necesario agregarle una escala o nivel de análisis diferente. Un plano central de la Calidad Estatal debe hacer que la “organización” –el lugar donde se pone la mira y se actúa– tienda a ser el aparato estatal en su conjunto, o sea no solo mirando a nivel de cada organismo sino al conjunto de organismos involucrados en una política pública. Esta escala permitiría salir del encierro que en muchas ocasiones genera la dicotomía política-administración, porque se hacen análisis separados de la dimensión política y de la dimensión administrativa, pero no de su articulación.

Y dado que en los modelos clásicos de calidad la dimensión política suele estar ausente —al menos en términos relativos respecto de la dimensión organizacional— por *default* la calidad queda resumida al plano de esta última. Es un error seguir pensando que la calidad estatal pasa solamente por trabajar incrementalmente, en el margen y afinando al infinito los aspectos de gestión de los organismos tomados como unidades autónomas. Es necesario introducir en nuestra mirada sobre la Calidad Estatal criterios ligados a “lo inter”, “lo articulado”.

El siguiente esquema expresa nuestro razonamiento hasta aquí:

Valores y objetivos (*definen la...*) → Situación a construir/sociedad deseada (*abre a un...*) → Modelo de desarrollo (*presupone, requiere de un...*) → Proyecto de gobierno (*requiere de un...*) → Estado “necesario”: estructuras/capacidades/recursos (*para asegurar la efectividad de las...*) → políticas públicas (*“las herramientas”, que articulan y enmarcan la acción de los...*) → organismos de la administración pública (*que con su práctica concreta realimentan –o no– el proceso*) → Valores y objetivos.

La calidad recorre toda la cadena, y debe ser evaluada en consecuencia.

1. ¿Qué es la Calidad Estatal? Capacidad estatal para crear valor público

1.1. Definición de Calidad Estatal: Mirando más allá del output... hacia el outcome

[...] la elaboración de una definición de la calidad de los servicios públicos no debería contentarse con traspasar los conceptos a la moda que hayan sido exitosos en el sector privado. Se trata de integrar en esa definición eso que hace a la especificidad de los servicios públicos, como la noción de interés general, aún si todos sabemos las dificultades que genera el trabajo con esa noción (Simard et col., 2006).²

Ovrtveit (2005) resume bien la complejidad de definir la noción de calidad de los servicios públicos, subrayando que ella no puede ser técnica sino política: «A quality public services is not one which just produces happy customers, but is one which has to meet other higher level regulations and do so economically» (Un servicio público de calidad no es el que produce consumidores felices, sino uno que tiene que cumplir con otras regulaciones de nivel superior y hacerlo de manera económica).³

¿Qué es la *calidad* cuando estamos en el ámbito de la gestión pública? Varias propuestas han afirmado que es una cultura que promueve la mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas del/a usuario/a o ciudadano/a⁴. Sin desechar del todo esta mirada, proponemos incorporarla en un marco más complejo, que transforma su núcleo. También se la ha pensado como un enfoque, una orientación, un proceso, o incluso un principio administrativo.

2 Touati, Nassera (2009). "La gestion de la qualité dans le secteur public: a-t-on fait le tour de la question?" En: *La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 14(3), article 1. Rescatado de: https://www.innovation.cc/francais/2009_14_3_1_touati_quality-admin.pdf

3 Ibidem

4 Por ejemplo, en su Carta Iberoamericana de Calidad en la gestión Pública (2008), el CLAD dice que constituye "una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer progresivamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía, al servicio público, con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad".

Sin dejar de considerar diversos modelos de calidad existentes (por ejemplo: las Normas ISO IRAM, o la propia Carta del CLAD) como valiosas herramientas adaptables y asequibles, se plantean aquí los fundamentos de un modelo de calidad que resulte representativo de nuestra trayectoria como sociedad y de los valores que conforman un tipo de Estado distintivo, destinado a fortalecer la democracia y a construir desarrollo con inclusión social. Empezaremos por establecer algunas definiciones.

En nuestra visión, las iniciativas estatales son/tienen calidad cuando logran el mayor impacto alcanzable sobre las condiciones de vida social. De tal modo, la calidad se construye con y en las políticas públicas, y cuando cristaliza produce impactos tanto en los organismos (cultura, procesos, reglas de juego, normativas internas) como en la tarea política central del Estado: gobernar la sociedad.

Esto implica que la Calidad Estatal es bastante más amplia que satisfacer necesidades de ciudadanos/as y que debe ser interpretada en sentido dinámico y no “estático”, porque adquiere “sentido estatal, público” en el nivel de la política pública y no solamente al interior de cada organismo.

En definitiva, lograr calidad en la gestión pública no significa solamente aplicar un paquete de reglas estandarizadas en un determinado organismo, sino contribuir efectivamente a la generación de valor público, evaluado en función de los valores que informan el Proyecto de Gobierno y con los cuales se interpreta el interés general⁵, en nuestro caso, democracia, desarrollo e inclusión social, (y que incluyen los objetivos prioritarios de la gestión pública: integralidad, integridad, planificación, igual trato, etc.).

Ahora bien, esta concepción de la calidad, que define su sustancia fundamentalmente en el ámbito del impacto del accionar estatal —las políticas públicas—, requiere una definición clara de los ejes previstos para alcanzarla. Este punto lo trataremos en el apartado siguiente.

⁵ En tanto se trata de un concepto inserto en importantes debates teóricos y su definición es eminentemente política, en el marco de este Modelo de Calidad Estatal se hará referencia a la noción de Interés General vinculándola a principios fundamentales, validados tanto por la Constitución Nacional como por Tratados Internacionales suscriptos por nuestro país, en particular, la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se trata de los principios de la vida y la igualdad, del goce de la libertad, así como del deber de reconocer y respetar los términos de la sociedad democrática. En nuestro modelo se hará referencia a los valores de *democracia, desarrollo e inclusión social*, para visibilizar la brecha social existente, como deuda pendiente de nuestras sociedades en términos de alcanzar una verdadera igualdad.

Por lo tanto, en nuestro enfoque de la Calidad Estatal, el concepto de *valor público* está en su centro. Este ha sido desarrollado desde distintos puntos de vista. Nos concentraremos en las propuestas que se distancian de ideas subsidiarias del mercado como, por ejemplo, entre otras, la de Mariana Mazzucato (2019) y la de Jorge Sotelo Maciel. Este último, muestra la Cadena de Valor Público (CVP) o Modelo de Agregación de Valor Público (MAVP) como un modelo —descriptivo más que prescriptivo— que ayuda más a entender y, en alguna medida, a “descubrir”, las políticas y el accionar del sector público, que a determinar su deber ser.

El núcleo del modelo lo constituye la denominada cadena de producción pública, para la cual el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos —regulaciones, producciones económicas, acumulaciones de capital, bienes, servicios, etc.— que se brindan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una organización ya que, a través de ellos, contribuyen en forma directa al logro de objetivos de políticas. Estos, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento.⁶

En esta línea, desde la CEPAL se propone un enfoque diferente a los convencionales, que están más centrados en administración, o sea, perspectivas que tienden a enfocarse en las actividades y las entregas, sin necesariamente responder por el valor creado como consecuencia de esas actividades y entregas. Así, se genera valor público tanto en las respuestas a problemas relevantes para los/as ciudadanos/as y usuarios/as como en la apertura de nuevas posibilidades para las generaciones actuales y futuras, y en el despliegue de procesos que construyen desarrollo, comunidad, ciudadanía, democracia y capital social, tales como deliberación, participación, etc.⁷

Este enfoque es interesante porque al *output* le incluye el *outcome*, conformando así la unidad de análisis en donde evaluar la calidad o el valor público. Como también plantea Thoenig, los productos estatales tienen dos dimensiones (cada una, resultado de una función de producción diferente). Por un lado, los *Productos operativos*, relacionados con su eficiencia interna y con la producción de acciones estatales específicas que pueden identificarse y numerarse con facilidad; son los *outputs*.

⁶ Sotelo Maciel, Anibal Jorge (2012). “La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica”. 80 - Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP, N° 80, Buenos Aires, NOVIEMBRE/DICIEMBRE 2012. Rescatado de: <https://asip.org.ar/80-revista-internacional-de-presupuesto-publico-asip>

⁷ Moreno, Marco (2009): Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILPES-AECID, Santa Cruz, Bolivia, 4-15 Mayo. Rescatado de: Valor Público – Cepal www.cepal.org > noticias > paginas > C16_Valor_Publico.

Por otro, los *Resultados de cambio en la sociedad*, encargados de proveer la efectividad, los que se relacionan con efectos indirectos y son menos cuantificables a mediano plazo; son los *outcomes*⁸.

Es decir, cada intervención estatal hay que pensarla en términos de esa doble dimensión, en la línea de lo que estamos planteando respecto de que no se debe concentrar el foco exclusivamente en lo organizacional y respecto de una mirada más amplia que la mera satisfacción del/a usuario/a y ciudadano/a.

Así, desde este marco, no hay intervención del Estado que se pueda evaluar —por ejemplo, en su calidad o en su generación de valor público— solamente en función de una de las dos dimensiones.

En definitiva, los productos estatales, además de tecnologías y procesos, contienen definiciones sobre la sociedad que se quiere construir, sobre cómo se define el interés general y se genera valor público; por lo tanto, contienen política. Entonces, si estamos construyendo una nueva mirada sobre la calidad de la gestión estatal, debemos tomar en cuenta que la misma involucre —en su definición conceptual, sus métodos de evaluación, sus indicadores— tanto a la dimensión administrativo-organizacional como a la dimensión política. No hay Calidad Estatal si no están involucradas ambas dimensiones.

1.II. Dimensiones de la Calidad Estatal: Trámites sí, resultados políticos también

Estas dos dimensiones se pueden expresar, en términos de la Calidad Estatal, en dos planos.

En lo que hace a los/as ciudadanos/as-beneficiarios/as-usuarios/as-destinatarios/as individuales y su relación con los organismos estatales, la calidad parece jugarse en el plano administrativo. Este es de vital importancia para la legitimidad del Estado, aunque al mismo tiempo debe advertirse que, en la relación inmediata con el trámite, se pierden de vista los marcos de referencia generales que explican por qué ese organismo hace lo que hace, y cómo lo hace.

⁸ Thoenig, Jean-Claude (2006). *El rescate de la publicness en los estudios de la organización*. Gestión y Política Pública Vol. XV. N° 2 II. México D.F.

En cambio, cuando hablamos del conjunto social, la calidad se juega en el nivel de la política pública, momento en el que aparecen los rasgos constitutivos de la misma, a diferencia del plano anterior, en que los aspectos relacionados con el vínculo de proximidad y la entrega del producto de la acción estatal pesan o “se ven” más.

En el primer caso, los rasgos a identificar son similares a los que se definen, por ejemplo, en los criterios y herramientas del Programa Carta Compromiso con la Ciudadanía: cumplimiento de características y plazos; tiempo de espera para ser atendido/a; respuesta uniforme por diversos canales de comunicación; canales y tiempos para reclamo; disponibilidad y tiempos de respuesta de las aplicaciones; la claridad, simpleza, amigabilidad o lo intuitivo de las mismas. En definitiva, un compromiso con una buena “experiencia de usuario/a” aseguraría la calidad.

El sujeto implicado en la forma de provisión (modo en que el servicio le llega al/a destinatario/a) de los servicios es el/a individuo/a-usuario/a (presencial o virtual), por lo que en este caso valdría la pena adaptar cada prestación hasta el nivel más desagregado posible (siempre que no se habiliten por esa vía la cooptación o la puerta giratoria).

Cuando lo que entra en juego es la política pública, la calidad pasa a ser *política*. Los/as individuos/as-ciudadanos/as pasan a ser parte del conjunto social, y la cuestión de la satisfacción individual se relativiza a favor de una perspectiva universalista. Y entonces la información necesaria sobre la sociedad y sus demandas no se obtiene solamente mapeando a los/as beneficiarios/as-usuarios/as directos/as sino también a aquellos/as a los/as que se pudiera llegar a afectar indirectamente.

Este “mapa” ayuda a perfeccionar los lineamientos políticos y prever modificaciones de la política vigente, así como a orientar las preferencias ciudadanas hacia objetivos nuevos (ver punto 3). Por ende, en este caso, los sistemas de información estatales (ver más abajo) no solo deben recolectar datos administrativos sino que deben ser un canal eficaz para la visualización y comprensión de la política por los distintos actores involucrados (como mínimo, por las autoridades políticas del organismo).

Tómese como ejemplo el tan citado caso de la madre que se entera de que su hija está embarazada mediante los *vouchers* del supermercado que le llegan a su domicilio como promoción. Sea este mecanismo algorítmico u otro más tradicional, este caso aplicado a la política pública ejemplifica que la recolección de información en otro nivel de análisis, quizás más compleja, permite hoy a la conducción política evaluar mejor las acciones estatales que merecen modificaciones; ya no solamente sobre la base de la eficacia de la propia política (a través del monitoreo y evaluación de las políticas), sino también interpretando los cambios en la sociedad a través de fuentes diversas. Obviamente, en el caso de las organizaciones estatales que brindan servicios, la información sobre deseos concretos de las/os usuarias/os, accesibles a través de estas nuevas fuentes, también contribuye a la mejor forma de producirlos/entregarlos y genera, a su vez, una fuerte responsabilidad sobre las variables éticas de su uso y su correcto resguardo.

1.III. Vínculo entre valores y principios administrativos-herramientas

Como se desprende de lo que venimos proponiendo, adoptamos un enfoque general que posee dos niveles estrechamente vinculados: el de los valores e intereses que busca consolidar un Proyecto de gobierno —el nivel político—, que a su vez prefigura, predetermina u orienta el de los principios administrativos y herramientas específicas de organización que permitirán asegurarlos. La calidad en la gestión estatal es, por lo tanto, resultante de la capacidad de gobernar (planificar, implementar, evaluar y reformular) la articulación entre estos niveles.

Rescatamos la importancia de una gestión orientada hacia la eficacia y eficiencia; estas son de absoluta relevancia para que realmente las políticas públicas lleguen al terreno y generen desarrollo e inclusión social; al mismo tiempo, también es necesario preguntarse para qué o para quiénes se avanza en esa eficiencia y eficacia, puesto que no hay “una única” eficiencia ni “una única” eficacia; estas nunca son neutras políticamente.

Siguiendo este enfoque, la estructura y funcionamiento de las organizaciones del sector público deben expresar esta amalgama entre lineamientos generales y adecuaciones empíricas, que además estarán necesariamente enmarcadas en la naturaleza del entorno en que se materialicen. El Estado tiene como finalidad producir resultados de cambio social (en el cual se enmarcan los bienes y servicios provistos), por lo que los resultados, la calidad, el valor público operan y se miden siempre en el contexto, en función de si lo orientan o no hacia los valores e intereses del conjunto social.

Son las políticas públicas las que despliegan visiones deseables del mundo (Müller 2006), valores e intereses sobre el entorno, sobre la sociedad, y la transforman. Y en las políticas públicas actúan —explícita o implícitamente— conjuntos de organismos que son interdependientes. Así, la calidad de la gestión estatal remite siempre a la articulación entre lo político y lo organizacional y, por lo tanto, al plano de las políticas públicas; si la centramos exclusivamente en la dimensión organizacional, corremos el riesgo de reproducir una gestión pública “centrípeta” —la organización como “locus exclusivo” de la calidad— y en el límite, “desgajada” o “big-banizada”.

Como el entorno es variable, lo que sigue son criterios orientadores, planteados con un alto grado de generalidad, que de ninguna manera se deben traducir en instrumentos estandarizados rígidos e inmodificables.

2. Construyendo Calidad Estatal: Sus ejes componentes

Que una política tenga/sea de calidad supone que genera valor público en la línea marcada por el proyecto de gobierno y el interés general. Y si una política es/tiene calidad, es algo que se conoce luego de que ha sido desarrollada.

Para alcanzarla no hay fórmulas mágicas: no basta con aplicar un listado de herramientas preconfiguradas, sino que hay que asegurar que las políticas públicas (y las organizaciones que las llevan a la práctica) contengan algunos de estos grandes ejes: la conducción estatal autónoma y basada en el Proyecto de Gobierno; que esa conducción dé cuenta/incorpore las voces de los/as sujetos/as y actores sociales⁹, priorizando así una lógica de concertación en la búsqueda del interés general; ciertas características organizacionales y de las/os trabajadoras/es estatales que fomenten el compromiso con las tareas político-administrativas encomendadas.

Si bien en la práctica forman parte del mismo conjunto, en términos analíticos, y para hacer más claro el proceso de elaboración y análisis de iniciativas de Calidad Estatal, estos ejes pueden separarse en dos niveles: por un lado, I) el del vínculo del Estado con la sociedad y la ciudadanía, y por otro, II) el de la estructuración y funcionamiento interno de las organizaciones estatales.

Esta distinción refleja, parcialmente, la diferencia que el modelo empresarial realiza entre calidad de diseño y de concordancia¹⁰, pero aplicada al ámbito estatal. Solo parcialmente porque el vínculo con la sociedad se puede extender hacia los dos momentos (diseño y conformidad) mientras que el funcionamiento interno (si bien es impactado por la relación con la ciudadanía) constituye el continente propio de lo administrativo-organizacional.

Insistimos en que esta distinción es analítica, para hacer más clara la presentación, pero no debe hacer pensar que son dos procesos separados: por ejemplo, en cualquier momento o etapa de la política el vínculo con la ciudadanía también puede dar lugar a repensar los lineamientos generales y los acuerdos originales entre actores, que en esta presentación —separada en momentos— ubica en la “conducción estatal” o en la de “concertación con los/as sujetos/as y actores sociales”.

⁹ Se hace referencia a los diferentes actores sociales —privados y públicos— como ser asociaciones sindicales, instituciones educativas y de investigación, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc.

¹⁰ La literatura de calidad del sector privado entiende por calidad de diseño la capacidad de diseñar un modelo de producto cuyas características se ajusten a las necesidades del cliente, y por calidad de concordancia o conformidad, la adecuación del producto fabricado a los rasgos que el diseño había pensado.

2.1. La relación con la sociedad y la ciudadanía

Las iniciativas gubernamentales que propendan al interés general no necesariamente coinciden exactamente con aquellas que esperan algunos de los/as sujetos/as y actores sociales a quienes se destinan esas políticas; eso se resuelve construyendo la articulación entre el Proyecto de Gobierno y las preferencias de dichos/as sujetos/as y actores sociales. Esta lógica de concertación debe ser conducida por la autoridad estatal mediante los mecanismos que estime convenientes, pero de ningún modo implica la co-gobernanza público-privada, sino la dirección estatal con participación o colaboración social, lo cual también, según los casos, puede necesitar e imponer fuertes niveles de reciprocidad de los actores sociales participantes para con las acciones que finalmente emprende el Estado (lo cual significa que, si son escuchados en el diseño de políticas, deben colaborar —en la medida de las posibilidades de cada actor social— en el resto de los momentos de la política y en su legitimación).

De lo dicho se desprende que el mejor escenario es el de construir junto a los/as destinatarios/as de las políticas las acciones que más cerca estén de sus deseos e intereses sin que ello implique lesionar el bienestar del conjunto social o condicionar las posibilidades del desarrollo nacional.

Por ejemplo, y solo para graficar el argumento: los requerimientos que el Proyecto de Gobierno tenga sobre la situación de la cuenta comercial del país es central para decidir si cabe brindar todas las facilidades posibles al sector importador. Si bien este es el principal destinatario de las políticas y herramientas administrativas de comercio exterior (sin contar la parte de exportaciones), existen otros sectores y sujetos que también se pudieran ver afectados, como por ejemplo las empresas nacionales que fabriquen productos similares a los importados, y la ciudadanía en general, en función del impacto económico global de esa política. Por estas externalidades y muchas otras posibles es que la Calidad Estatal no se juega exclusivamente en el vínculo con el destinatario inmediato o con quien tenga capacidad de presión.

Por otra parte, incluso si cupiese generar facilidades cercanas a las expectativas del sector importador, al mismo tiempo debieran alejarse lo suficiente de brindar lugar a la sobrefacturación o adelantamiento irresponsable de operaciones y la consecuente excesiva solicitud de divisas. En términos instrumentales, facilitar las importaciones puede suponer implementar una ventanilla única y simplificar al máximo posible los trámites para ingresar mercaderías al país, pero supone al mismo tiempo un control férreo (ejercido exclusivamente por funcionarios estatales) sobre el cumplimiento de las reglas sobre importaciones, cosa que no siempre es del agrado de quienes las realizan; reglas que en la configuración de su detalle puede contar con la consulta a los actores interesados, por ejemplo si se va a establecer precios de referencia, se puede armar una mesa de consultas con los importadores, pero siempre con la decisión final en manos de un actor estatal autónomo.

Contrariamente, el modelo de gestión de calidad derivado del ámbito empresarial tiene en la satisfacción del/a cliente su eje central: lo que este identifica como necesario para satisfacer plenamente sus expectativas, es decir, lo que necesita y espera en términos de producto (calidad de diseño del *output*) es la única guía para definir los productos organizacionales. Luego, se agrega el control sobre lo producido (calidad de conformidad con las especificaciones previas).

En este sentido, es una perspectiva centrada en la demanda, que no puede ser trasladada acríticamente a la gestión estatal. La construcción —discursiva y en la práctica— de una oferta específica de acciones estatales es la particularidad y la base de un gobierno, y uno de los desafíos principales en la gestión es conseguir que dicha mirada sobre la oferta articule mayorías. Por ello, nuestro modelo de calidad enfatiza la articulación entre oferta estatal y demandas ciudadanas, en el marco de una mirada específica sobre el interés general, expresada en los conceptos de democracia, desarrollo e inclusión social.

Expuesto este enfoque sobre la relación con la sociedad, debemos explicitar la fundamentación que está por detrás: la diferencia entre la perspectiva gerencialista y el modelo democrático inclusivo radica en el actor sobre el que construyen su legitimidad (y, por ende, en las relaciones de poder en que se sustentan). La primera coloca al/a cliente/a-ciudadano/a como el actor cuyas preferencias individuales deben ser satisfechas, y que determinan las condiciones y atributos del servicio que le brinda una organización en particular. Por el contrario, nuestro modelo enfatiza que el actor político-estatal (el gobierno) detenta la conducción de la política pública y, por ende, debe ponerse al frente del proceso de su elaboración y comunicación, en el que también toman parte las organizaciones sociales y otros actores sociales.

Sin embargo, ninguno de estos actores —ni organizaciones ni individuos/as— deben tener o conseguir, en el proceso, la preeminencia en las decisiones, puesto que es el Estado —a través del gobierno— el que tiene la responsabilidad de sopesar las diferentes necesidades dentro del conjunto y los impactos sobre este de las demandas particulares.

Por ejemplo, y solo para graficar el argumento: en una ciudad, un proceso participativo puede derivar en que los vecinos de un barrio, por razones de seguridad, decidan cerrarlo, de modo que accedan solamente quienes viven allí. Desde el punto de vista de satisfacción acrítica de las demandas, correspondería apoyarlos. Sin embargo, trasladado al conjunto de los barrios, el resultado sería una ciudad compartimentada, en la que el derecho a la circulación estaría limitado. El gobierno de la ciudad debería evaluar esa demanda contra el interés general (los derechos generales que vulnera) y por lo tanto desestimarla.

Una forma de evitar la exclusividad de la demanda ciudadana como fuente única de las decisiones estatales es construir la legitimidad para orientar a la ciudadanía en torno a políticas que construyan valor público. A esto llamamos el rol performativo del Estado.

De tal forma, para nuestro modelo de Calidad Estatal, la relación con la ciudadanía por definición debe ser diferente —más amplia— que la que se refiere cuando se habla de calidad en el ámbito empresarial, aunque ello no necesariamente implica descartar todos sus componentes. Por eso, en lo que hace al vínculo con la sociedad, nuestro Modelo de Calidad Estatal debe contener instrumentos y herramientas que aseguren:

- A. La autonomía estatal para garantizar la aplicación del Proyecto de Gobierno;
- B. La capacidad de conocer, explicar y deliberar con los colectivos sociales;
- C. El rol performativo del Estado.

A. La autonomía estatal para garantizar el Proyecto de Gobierno

Cada Proyecto de Gobierno surge de los compromisos asumidos durante el proceso democrático de selección de autoridades estatales. En estos términos, se tiende a la Calidad Estatal si las políticas públicas reflejan con la mayor fidelidad posible el interés general (vinculado a las inclinaciones políticas del electorado), sin que esto suponga dejar de articular con grupos de interés o actores sociales. Pero, por ello mismo, la conducción estatal tendría poco sentido si la misma fuera solo en favor de los intereses inmediatos de algunos de los actores sociales con los que debe articular/interactuar cada organismo público; si el/a usuario/a (inmediato/a) tuviera siempre razón.

Es necesario entonces garantizar la Autonomía estatal. Esta supone un escenario, un esquema de articulación virtuosa de procesos, normativas, mecanismos y actitudes de funcionarios/as y trabajadores/as que impida la toma de decisiones sesgadas hacia algunos intereses sectoriales en detrimento del interés general.

Garantizar dicha autonomía es una tarea ardua, difícil de lograr enteramente. Para intentarlo, deben erigirse mecanismos y condiciones que, desde el costado estatal, tiendan a fortalecer la cultura de lo público, del valor público, como forma de desterrar la “porosidad” estatal; y que regulen a la vez el poder de aquellos actores del ámbito privado acostumbrados a desarrollar la cooptación estatal como estrategia política.

También se trata de crear condiciones que permitan comunicar, implementar y sostener, al interior del aparato estatal, los lineamientos generales del Proyecto de Gobierno.

El trabajo articulado entre diversos organismos, con foco en la integralidad estatal, también apunta a evitar que se instalen esos poros —“túneles que reemplazan a los mecanismos formales de acceso al Estado”, como los llama Oszlak (s/f)— por los cuales permean intereses sectoriales ajenos al interés general. La autonomización de los organismos favorece la cooptación, mientras que la articulación favorece el control, creando instancias de control de hecho por parte de los demás organismos.

Ana Castellani y Flavia Llampart (2012:167) nos recuerdan la advertencia de Chibber sobre “que un Estado fragmentado por disputas entre agencias estatales también ofrece una situación apta para socavar la autonomía estatal, ya que puede incentivar el establecimiento de vinculaciones de tipo predatorias entre funcionarios y empresarios”.

Nuestro modelo de Calidad Estatal contiene, entonces, ciertos lineamientos políticos generales, determinados básicamente por la agenda comprometida en las elecciones, que luego el Proyecto de Gobierno operacionaliza, incluyendo los lineamientos particulares de la autoridad política de cada organismo sobre su área o sector específico.

En un modelo democrático para el desarrollo inclusivo, esos lineamientos son: la centralidad del Estado en el desarrollo económico y en la regulación de las relaciones entre actores sociales, el enfoque de derechos, la equidad en el acceso, la perspectiva de género, la mirada federal y la acción prioritaria en favor de los/as más desposeídos/as (“empezar por los últimos para llegar a todo/as”¹¹). A estos obviamente hay que sumarles otros alineados con los derechos constitucionales y legales, y los derivados de compromisos internacionales, como el caso de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable (ODS), el Pacto de San José de Costa Rica sobre Derechos Humanos, etc.

Estos lineamientos políticos sustantivos deben ser transversales a todas las políticas públicas y a los bienes y servicios regulares que presta el Estado, y además reflejarse en el plano organizacional —la dimensión administrativa— según la tarea de cada organismo, de modo que permitan, por ejemplo, facilitar el acceso de los sectores más vulnerados a través de un enfoque comunitario, territorializar las acciones estatales, asegurar la omnicanalidad en la interacción de la ciudadanía con la administración pública, simplificar la tramitación y lograr efectividad en la prestación.

11 Palabras del Presidente Alberto Fernández en la Inauguración del Periodo de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación 2019.

De lo enunciado hasta aquí se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Proyecto de Gobierno: la guía que orienta el accionar estatal, explicitando los vínculos entre la política pública a tratar y los lineamientos generales del gobierno, operativizándolos en objetivos concretos.
- Autonomía estatal: normas que evitan la “puerta giratoria”; espacios destinados al cambio cultural en ese sentido; la Matriz de Riesgo, etc., que en general son aplicados al organismo que desempeña la política más que a una política en particular.
- La articulación entre los organismos públicos.

B. La capacidad de conocer, explicar y deliberar con los colectivos sociales

La búsqueda de la concertación social incluye, pero excede, a los/as sujetos/as y actores sociales directamente involucrados en una política. Ciertamente, si hemos afirmado que el Proyecto de Gobierno debe dialogar con las diferentes preferencias sociales, obviamente es necesario conocer las mismas y dotarlas de mecanismos para expresarse (capacidad para escuchar a los actores sociales).

Para ello existen métodos directos que apuntan a que los actores sociales expresen su voz y métodos indirectos, que buscan recopilar la información de otra forma. A los primeros, que en la práctica pueden plasmarse de múltiples formas, los llamaremos *participación o protagonismo social* (A). Denominaremos a los segundos *sistema de información sobre las características de la sociedad* (B).

B1. Participación social

Por *participación social* se pueden significar muchas cosas. Acaso una de sus características salientes sea precisamente la variedad de formas, actores, ámbitos, etc. a los que se puede referir cualquier etiqueta genérica del mismo. Por lo tanto, lo necesario es definirlo genéricamente, pero con orientaciones valorativas concretas que, como ya se ha dicho largamente, luego cada organismo debe adecuar a su tarea.

En primer lugar, debemos ampliar la mirada que entiende que la participación social solo sirve para ejercer “control” sobre el Estado. Por el contrario, es principalmente un modo en el que los actores sociales acompañan y se comprometen con las políticas públicas, lo que excede largamente tanto las perspectivas más tradicionales, que le asignan el rol específico de seguimiento/control ciudadano de las acciones del Estado (o de *accountability* cuando se trata de las autoridades estatales) como las novedosas miradas del paradigma colaborativo que sitúa en la sociedad saberes diferentes (más amplios) que los estatales.

El protagonismo social no implica que el Estado ceda terreno en la definición de la direccionalidad estratégica de las políticas públicas, sino que sus capacidades de intervención se ven fortalecidas a través de la legitimación social. En este sentido, el aporte positivo de la participación será resultado de la fortaleza de los mecanismos que se constituyan y de las capacidades públicas y organizacionales para articular a las organizaciones estatales con las de la sociedad civil.

En segundo lugar, debemos problematizar la idea de sociedad civil. Algunas propuestas y políticas de participación ciudadana presuponen una ciudadanía “homogénea”, cuando en realidad, en nuestras sociedades hay profundas desigualdades que generan diferencias radicales de acceso a los bienes económicos, públicos, culturales y sociales. Así, las políticas de participación social que no tomen en cuenta esta situación de inequidad pueden propiciar el efecto opuesto al que enuncian querer alcanzar: reproducir o profundizar la desigualdad, generando modalidades de participación en las que los sectores más vulnerables de la sociedad no estén involucrados.

Las sociedades civiles de esta parte del mundo están permanentemente amenazadas en su pluralismo, en tanto concentran bolsones de desigualdades que a su vez producen anomia y el retiro de la dinámica social, lo que aumenta el desequilibrio de poder entre actores. En ese marco, muchos de esos sectores pueden quedar presos de enormes fragilidades económicas y exigencias burocráticas que podrían comprometer su capacidad e independencia respecto del Estado y del mercado (García Linera 2011; Piqueras 2001, citado en Cao y Bultman 2019).

Surgen así dos cuestiones de suma importancia para nuestro modelo de Calidad Estatal:

- Cualquier iniciativa de participación en los asuntos públicos debe coadyuvar a la organización social en general y, en particular, a los sectores que mayores dificultades poseen para involucrarse en la acción colectiva. La participación debe tener en cuenta y potenciar, antes que negar, la experiencia asociativa de las personas y los grupos involucrados, motorizando desde allí la asociatividad con el Estado, en especial para los segmentos de menores recursos. Un modelo para el desarrollo inclusivo se basa en el diálogo con colectivos organizados más que con ciudadanas/os aisladas/os. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada en el año 2003, sostiene esta perspectiva al afirmar la necesidad de “crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social”. En esta cita queda claro que las políticas de protagonismo social no solo deben habilitar mecanismos para ingresar la voz de los colectivos sociales al Estado, sino también que hay que promover las condiciones para que los/as sujetos/as sociales se tornen actores y puedan entrar con cierto poder en los distintos ámbitos de participación, lo cual incluye la adopción de políticas para la formación, sensibilización e información de los sectores con menores recursos.
- La participación social resulta también clave para fomentar herramientas que garanticen reciprocidad. En este sentido, la participación no debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como una de las condiciones centrales para que las políticas que el Estado despliega alcancen un nivel de realización satisfactorio de cara al conjunto de la sociedad. Tampoco como un espacio que abre el Estado y en el que solo comunica lo que se va a hacer. Reciprocidad significa que los actores sociales que se embarcan en procesos participativos de políticas públicas sostengan un lugar importante en su desarrollo y posterior legitimación. Ciertamente, el protagonismo social aquí adquiere también una dimensión de construcción de una visión compartida.

De esta forma, la participación social no es un fin en sí mismo, algo que “hay que hacer” por moda o corrección política, sino que se convierte en un elemento para el fortalecimiento de las capacidades de gobierno de un Estado presente, activo, resguardado de la presión de intereses particulares o parciales que lo desvíen de su propósito último: garantizar el interés general desde un enfoque que privilegia el desarrollo inclusivo, la democracia, la igualdad y la justicia social.

Aunque con un lenguaje que denota su cercanía con las ideas de la “gobernanza” y haciendo referencia explícita a “personas” y a los aportes colaborativos más que al compromiso con la política, la Declaración de Gobierno Abierto del CLAD, de septiembre de 2011, señala algo similar: “La participación pública, incluida la plena participación de las mujeres, aumenta la efectividad de los gobiernos, que se benefician del conocimiento, las ideas y la capacidad de las personas”.

Obviamente estos principios generales se adaptarán de manera diversa según la instancia en que se plantea la participación y los resultados que se persigan. De más está decir que cuestiones como la cercanía, por ejemplo, son diferentes en el ámbito nacional respecto del provincial y el municipal. Pero aún en el ámbito nacional, el protagonismo social adquiere modalidades diferentes según de qué materia se trate¹².

Por ello, se puede hacer una primera diferenciación respecto de los tipos de participación:

- 1) En la formulación de políticas;
- 2) En la co-producción de bienes y servicios públicos, y
- 3) En el contralor de los resultados (*outputs* y *outcomes*) de la acción estatal. Cada uno de estos tipos supone distintos niveles y formas de involucramiento, diferentes estrategias y técnicas, y diversos objetivos a alcanzar.

12 Debe notarse también que la normativa nacional da cuenta de la participación social, ya sea sobre sectores específicos o reglando ciertos mecanismos. La reforma de la Constitución Nacional ocurrida en 1994 aportó innovaciones para el marco jurídico de la República Argentina en materia de participación social:

- En materia de consumidores y usuarios de bienes y servicios, se garantiza la constitución de asociaciones de ese carácter y se dispone que la legislación establecerá procedimientos y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, "previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control", según el art. 42 de la Constitución Nacional.
- Entre las atribuciones del Congreso se señala respecto a los Pueblos indígenas la necesidad de asegurar "su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten" y en relación a la sanción de leyes de organización y base de la educación del país que las mismas deberán asegurar entre otras consideraciones "la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna...", según el art. 75 de la C.N.
- En su artículo 39 establece la modalidad de la Iniciativa Popular, posteriormente reglamentada por la Ley 24.747 del 27 de noviembre de 1996. El Artículo 40 habilita la Consulta Popular, reglamentada luego por la ley 25.432, sancionada en mayo del año 2001, que regula el procedimiento de Consulta Popular vinculante y no vinculante.

Asimismo, una de las normas pioneras en materia de participación ciudadana, integridad y transparencia es el Decreto 1172/03, de diciembre de 2003, a través del cual se aprueban herramientas institucionales que promueven la participación ciudadana y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, entre otras. Por medio de este decreto se aprobaron:

- los reglamentos generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional;
- el Reglamento para Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional;
- el Reglamento para la Elaboración Participativa de normas;
- el Reglamento de Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional;
- el Reglamento de Reuniones Abiertas de los entes reguladores de los servicios públicos, formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas.

Asimismo, se establece el acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina.

Criterio de reciprocidad, por el que los actores sociales que se embarcan en procesos participativos de políticas públicas sostienen un lugar importante en el desarrollo y posterior legitimación de la misma.

De entre los formatos posibles de participación en la formulación de políticas:

1. Participación en consulta/opinión para la toma de decisiones que atañen a derechos de la ciudadanía en general;
2. Participación en procesos deliberativos/argumentativos para la definición de normativas legales, modificaciones de alcance constitucional y/o limitaciones de carácter político;
3. Concertación/acuerdos de intereses para el desarrollo de políticas sectoriales que tomen en cuenta los deseos y/o expectativas de los diversos grupos de intereses.

En el caso del contralor:

1. Modalidades de acceso a la Información, que apunten a hacer más transparente la gestión estatal y más accesible la información que se transmite;
2. Mecanismos que faciliten el Involucramiento activo en las actividades de seguimiento y evaluación.

B2. Sistema de información sobre la sociedad

Tan importantes como los canales de participación ciudadana son los sistemas de información que brinden a las/os tomadoras/es de decisiones los datos necesarios para conocer las características centrales de la sociedad. Respecto del tema que nos ocupa, esto incluye tanto necesidades y expectativas de las/os destinatarias/os directas/os de las políticas, como al contexto social más amplio.

Uno de los mecanismos que se han generalizado/legitimado desde que se discute el tema de la calidad es el de las consultas a los/as usuarios/as-beneficiarios/as sobre su satisfacción respecto de lo que hacen o dejan de hacer, lo que hacen bien o hacen mal, los organismos estatales. Este mecanismo ya es de uso corriente en los instrumentos que evalúan calidad en el sector público (cartas ciudadanas, premios a la calidad), y en algunos casos se ha transformado casi en el oráculo en el que basan sus decisiones los funcionarios. Sin embargo, algunos estudios han concluido que estas consultas tienen puntos débiles cuando se las enfoca desde la perspectiva de la democracia, el desarrollo y la inclusión social.

De QuatreBarbes (1998), citado en Bartoli et Hermel (2006), menciona que el cliente no se corresponde con un único actor en el sector público. De hecho, existen diferentes categorías de clientes/as: los/as que ordenan, los/as prescriptores/as, usuarios/as directos/as, usuarios/as indirectos/as (que se benefician o sufren los servicios sin ser los/as destinatarios/as directos/as), los/as pagadores/as, etc. Bartoli et Hermel (2006) llaman la atención sobre algunos efectos perversos del *enfoque cliente*, que sería que la focalización sobre el corto plazo, inducida por los dispositivos de escucha del cliente, se hace en detrimento de los desafíos del largo plazo, de un enfoque preventivo y de las opciones de solidaridad colectiva... Estos autores nos advierten también de los peligros del aumento en la instrumentalización de este enfoque, entre otros el uso abusivo de encuestas y de sondeos ya que, como ha dicho Bourdieu, «l'opinion publique n'existe pas» (la opinión pública no existe). Otro de los riesgos de una concepción clientelista de la calidad, según Bartoli et Hermel (2006), nos lleva a la amplificación de los fenómenos de *lobbying* para favorecer intereses particulares.

Por todas estas razones, cada vez más algunos autores proponen reemplazar la noción de *cliente* por la de *parte interesado* ("partie prenante"), para dar cuenta de la complejidad de los desafíos y sobre todo de la pluralidad de representaciones sobre la calidad que existe en la sociedad¹³.

Por ello y por lo que venimos exponiendo, dar cuenta de las demandas del/a usuario/a no supone validarlas como única guía para (re)elaborar los objetivos de la acción estatal. Por ende, no aplica la consigna de que "el cliente siempre tiene la razón". Ya los manuales de calidad para el sector privado alertan: "La prestación del servicio debe ser coherente con la capacidad de la empresa y con las restricciones que se le presentan. No debemos pretender ir más lejos de lo que podemos o nos perderemos" (Nebrera Herrera, s/f:30). También hay casos en que quien recibe un servicio no sabe, más que en términos genéricos, cómo debe ser el mismo. En el ámbito público, a ello se le suma que la/el usuaria/o directa/o no es la/el única/o destinataria/o de la acción estatal y muchas veces es dificultoso asociar sus deseos directos con el bienestar general (vgr. sistema penitenciario, agencias recaudatorias, organismos reguladores). Por eso la información sobre las preferencias sustantivas de las/os usuarias/os debe ser tomada no como el objetivo a alcanzar, sino como un insumo entre otros para la toma de decisiones.

13 Touati, Nassera (2009). "La gestion de la qualité dans le secteur public: a-t-on fait le tour de la question? En: *La Revue de l'innovation: La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Vol. 14(3), article 1. Rescatado de: https://www.innovation.cc/francais/2009_14_3_1_touati_quality-admin.pdf

En consecuencia, para tomar buenas decisiones sobre la oferta de productos que llevarán adelante los organismos estatales, es necesario contar con la capacidad de descifrar el contexto, la cual se nutre centralmente de información contextual sobre las características sociales. Por tal no se incluyen solamente las características estructurales de la sociedad ni las particularidades de los actores sociales con los cuales interactúa el organismo sino de los/as sujetos/as sociales que no lo hacen. En definitiva, este sistema de información debe dotar al organismo de una mirada amplia que exceda las necesidades inmediatas de los sectores que más directamente atiende.

En función de lo dicho en B1) y B2), los siguientes elementos se suman a nuestra visión de Calidad Estatal, junto con los instrumentos que pueden servir para alcanzarlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Canales de participación ciudadana

Los mecanismos que lo concreten deben poner especial cuidado, por un lado, en fomentar la organización de los colectivos sociales, especialmente de los sectores vulnerados, y por otro lado en aprovechar el potencial social para fortalecer la implementación de las políticas, construyendo sinergias entre las organizaciones sociales, otros actores y el gobierno. Asimismo, si bien los dispositivos que permiten vehicular el protagonismo social son diversos, debemos hacer una mención especial a la planificación político-estratégica, entendida como un sistema de conversación política con la sociedad, que tiene la ventaja de inscribirse en lo ya dicho sobre la necesaria conducción estatal del proceso social e incorporando en particular, como parte del debate político, la desigualdad social y/o las contradicciones políticas.

- Sistemas de información

Un sistema de producción de información está compuesto por un conjunto de instrumentos para recoger, sistematizar e identificar precisamente las preferencias de los distintos públicos (categorías colectivas con diverso nivel de agregación e individuos/as) con los que interactúan las organizaciones estatales, y a los que pueden afectar de manera indirecta sus acciones (Herramientas: Encuestas cualitativas, Data Analytics, ambientes de diálogo innovativo, etc.)

C. Rol performativo del Estado

Siguiendo lo afirmado en el punto 1, remarcamos que el Estado es el principal actor en la toma de decisiones sobre la política pública. El enfoque en la ciudadanía, como vimos, implica tanto tener en cuenta sus demandas como darle lugar a algún grado de colaboración en las políticas públicas. Pero la relación con la sociedad no se agota en ese plano, sino que el Estado también tiene un rol performativo: tan importante como “escuchar” los deseos y necesidades de los actores sociales es conducir su convergencia con/hacia el interés general, construyendo sentido en —y no solo “detectando”— las preferencias y actitudes de la ciudadanía. Vale decir, si bien tomar los resultados de las encuestas y *focus groups* como herramienta para gobernar es correcto, esto no debe cuestionar la autonomía estatal (no porosidad, no cooptación) ni el rol de liderazgo del Estado, cuya responsabilidad es asegurar el rumbo del colectivo social hacia el interés general. Este liderazgo estatal se vehiculiza esencialmente a través de la materialidad de las propias políticas públicas, pero también a través de acciones del orden de lo simbólico.

En definitiva, la relación entre Estado y sociedad no puede ser unidireccional —ni del/a ciudadano/a al Estado ni viceversa— sino de influencia mutua. Así como la “voz” de los actores sociales es importante para que el Estado tenga registro de sus necesidades, así también es central que la perspectiva global con la que decide y actúa el Estado pueda, además de satisfacerlas, orientar la construcción de las preferencias ciudadanas.

Entre otros ejemplos, uno de los más recorridos es la necesidad de modificar las costumbres alimentarias no saludables o incluso las advertencias sobre el daño a la salud que en el propio envase llevan los atados de cigarrillos.

La Calidad Estatal se podrá alcanzar entonces a través de un conjunto de herramientas que permitan ejercer y asegurar el liderazgo del Estado en la concreción de los valores e intereses comprometidos en el Proyecto de Gobierno, en el marco del interés general y atendiendo a que no se afecten las garantías constitucionales. Amén de políticas que produzcan resultados “materiales”, es posible —y necesario— implementar acciones estatales que operen sobre los marcos con que la sociedad interpreta la acción estatal.

De lo enunciado en este ítem se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- En lo macro: apuntando al cambio cultural, son importantes las acciones tendientes a la construcción de sentido y de la comunicación estatal en general. Definir mecanismos eficaces para la comunicación política es esencial. Acciones que tienen materialidad en sí mismas y, al mismo tiempo una dimensión cultural son, por ejemplo, la creación de un Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, o la definición de las tareas socialmente esenciales.
- En el ámbito micro: existen instrumentos que apuntan a lograr que la ciudadanía opte por ciertos comportamientos socialmente más beneficiosos que otros. Por ejemplo, la Economía del comportamiento ha hecho famosos los “pequeños empujoncitos”. Otros ejemplos son las disposiciones a favor de la alimentación saludable, la conducción responsable vehículos o los cuidados sanitarios.

2.II. Estructuración y funcionamiento de las organizaciones estatales

Las perspectivas tradicionales sobre calidad denominan “calidad de conformidad” a lograr que lo efectivamente implementado se corresponda lo más estrechamente posible con las ideas que le dieron origen. Vale decir que el producto final sea fiel reflejo del modelo diseñado previamente. Esto depende de varios factores, que exceden las acciones que emprenda el Estado, pero en cuanto a estas se refiere, la mirada se centra en el rol de la administración pública.

Así como vimos en la relación con la ciudadanía, existe una serie muy diversa de herramientas a las cuales se puede recurrir, y algunos lineamientos a tener en cuenta: planificar, sistematizar, hacer seguimiento sobre las políticas y trazable el funcionamiento del aparato administrativo para asegurar la racionalidad sustantiva de sus acciones y el apego a las decisiones políticas, a la vez que propender al involucramiento de sus integrantes —funcionarias/os y trabajadoras/es— para cumplir con las misiones estatales y mejorarlas en el caso que así se requiera.

Aun recordando que las distinciones entre política y administración son difusas, el párrafo anterior asigna ciertas prioridades: el Proyecto de Gobierno y las relaciones políticas de concertación con la sociedad establecen los lineamientos generales (de qué ocuparse y con qué acciones) y la administración amolda esa decisión a las especificidades de cada ámbito concreto. De allí que sea importante asegurar el apego de quienes implementen las acciones a lo prefigurado, respondiendo a la normativa y a las disposiciones que emergen de la conducción política en lo sustantivo, pero también adaptando la acción a las particularidades del terreno. Esto último es más factible con una administración pública no rigidizada pero sistemática, comprometida con el valor público y el servicio público, con liderazgos fuertes y alineados con dichos valores.

Como ya afirmamos, si bien la Calidad Estatal tiene un componente que se juega en cada organización, es también necesario pensar en las acciones estatales desde el conjunto del aparato organizacional estatal y sus articulaciones. Así, asoma una característica que no está en el modelo de calidad gerencial: otorgarle un fuerte énfasis a la noción de “conjunto de gobierno” (*‘whole-of-government’ approach*), que recupera la importancia de la integralidad del Estado, ocupándose tanto de los vínculos entre las diversas organizaciones estatales como de las cuestiones específicas de cada una.

Un último elemento imprescindible en la actualidad remite a la utilización de las nuevas tecnologías bajo estricta direccionalidad política. Es ampliamente conocido el rol central que la tecnología digital puede jugar en la mejora de las políticas públicas. Sin embargo, las herramientas tecnológicas por sí mismas difícilmente lo logren, si su aplicación no es orientada por los objetivos políticos referidos previamente.

En consecuencia, nuestro Modelo de Calidad Estatal, en lo tocante al funcionamiento interno de la administración pública, debe contener instrumentos y herramientas que aseguren:

- D. Funcionamiento organizacional ordenado, sistemático y respetuoso de la voluntad política,
- E. Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos,
- F. Vinculación con el conjunto de la administración pública, y
- G. Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías.

Cada una de estas dimensiones deberá adoptar en cada organismo las herramientas que el contexto y la situación entiendan más pertinentes.

D. Organización ordenada, sistemática y vinculada con la voluntad política

Como nos recuerda Olsen (2005:3), “existe una tensión potencial entre funcionarios electos, burócratas y ciudadanos, y la cadena que va desde la orden hasta su real cumplimiento puede ser larga e incierta. La organización burocrática puede producir múltiples y contradictorios resultados [...]”.

Existen tantas potenciales causas de desvíos en el funcionamiento de las organizaciones respecto de lo que se supone que debieran hacer, que se torna inútil tratar de preverlas en particular. Por ello, la propuesta general, sobre la cual luego podrá avanzar cada organismo en función de sus particularidades, es tratar de consolidar un funcionamiento relativamente claro y ordenado. Esto no involucra solamente la dimensión procedimental sino también la sustantiva.

Además de movilizar recursos de manera más efectiva, una organización ordenada favorece que se alcance lo que fue pensado en la etapa de planificación estratégica respecto de la definición de los objetivos de política (impactos y resultados esperados) y la definición del perfil de producción de las organizaciones públicas para alcanzar dichos objetivos. A su vez, la adecuación del producto (*outcome*) al modelo requiere que los cuerpos administrativos traduzcan en lo operativo los lineamientos políticos que están planteados, lo que hace más dificultoso los procesos de captura.

En este sentido, la planificación operativa es una herramienta de gestión que posibilita traducir en actividades concretas los objetivos políticos del proyecto de gobierno, permitiendo diseñar en detalle las acciones que permitirán transformar los insumos en los productos requeridos por la política en cuestión. A su vez, la formulación presupuestaria debe acompañar y reflejar este proceso productivo, garantizando que los recursos financieros estén asignados adecuadamente para la adquisición de los insumos necesarios y que se los pueda gestionar de manera ágil y efectiva durante la implementación de las políticas públicas.¹⁴

¹⁴ Guía de Planificación y Seguimiento de Gestión de Políticas Públicas (2020). Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. Rescatado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas_dnfcg.pdf

En el mismo sentido de “ordenar una organización”, uno de los elementos más importantes que proponen los sistemas de calidad es la adopción de la gestión por procesos, que prioriza una lógica horizontal en la elaboración de la acción estatal de que se trate.¹⁵ En la Administración Pública Nacional, tal como existe hoy, esta lógica horizontal se debe articular con la tradicional estructura vertical propia del modelo clásico weberiano. No es aquí momento para enumerar las ventajas y desventajas de cada una de estas perspectivas, pero sí para afirmar que nuestro Modelo de Calidad Estatal también considera oportuna y de valor la utilización de la mirada sobre los procesos para que la dinámica organizacional (en lo interno y en sus inter-relaciones) sea más eficaz a la hora de hacer exitosas las políticas públicas.

En términos organizacionales, el enfoque y diseño de procesos tiene las siguientes características:

- I. Es la herramienta de gestión que da sustento (determina el “cómo”) y previsibilidad (cuando están mapeados, documentados y con indicadores asociados) a la puesta en práctica de cualquier política pública. En este sentido, para mejorar la implementación se requiere mejorar los procesos.
- II. Implica adoptar una mirada horizontal de la organización que empieza por las y los destinatarios de los servicios. De este modo se evitan los compartimentos estancos, la fragmentación y la individualización de la gestión y se pone en valor el trabajo colectivo, colaborativo y en pos de un fin común, otorgándole además un sentido a la labor cotidiana.
- III. Existe un viejo debate que contrapone la gestión por procesos a la gestión por resultados, que refleja las pujas entre el modelo burocrático y el gerencial.

Sin pretender descalificar la importancia de los “resultados”, coincidimos con Hintze (2003:22) en que “la gestión pública debe rendir cuentas tanto por haber hecho las cosas bien como por haber logrado resultados. Por lo tanto, la buena gestión de los procesos puede ser tratada como uno de los resultados más importantes de la acción estatal”.

¹⁵ Los procesos pueden distinguirse como actividades recurrentes que movilizan y dan continuidad a la organización, cuando se la considera como un sistema social abierto, como un conjunto en marcha. Los procesos no funcionan aislados, se conectan entre sí, dentro de una función más amplia de mantenimiento y desarrollo de la organización. Etkin, Jorge (2000): Política, gobierno y gerencia de las organizaciones. Prentice Hall, Pearson educations. Rescatado de: <https://contaduriagr.al.rionegro.gov.ar/download/archivos/00002659.pdf>

Profundizando el tema, creemos que ambas miradas/modelos no son —no deberían ser— incompatibles. No hay forma de evaluar si se han hecho las cosas bien fuera del marco del proyecto de gobierno y, en un nivel más agregado, del aporte a la construcción de valor público. No se pueden autonomizar los procesos organizacionales (que son productos históricos, situados) de los cambios contextuales (incluso de los cambios políticos) para refugiarse en los mismos como el único o el más importante parámetro de evaluación de la calidad de la gestión. Los productos/resultados (*outcomes* los llamamos en este trabajo, para enfatizar la dimensión de construcción/transformación social que tienen los productos estatales) colocan a la dimensión organizacional (y sus procesos) en un marco más amplio, el del conjunto del aparato estatal —del que es parte— y su relación con la dinámica real de la sociedad.

En la misma senda de ampliar la mirada, hay que distinguir entre dos ámbitos en el cual aplicar el enfoque de procesos. Dos ámbitos que no son excluyentes; por el contrario, uno debiera ser parte de la construcción del otro. En concreto, un ámbito individual, que se limita a una organización particular y un ámbito interorganizacional, donde los procesos que conforman una política incluyen a más de un organismo. Ambos son importantes. En una mirada incremental, comenzar por el primero debiera llevar al conjunto, lo que en la práctica supone que las organizaciones deban ampliar su marco de referencia. O sea, ya no alcanza “la perfección interna” de un organismo para asegurar la calidad, excepto obviamente en los casos de las políticas en que los procesos se generan y resuelven en un mismo organismo.

En esta línea de razonamiento, Metcalfe¹⁶ propone pensar la gestión pública como la gestión de lo macro, del sector público como un todo: “la gestión pública es un macro proceso en el que las diferentes organizaciones e intereses implicados en el sistema de políticas públicas comparten responsabilidades para gestionar el cambio estructural mientras que retienen su autonomía en la gestión del cambio incremental” (pág. 92).

Un aparato estatal estructurado —en los términos en que lo plantea Metcalfe— debería ser menos “cooptable”; lo cual significa más garantías de resguardar el interés general, reduciendo la posibilidad de que se impongan intereses sectoriales o particulares.

17 Metcalfe, Les (1996): “Gestión pública: de la imitación a la innovación”, en Quim Brugué y Joan Subirats (selección de textos): Lecturas de gestión pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Serie Administración General, Madrid.

Así, por ejemplo, la “Calidad de conformidad”, con origen en los modelos de calidad gerencialistas y de la que hablamos oportunamente, se vería reforzada en el marco de una gestión por procesos, por varias razones:

- Porque lleva a la adecuación de los circuitos administrativos, en tanto la mirada —y la evaluación— ya no se coloca en un organismo aislado, sino que se lo ve como parte del conjunto de organismos involucrados en una política pública. En muchos casos, y por esa mirada endógena, esos circuitos se han convertido en una maraña inextricable, por lo que su adecuación (al contexto, a las tecnologías disponibles, a la forma en que otros organismos “hacen”) es un paso adelante para ordenar/sistematizar el funcionamiento (en lo interno y en lo “inter”), requisito mínimo de cualquier organización medianamente compleja.
- Porque la tendencia a la autonomización de los organismos —tendencia muy vigente, reflejo de la dinámica burocrática y la ausencia de orientación política— hace que la reproducción de los procedimientos instalados —y conocidos— se vea como su fortaleza, perdiendo así su contexto; su “ubicación” en el conjunto del aparato estatal se diluye, y se les hace difícil entender cuánto y cómo aportan de valor público y a qué cuestión o política pública. Si nuestra mirada sobre la calidad reforzara esa dinámica —por ejemplo, manteniendo la exclusiva mirada sobre lo interno-organizacional— estaríamos produciendo lo que no queremos; por eso intentamos ampliar los marcos teóricos que sustentan las definiciones clásicas de calidad, hacia la gestión por procesos, las políticas públicas, los aportes al valor público, los proyectos de gobierno (cuyos ejes centrales, son en nuestro caso democracia, el desarrollo e inclusión social, como las grandes variables del interés general).
- Porque el establecimiento, programación y estandarización de los roles y actividades/responsabilidades de un circuito administrativo no solo sirve para tender a evitar (y llegado el caso identificar claramente) cuellos de botella, sino que también colabora con la impersonalidad y la neutralidad propias de un Estado que pretenda garantizar la igualdad en el acceso a sus políticas.
- Porque a esta última ventaja sustantiva —la de la impersonalidad y neutralidad— debe sumarse que la simplificación de pasos para hacer más sencillo que la ciudadanía acceda a derechos y servicios esenciales también es un instrumento propio del Estado para el desarrollo con inclusión social, y debe por lo tanto formar parte del marco teórico de calidad en la gestión pública. Ahora bien, agilizar y simplificar no significa reducir el poder regulatorio del Estado.

El enfoque gerencial utilizó dichos conceptos como instrumento para avanzar en la lógica neoliberal de facilitar la actividad mercantil de las empresas, “liberándolas” de controles estatales. En este sentido, es conocido el Índice *Doing Business* del Banco Mundial, que busca medir una serie de variables que harían más sencillo realizar negocios. En esta senda, cuantos menos obstáculos deban atravesarse para conseguir permisos, certificados y/o sortear toda norma estatal establecida, mejor. Debemos agregar que hoy en día, una buena utilización de las nuevas tecnologías permite regular la complejidad. Los sistemas inteligentes lo permiten sin que esto signifique ni tiempos ni costos extras, por un lado, ni relajar el control, por el otro.

Siguiendo con la tecnología, otra cuestión importante a destacar es que nuestra mirada sobre los procesos incluye evaluar su incorporación, aspecto que hoy, en una época de informacionalización acentuada, es central para discutir la calidad en el sector público. Esta incorporación debe ser planteada en función de los objetivos políticos, que son los que deben guiar la acción de la administración pública. Por supuesto que también habrá que considerar la dimensión organizacional, su especificidad; al fin y al cabo, los procesos involucran organismos, no son abstractos.

Por último, el orden organizacional debe expresar —y expresarse— también en el equilibrio y articulación de la relación entre los niveles político-administrativos centrales y las agencias territoriales de los organismos. Hacer visible la mirada desde el lugar “a donde estos llegan” va de la mano de nuestra perspectiva sustantiva, puesto que conlleva el objetivo de igualar la importancia de todos los territorios, tratando así de desandar las perspectivas excesivamente centralizadoras.

Para consolidar un aparato estatal ordenado, con sus organizaciones articuladas con la autoridad política alrededor del valor público y el interés general, puede ser útil que la planificación político-estratégica mencionada más arriba tenga su capítulo de planificación organizacional, respetando la construcción participativa y negociada. Esa planificación podría apuntar, entre otros, a consensuar los indicadores de calidad más pertinentes para evaluar este aspecto de la gestión pública. De la misma manera debería funcionar un adecuado sistema de monitoreo y evaluación.

De lo enunciado en este ítem se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Planificación organizacional, Monitoreo y evaluación.
- Gestión por procesos (metodologías y herramientas concretas que mapeen, registren, controlen y estandaricen la cadena de valor de las políticas); Simplificación de trámites.
- Articulación centro-territorio; Acuerdos de trabajo entre funcionarios políticos y la línea (macro-procesos).

E. Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos

Nunca será suficientemente ponderada la centralidad de las/os empleadas/os estatales; son el principal elemento con que cuenta el Estado y su tarea es fundamental. Por ello es necesaria su profesionalización y, sobre todo, su compromiso con lo público y con las políticas que se abordan desde el Estado.

Obviamente, estos aspectos no dependen solamente de la voluntad y responsabilidad de las/os trabajadoras/es, sino que es necesario contar con estructuras organizacionales e institucionales dotadas de capacidades y recursos que faciliten su tarea en la creación de valor público. Y también se relaciona con lo visto en el punto 1, sobre Autonomía estatal: funcionarias/os públicas/os conscientes de lo público, trabajando en organizaciones ordenadas y capaces, son un factor central para evitar la cooptación de las políticas por actores externos.

Mintzberg llama *organizaciones misionales* a aquellas en las cuales una ideología permea la conducta de sus miembros y de esa forma guía el funcionamiento y la coordinación de la organización:

[L]a ideología, centrada en una misión, domina toda la actividad de la organización, tomando el lugar de los sistemas de autoridad, habilidad y política; los agentes se identifican con el objetivo de preservar, extender y perfeccionar la misión de la organización; y por tanto se puede confiar en que actuarán de acuerdo a los intereses de la misma. Como resultado se da un alto grado de participación, con una estructura muy simple (aunque burocrática, porque basa su coordinación en un tipo de estandarización: las normas). (Mintzberg, 1992:431).

Por lo tanto, es importante poner en el centro de la discusión sobre calidad este par “ideología/misión”, sin el cual la dimensión tecnocrática queda sin orientación. Y esa misión, en nuestro modelo de Calidad Estatal, remite a un Estado comprometido con la democracia, el desarrollo y la inclusión social, operacionalizados, por ejemplo, en y a través del concepto de valor público.

Por tanto, la profesionalización de las/os trabajadoras/es estatales, a la que está indudablemente ligada la Calidad Estatal, no es una profesionalización en abstracto, neutral, puramente técnica, sino que debe pensarse en el marco del compromiso político de la administración pública; no con un partido político determinado, sino con la creación de valor público a través del que se materializa el interés general.

El propio Convenio Colectivo de Trabajo en el sector público (Decreto 214/06) plantea que “...entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones.” Y a partir de allí se señalan los ítems a profundizar, entre ellos “una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.”

Lo que estamos poniendo en discusión son precisamente los conceptos “moderna” y “de calidad”, en tanto los modelos de gestión hegemónicos priorizaron la mirada tecnológica —o tecnologicista— para definir “lo moderno”, y la tecnocrática —o tecnoburocrática— para definir la calidad también en esta temática del empleo público. En ambos casos, la dimensión política queda ausente o relegada a un segundo plano, con lo cual se plantea de hecho —al igual que sucedió con las privatizaciones, por ejemplo, o más recientemente con los programas público/privados— que la sola aplicación de “una receta”, importada acriticamente de otros contextos, llevará fluidamente a los escenarios buscados. En este sentido, el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP) contribuyó, con sus prácticas concretas, pero también a partir de sus bases teóricas (resultado quizás no necesariamente buscado), a romper con la articulación necesaria entre el interés general, lo público y el conocimiento técnico. Como bien dice Cunill:

[...] Lo cierto es que, a partir de la Nueva Economía Institucional, se constituye en un dogma que la ineficiencia gubernamental se debe a un alineamiento erróneo entre los intereses individuales, presumiblemente oportunistas, de los políticos y burócratas, y las estructuras de incentivos institucionales de las que disponen. Por ende, que cualquier reforma debe crear las posibilidades de transformación estructural de los incentivos que afectan la conducta de tales actores.

[...] Por lo tanto, se abre la posibilidad de que el egoísmo y el cálculo terminen siendo producidos por los propios incentivos y, con ello, que las interpretaciones de un comportamiento burocrático egoísta auto-interesado se conviertan en una "profecía auto-cumplida". En estas circunstancias aflora la pregunta que formula Gregory (2007: 228): ¿por qué el personal debiera estar preocupado con una idea del interés público mientras su desempeño individual y organizacional está siendo medido contra objetivos específicos? Y además, cuando se asocian compensaciones pecuniarias que suelen convertirse en los verdaderos objetivos a perseguir.

[...] El problema, en este sentido, es que tales premisas desafían por completo la ética pública y en especial uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la lógica del sector público: la creencia en el servicio público. Con ello es derrumbada, en la práctica, la validez de servir a los intereses públicos como motivación clave del personal público. La consecuencia tal vez más gravitante a largo plazo es la desvalorización misma de la noción de lo público."

En esta senda, se requiere entonces una expertise técnico-política, una adecuada articulación entre niveles políticos y técnicos, no solo porque el conocimiento profesional permite analizar de forma correcta y sistemática las cuestiones de política pública, "sino porque la formación burocrático-política expresa valores culturales que poseen un beneficio intrínseco, pues genera cuadros administrativos centinelas de valores sociales y constitucionales. Nótese que se dijo 'técnico-político', variando así el ideal weberiano que hacía foco en lo técnico, fundamentalmente en la pericia profesional. Por el contrario, aquí se interpreta que es imprescindible una capacitación política (junto a la validación de las trayectorias y la formación profesional) que promueva el compromiso con valores democráticos." (Rey, 2012: 134).

El Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFuP)¹⁷ ha recogido estas nociones y ha elaborado una serie de dimensiones que son un buen resumen de las necesidades de una organización que quiera desarrollar acciones con calidad: las ético-institucionales, las técnico-profesionales y las actitudinales.

Las primeras “están definidas por el compromiso con los valores de un Proyecto de Gobierno con vocación democrática. La actitud militante, expresión de ese compromiso, es la variable “desconocida” y escurridiza que escapa a los sistemas tradicionales de medición del comportamiento y supera los estrechos márgenes de una carrera o trayectoria individual: los compromisos se asumen colectivamente, en el marco de la conformación de equipos de trabajo” (Bernazza y Ronis, 2013: 10-11).

Al respecto, plantea Cormick¹⁸: “Si bien la valoración de esta dimensión [un fuerte compromiso con los valores democráticos y con los objetivos institucionales de la administración] puede ser compleja, su identificación es un desafío para el diseño de los procesos de selección.” Lo que este autor plantea para el proceso de selección, nosotros podemos extenderlo al desarrollo general de las prácticas laborales dentro del Estado, si queremos ampliar la mirada hegemónica sobre calidad.

Entonces, pensar la calidad en la función pública con este marco conceptual supone encuadrar en el mismo sus dimensiones principales, tanto en el aspecto estructural como en la gestión de los recursos humanos.

En el primer caso, la calidad se juega en las políticas que permitan consolidar estructuras institucionales que avancen en la formalización e institucionalización de la función pública, porque las plantas informales o “paralelas” no solo aumentan los riesgos de cooptación sino también de conflictividad interna, lo que complica la eficacia en la gestión y la legitimidad estatal. Aquí marcamos dos instrumentos principales para ello: la Estabilidad y la importancia del Convenio Colectivo del Trabajo de la función pública (CCT).

17 Documento *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina*, Comisión de Empleo Público y Carrera. 3° Asamblea Anual del Consejo Federal de la Función Pública. Mendoza, 23 y 24 de noviembre de 2006.

18 Hugo T. Cormick: “Una mirada sobre el empleo público”, en Más y mejor estado. Una administración pública al servicio del proyecto nacional. Recuperado de: <https://www.institutopatria.com.ar/wp-content/uploads/2019/09/Mas-y-mejor-Estado.pdf>

1. Estabilidad supone, en términos de calidad, establecer (consensuar y consolidar) criterios y mecanismos adecuados tanto para el acceso a la planta de las organizaciones públicas como para evaluar desempeños. A continuación, se listan algunos que deben ser pensados como un conjunto y no como aspectos aislados.

El mérito para el acceso, pero entendido no como criterio exclusivo o solo en función de credenciales académicas o técnicas, sino valorando también experiencias relacionadas con lo público, por ejemplo, o la pertenencia a colectivos diferentes (género, discapacidad, territoriales, etc.).

En cuanto al mérito en el desempeño, se trata de considerar no solamente la acumulación de credenciales formales, sino también los aportes individuales y grupales a los objetivos políticos y organizacionales y a la construcción de lazos de pertenencia. Respecto de los niveles más altos, una conducción de calidad priorizará, además de lo técnico, la convocatoria a la participación, tanto por la vía sindical como en el plano individual.

2. En cuanto al Convenio Colectivo de Trabajo (CCT), su aporte primario a la calidad en la función pública reside en que valoramos especialmente la representación colectiva de los trabajadores. No obstante, cabe marcar que reconocer la importancia de fortalecer la representación sindical no significa necesariamente el co-gobierno en el ámbito de la administración pública.

Entre los puntos a trabajar, será importante involucrar a las áreas de gestión (jurídica, recursos humanos) en la lógica del CCT, y relativizar la perspectiva administrativista en función de reforzar la visión laboralista (sobre todo en los servicios jurídicos). También se deberán completar y actualizar los convenios sectoriales, y fortalecer las comisiones específicas de negociación (en particular en lo que hace a condiciones y ambiente de trabajo –CyMAT–, género y violencia laboral, por ejemplo).

En cuanto a la gestión de los recursos humanos, se trata de generar participativamente los mecanismos de atención a los requerimientos de los representantes sindicales, construir lógicas de negociación basadas en la buena fe, para lo cual hay que consolidar, desde ambas partes, sistemas de información confiables.

En materia de capacitación, hay que pensarla como un instrumento para la construcción de valor público, y no solamente como un medio para la acumulación de méritos individuales. Por ejemplo, alentar la acreditación de cursos o prácticas vinculadas a la gestión organizacional, desalentando, en términos relativos, las que solo se vinculan con el desarrollo personal. Asimismo, habrá que evitar la contratación de “paquetes preconstituidos” de capacitación, apuntando a la importancia de discutir participativamente —con el aporte eventual de instancias académicas u organizaciones sociales que trabajen el tema— la política o estrategia más adecuada en función de los valores y objetivos perseguidos. O sea, en líneas generales se trata de deconstruir las prácticas que han llevado a una rutinización de la capacitación (la capacitación “porque sí”) para organizarla en otros esquemas, más abiertos y participativos.

Respecto de los niveles altos de la función pública (directivos públicos), es importante sostener la idea del carácter funcional y no estructural de las responsabilidades directivas, así como la asignación de funciones que conjuguen capacidades técnicas y compromiso político-institucional (no debe confundirse con compromiso político partidario). Una función pública de calidad deberá también establecer una relación salarial razonable entre la función directiva y el resto de las categorías administrativas, evitando tanto la elitización como la ausencia de diferenciación en el ejercicio de las funciones. En la misma línea, promover la incorporación a la función pública nacional de directivos públicos provenientes de diferentes regiones del país, para lo cual será importante avanzar en el desarrollo de una red de formación federal, que articule sin homogeneizar.

De lo enunciado en este ítem se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Consolidar la estabilidad en la función pública y el Convenio Colectivo de Trabajo como marco general.
- Fortalecimiento de la representación sindical y de sus responsabilidades de contraparte, sin que eso suponga co-gobierno.
- Formación y compromiso con los valores de la democracia, el desarrollo, la inclusión y el valor público, y no solamente con el mérito individual.
- Formación y compromiso con los objetivos institucionales de la administración pública.
- Formación y compromiso con la organización y no solamente con la carrera individual.
- Alta función pública con formación política y de gestión, y con representación federal.

F. Vínculos de la organización con el conjunto de la administración pública

Si bien la visión clásica de calidad la aplica a cada acción estatal puntual, nuestra perspectiva no se limita a esta mirada ni la asimila a lo que haga cada organismo. Por el contrario, planteamos que la calidad también está ligada a cómo cada acción estatal impacta en la funcionalidad y legitimidad del conjunto del aparato estatal. Esto no implica que los objetivos de cada ente estatal no sean importantes, sino de que se entiendan y piensen en un marco más amplio.

Nuestro enfoque apunta a la fortalecer la capacidad y legitimidad estatal en su conjunto, lo cual se asocia a organismos trabajando coordinadamente, ganando valor público con las sinergias que así surgen y evitando acciones de unos que lesionen las de otros.

Como dice Vilas (2005:8), cada organismo debiera poseer un compromiso con la estatalidad: servir al Estado en su carácter de “unidad de sentido y de propósito”.

En esta senda, el peor escenario posible es que un organismo estatal realice acciones que tengan impacto negativo (se supone que indirecto, de allí la dificultad natural de este escenario) sobre otros organismos y/o sobre la resolución de otros problemas públicos. Por ello los Análisis de Riesgo son un buen mecanismo para identificar los efectos de las acciones propias para otras organizaciones o sectores estatales.

Por ejemplo, y solo para graficar el argumento:

- Prestaciones dinerarias, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE): si el Estado no controla a los bancos, podría ocurrir que a cada beneficiario nuevo le abran una cuenta en dólares sin su consentimiento. Además de que los bancos obtendrían nuevos ingresos indirectamente promovidos por el Estado, alentaría una potencial dolarización con los propios fondos con que el Estado asiste la situación social (vía terceros que utilicen a los beneficiarios de la IFE) en momentos en que otros organismos estatales están haciendo esfuerzos denodados por evitar la dolarización.
- Uso de la tierra: como contrapartida de la política del PROCREAR, el valor del suelo se elevó exponencialmente. Los sectores especuladores de siempre resultaron ganadores de esta dinámica en la que Estado fue sucesivas veces responsable de un fastuoso negocio privado: “verdaderas políticas de suelo que resolvieran la esquizofrenia de un Estado neodesarrollista en las respuestas habitacionales, pero neoliberal en la política de tierra”.
- Generó las condiciones estructurales para que esas tierras elevasen su valor inmobiliario, a partir de la inversión pública. Una vez puestas al mercado, el Estado no recuperó la inversión pública en favor de rebajar los precios del nuevo suelo urbano o de favorecer la producción social del hábitat. <https://www.elcohetalaluna.com/la-tierra-siempre-la-tierra/>

Menos perjudicial, pero de todas formas sub-óptimo, es enfocar los problemas a solucionar desde ámbitos estancos. Por ello, cabe marcar un principio administrativo o de gestión que debe estar necesariamente presente en la discusión sobre Calidad Estatal: el principio de Integralidad o Perspectiva integral del funcionamiento estatal. En líneas generales, se la entiende como el poder que tiene el Estado para abordar las problemáticas sociales conjuntamente desde sus múltiples aristas. Para alcanzar este principio se pone en juego la capacidad de las organizaciones de/para interactuar con otras organizaciones, sea cual sea el medio, siempre y cuando estas formas de interactuar estén formalmente reconocidas por las partes.

En este sentido se ubica el concepto de *intersectorialidad* que, como plantea Cunill¹⁹, en tanto relación entre distintos sectores gubernamentales, provoca que el foco ya no esté exclusivamente en la mejora del desempeño en la provisión de servicios públicos (como en el caso de la relación sector público-sector privado). Aunque el desempeño puede estar presente, la mirada tiene otro alcance y se coloca expresamente en lo que se necesita para solucionar el problema que se busca enfrentar; si el problema es multicausal, la integración sectorial puede mejorar su abordaje integral.

La búsqueda de la integralidad en el abordaje de determinados problemas o situaciones sociales multicausales es una estrategia política. Implica que diversos sectores gubernamentales —u organismos— no solo entreguen a un público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada encaren o prevean problemas sociales que tienen complejas, diversas y relacionadas causas en sus orígenes. No se trata solo de que cada sector haga lo que le corresponde de acuerdo con sus respectivos mandatos, o de evitar que se produzcan redundancias entre ellos. Implica un nuevo nivel o escala en la planificación y la acción, en el que los sectores se ponen de acuerdo para actuar conjuntamente a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial.²⁰

19 Cunill-Grau, Nuria (2014). "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual". En: *Gestión y política pública*, versión impresa ISSN 1405-1079, vol.23 no.1 México ene. 2014. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001

20 Ibidem. Con acotaciones nuestras.

Para ello es importante “mapear” los vínculos existentes o posibles, formales e informales, que sirvan para identificar o construir (o deconstruir) los espacios de interacción entre organismos. Una posibilidad para ello es el análisis de Déficit de Capacidades Institucionales²¹, que sugiere una metodología para armarlos; lo interesante es que los construye no en función de misiones y funciones “estáticas” sino relativos a programas y proyectos concretos y en marcha, con lo cual se lo puede utilizar en el plano de las políticas públicas.

Esta opción por la integralidad estatal está ligada a la consolidación de sistemas interoperables, para la cual se definen al menos tres dimensiones. La técnica, que atiende la complejidad tecnológica para su correcta implementación. La dimensión semántica, que implica la selección o creación de estándares y protocolos (estándares abiertos, interoperables desde su diseño; caso contrario, hablamos de compatibilidad) que ayuden a conocer y entender los mecanismos que hacen a la interoperabilidad. Y la dimensión organizacional, que trata las barreras culturales y de lenguaje para garantizar la colaboración de todas las partes involucradas.

La dimensión organizacional está presente desde dos ópticas diferentes. Por un lado, debe ser una mirada introspectiva, de cómo funciona la organización hacia adentro. Es decir, si sus diferentes áreas trabajan de forma colaborativa y tienen procesos y protocolos de interacción bien conocidos y entendidos, entre otras características deseables. Por otro lado, debe mostrar cómo se relaciona el organismo con otros organismos, la forma de vincularse (consensuada o no), si desarrolla procesos muy complejos que hacen muy difícil la interacción, etc.

En la línea que venimos tratando los temas, y apuntando a reconceptualizar el concepto de calidad, entonces, la interoperabilidad debería ser trabajada como una dimensión de la integralidad, teniendo en cuenta además que esta no es un fin en sí misma sino que se entiende en el marco de la búsqueda de la equidad en el acceso al Estado, por ejemplo desde una perspectiva de derechos.

21 Tobelem, Alain (1993): “Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI), manual de operaciones”. Working paper. Banco Mundial.

En cuanto a la atención a la ciudadanía, la integralidad se traduce en el principio *Una sola Vez* (Once Only): evitar la carga estéril a las personas que utilizan servicios públicos y duplicidad (multiplicidad) de datos. Para ello, los organismos deben realizar análisis de los Casos de Uso (trámites) que requieren de la interoperabilidad para facilitar las gestiones internas del Estado o la ciudadanía.

De lo enunciado en este ítem se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Perspectiva integral del funcionamiento estatal.
- Fortalecer los vínculos entre organismos estatales a través de: Mapas de relaciones interinstitucionales y Análisis de riesgos.
- Interoperabilidad, expresada en la organización de/participación en una red de sistemas de información y bases de datos interoperables, coordinada por la autoridad política y con criterios de seguridad y privacidad asegurados en su funcionamiento.

G. Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías²²

Vivimos tiempos en que las tecnologías informacionales (TI) ocupan el centro de la escena en la sociedad. Su generalización ha conseguido delinear rumbos tecnológicos en la gestión de organizaciones públicas y privadas, moldear comportamientos sociales, esbozar nuevos y potenciales ámbitos de acción política que obligan a revisar las lógicas tradicionales y los criterios de representación y construcción de lealtades, y transformar la estructura y dinámica de los mercados, entre muchos otros aspectos. El Estado y la administración pública, obviamente, no son ajenos a estas tensiones.

Sobre este auge se encuentran dos grandes lecturas encontradas. Por un lado, las corrientes hegemónicas enfatizan en las supuestas virtudes: las TI como motores de la transparencia, de la participación social, de la colaboración y, por ende, del gobierno abierto, todo lo cual redundaría *por default* en más democracia (liberal). Así como pasó con las privatizaciones en su momento, por ejemplo, esos resultados se dan por supuestos; de alternativa se pasa rápidamente a receta.

²² Parte del texto está basado en Badía (2020) y Rey (2021)

En la mayoría de la literatura que abona a esta línea se encuentra el mismo eje argumental: la apertura estatal permite el trabajo conjunto Estado-ciudadano/a, lo que sería el motor de la restauración de la confianza social en los mecanismos de gobierno, y de su eficacia y eficiencia.

Por otro lado, las perspectivas críticas intentan plantear un escenario más complejo, desnudando algunas de las consecuencias que genera el tránsito por el sendero de estos procesos. En estas perspectivas críticas confluyen, como mínimo, dos linajes diferentes: uno económico-productivo y otro filosófico-político.

No es necesario aquí desarrollarlos *in extenso*, sino solo describir parte de sus impugnaciones a las supuestas virtudes naturales de la tecnología: por un lado, las alertas sobre la mercantilización de los datos individuales²³ y de los peligros para la democracia de los dispositivos de poder y subjetivación que componen la “gobernanza algorítmica” o “gubernamentalidad²⁴ algorítmica”; por el otro, y más sustantivo si se quiere, la hegemonía de la racionalidad instrumental sobre la política. En todo caso, estas dos miradas (la optimista y la pesimista) tienen parte de realidad: dificultosamente se puedan negar las ventajas de la digitalización, pero tampoco es recomendable menospreciar sus desventajas, cuando se abordan sus riesgos y no se adopta una mirada desde lo público.

En consecuencia, sostenemos la necesidad de aprovechar las potencialidades de la tecnología digital, pero haciendo notar lo imperioso que resulta regular el funcionamiento de esta *gubernamentalidad algorítmica*, y sobre todo, anteponiendo la mirada política a la adopción acrítica de una racionalidad instrumental. Debemos ser conscientes, entonces, de los aspectos principales de esta etapa: la tecnología informacional ha hegemonizado el concepto de innovación, por lo que es difícil plantear líneas alternativas. Como la mercancía, la innovación (la tecnología) se fetichiza, se la desprende de su proceso de producción y se le asignan propiedades para todo; y al fetichizarse deja de discutirse. Pero detrás de las tecnologías, en su lógica última, hay empresas e intereses concretos; hay mercado, y no necesariamente interés general.

23 Morozov, Eugeni (2016): La locura del solucionismo tecnológico. Katz editores y Capital Intelectual S.A., Buenos Aires. Rescatado de: <https://www.eldiplo.org/wp-content/uploads/2018/files/6314/6463/4693/LaLocuradelSolucionismoTecnologico-Morozov-Introduccion.pdf>

24 La noción de gubernamentalidad excede a la de gobierno estatal, extendiéndose a toda práctica y dispositivo que conduce las conductas, por ende, comprende aquellas que se dan en el sector privado

Y también geopolítica. La lógica de desarrollo de la innovación en Tecnología de la Información (TI) se juega —en alianza— entre los intereses de mercado y la posibilidad del control social (capitalismo de vigilancia). La democracia, el desarrollo y la inclusión social no siempre están entre los intereses que persigue esta alianza *de facto*. Como toda lógica de mercado, la innovación en TI busca diferenciar/individualizar y satisfacer demandas casi instantáneamente. Mientras más unidades/individuos/as estén alcanzados/as por ellas, y más rápido, más eficiente se manifiesta. Desde esta lógica, las redes son el nuevo fenómeno de construcción de lo colectivo, que ya no tiene —obviamente— el mismo sentido y características que hace 30 años. De hecho, esta lógica tiene la capacidad de “big-banear” lo colectivo, de mostrar que es un concepto no necesario. Por eso, una innovación en TI sin control socio-estatal es un desafío enorme para el desempeño estatal, pero también para democracia, desarrollo e inclusión social.

Como se lee en “Actuando en un mundo incierto”, de Michel Callon, Pierre Lascoumes y Yannick Barthe (Seuil, 2001) una de las reglas para sobrevivir —y no solo progresar— es “desmalezar” al máximo el abanico de las innovaciones y discutir todo cuidadosamente. Esta es la forma en que se juzga la calidad de una civilización”.

Por ello, siguiendo a Morozov (op. cit.), hay una gran cantidad de problemas que no se adecuan a la caja de herramientas del *solucionismo* y, además, muchos problemas que los solucionistas dicen que hay que resolver, no son problemas en absoluto.

Entonces lo que hay que discutir primero son los problemas que hay que abordar y, en función de ello, debatir las mejores herramientas. Salirse del corsé de la existencia de la solución para hacer encajar el problema.

Así, sostenemos la necesidad de adaptar la tecnología a las diversas realidades sociales y la agenda de problemas que atraviesan la Argentina. Por ejemplo, incrementar la cantidad de servicios y trámites que se puedan realizar de “punta a punta” en línea es fundamental, pero mientras se avanza en el desarrollo digital, es imprescindible mejorar el canal de atención presencial debido a:

- I. Brechas digitales: muchos/as ciudadanos/as no pueden acceder a los trámites que están disponibles, debido a la falta de identidad legal, de conectividad a banda ancha, de bancarización (acceso a tarjeta de débito o crédito, necesario para realizar pagos por trámites en línea), de alfabetización digital, así como también por discapacidad o en casos de población migrante.

II. Incompletas o inconclusas experiencias en línea: aunque haya trámites en línea, y aunque las personas puedan acceder a ellos, puede suceder que la ciudadanía no pueda completar y resolver el trámite.

III. Preferencias: muchas personas prefieren el canal presencial, en parte por los tres impedimentos anteriores y en parte por el deseo de contacto humano.

En cuanto a la atención a la ciudadanía, la integralidad se traduce en varios principios, como por ejemplo la *multicanalidad* y la *omnicanalidad*, conceptos ambos derivados del ámbito empresarial pero que pueden ser adaptados a la gestión pública.

En líneas generales, si bien van de la mano, la utilización de dos términos (multicanalidad y omnicanalidad) marca la necesidad de jugar al mismo tiempo la diferenciación y la unidad.

La primera afirma que es menester brindar diferentes canales de vínculo con la ciudadanía, para que cada quien utilice la que mejor le resulta y de maximizar el rendimiento de cada canal, aprovechando al máximo las características únicas de cada tipo de comunicación. Un elemento a destacar, que será retomado en el punto siguiente, es la brecha digital, por lo cual la posibilidad de atención humana en tiempo real debe tender a ser considerado un criterio central de la multicanalidad.

En el sector público, la multicanalidad puede aumentar la complejidad en la relación con la ciudadanía, porque abre el paquete de vías ofrecidas para el contacto y se puede crear más confusión que claridad.

Por ello, al mismo tiempo debe lograrse la omnicanalidad, que tiende a la coordinación entre los canales, poniendo al/a usuario/a en el centro de la estrategia, en la búsqueda de crear un contacto coherente y efectivo. Por ejemplo, asegurando la identidad de respuestas no importa la vía por la que se la ofrezca.

En esta adecuación de la tecnología a la realidad nacional debemos agregar un eje central: el principio administrativo de soberanía tecnológica. Este atiende principalmente las necesidades e intereses argentinos, regulando la infraestructura tecnológica y de comunicaciones en pos de lograr una autonomía que garantice que dicha infraestructura no sea utilizada o aprovechada por intereses encontrados con los de la Nación. Estas regulaciones no deben sesgarse solamente en la dimensión digital, sino que deben ser aplicadas de forma integral teniendo en cuenta el espectro científico tecnológico en su totalidad.

La generación y el manejo de los datos

“Los talibanes de los datos” creen que big data reemplazará a todo tipo de conocimiento y solo ven su parte exitosa. Los escépticos, por el contrario, creen que es una moda pasajera y únicamente relatan su costado negativo. A nosotros nos toca contar toda la historia, de éxitos y fracasos, de aciertos y aprendizajes, de revoluciones y fiascos, de muertes y resurrecciones. E inferir la que todavía no hemos visto”. (Walter Sosa Escudero, Big Data)²⁵.

En la Sociedad de la Información en la que vivimos, hay un aumento exponencial de la generación de datos y por ende de su disponibilidad. El Estado no puede quedar a la zaga en la utilización de esos datos si quiere desempeñar el rol de locomotora del desarrollo e inclusión social. En términos organizacionales, la abundancia de datos es tanto una oportunidad como un riesgo, puesto que cuantos más datos hay, más decisiones fundadas se pueden tomar, pero también mayores riesgos en el manejo de esos datos existen.

Esta situación involucra varios de los puntos vistos previamente. Tanto en el sistema de información sobre la sociedad como en el funcionamiento ordenado de las organizaciones, y en la cuestión tecnológica está de una forma u otra presente la compleja temática del tratamiento de los datos para su aprovechamiento. En términos generales, esto es conocido como Gobierno de Datos e incluye, entre otras cosas, la medición de calidad y gestión de riesgos asociados a los datos, los procesamientos e integración de los mismos, su seguridad y su protección, garantizar el cumplimiento de las regulaciones centradas en estos, estandarizar los procesos y homologar los conceptos comunes, etc.

Ahora bien, estos elementos, para tratar los datos dentro de los organismos, deben darse en el marco de una mirada conceptual de su utilidad. Como plantea Sosa Escudero²⁶, la irrupción del *big data*, la profusión de datos que se generan sin intención, por la sola actividad en redes, interacciones en y con sistemas (tarjetas de crédito, etc.) más que *big* es *new*.

²⁵ Sosa Escudero, Walter (2019). *Big data*. Colección Ciencia que ladra. Siglo Veintiuno editores

²⁶ Sosa Escudero, Walter (2020). *Borges, big data y yo*. Colección Ciencia que ladra. Siglo Veintiuno editores.

Es decir que hay datos nuevos a disposición, pero el problema principal es de “señal y ruido”: o sea, más datos son una mejor opción siempre que contribuyan a mejorar la calidad de la señal y no a aumentar el ruido, si es capaz de proveer información útil ahí donde antes había solo silencio y oscuridad.

Esto es fundamental para encarar el problema de los datos que puede/debe producir/recopilar el Estado para asegurar una mayor eficacia en sus acciones. En la línea que venimos manejando, es fundamental tener claros los problemas sobre los que se quiere intervenir, recoger/producir los datos necesarios y transformarlos en información para su mejor comprensión y, por lo tanto, asegurar así una mejor planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas. “Juntar” datos “porque están disponibles” puede ser una mala decisión cuando estamos trabajando en el Estado, teniendo en cuenta, además, que requiere la utilización de fondos públicos.

La (buena) información es la base para la toma de decisiones en el gobierno y la gestión pública. Datos no es igual a información, lo segundo supone un proceso de transformación de los primeros en materia útil, en función de alguna hipótesis o interpretación de la realidad. La información no resulta de acumular datos, aunque es imposible sin disponer de ellos. La cuestión es cómo transformar ese caudal de datos en información. Cómo, a diferencia de años atrás en que otra planificación (ex-ante) era posible, construimos ex-post los marcos de análisis que lo permitirán. En el caso del Estado, con qué preguntas, con qué modelo teórico/político de referencia y para qué abordamos ese caudal de datos y lo transformamos en información sustantiva para mejorar la toma de decisiones.

En esta época de hiperconexión permanente, el Estado no puede estar ausente, porque de él dependen —aunque el sentido común no lo registre— muchas —sino todas— de las variables más importantes que hacen a nuestra calidad de vida. El desafío es construir los sistemas de información pública que permitan diseñar, implementar, evaluar y reformular las políticas; alimentar las acciones de los agentes públicos —y no solo en la medida en que lo público ya ha desbordado el espacio estatal— y aumentar, tanto “los reflejos” (la capacidad de reacción de las administraciones) como el poder y la eficacia de la intervención en lo que hace a la gestión de las políticas públicas, frente a los cambios que se den en la sociedad.

En nuestra perspectiva, “sistema” es un concepto que puede hoy abarcar varios formatos, no necesariamente algo que alude a “lo físico”. Un sistema de información puede ser, por ejemplo, un conjunto de acuerdos intra-estatal, inter-estatal o público-privado para conseguir, resguardar, abrir, procesar e interpretar datos que permitan mejorar la eficacia del Estado al intervenir sobre la agenda de cuestiones comprometida en las elecciones. O sobre cuestiones “de Estado”, como la seguridad o la defensa. También puede/debe incluir un conjunto de algoritmos pensados desde la mirada del valor público, que se encarguen de producir y actualizar la información necesaria para seguir la marcha de las políticas en tiempo real.

Aunque la tentación “solucionista” está presente —la tecnología disponible— vale recordar que lo sustantivo de un sistema informático está en la definición/construcción de los conceptos, variables, indicadores, etc. que lo organizan, y que permitirán interpretar los datos y transformarlos en información. Y, sobre todo, en la amplitud, fortaleza y dinámica del acuerdo político que lo sostenga. Esta es nuestra mirada —en líneas generales— sobre cómo encarar la gobernabilidad algorítmica.

De lo enunciado en este ítem se siguen los siguientes elementos de calidad estatal y los instrumentos que tienden a conseguirlos/mejorarlos/consolidarlos:

- Racionalidad política como guía en la incorporación y utilización de tecnología, y en el diseño conceptual de los sistemas de información.
- Gobernabilidad algorítmica basada en acuerdos político-sociales sobre recopilación y uso de datos.
- Soberanía tecnológica- uso de estándares abiertos.
- Multicanalidad y Onmicanalidad

Cuadro 1 - Resumen

Elementos de la calidad estatal	Instrumentos	Objetivos
Proyecto de gobierno	- Guía del gobierno	Explicitar los vínculos entre la política pública y los lineamientos generales del gobierno.
Autonomía estatal	- Normativa - Estructuras - Matriz de riesgos	Limitar el fenómeno de “puerta giratoria”, evitar la captura de la decisión estatal y cooptación de organismos.
Participación social en el marco de Liderazgo político /estatal	- Canales de participación social (planificación político-estratégica) - Mecanismos de reciprocidad (co-creación, co-responsabilidad en las políticas) - Comunicación política	Aumentar la capacidad de conocer, explicar, deliberar y construir con los colectivos sociales y sus necesidades, para la democracia, el desarrollo e inclusión social. Construir e institucionalizar nuevas capacidades de gestión que logren el apoyo y la legitimación para las acciones estatales asentadas en la democratización, el desarrollo e inclusión (y otros que correspondan).
Sistemas de información sobre la sociedad	- Encuestas cualitativas, Data Analytics, ambientes de diálogo innovativo, etc.	Fortalecer la capacidad de conocer, explicar, deliberar y construir con los colectivos sociales y sus necesidades, para la democracia, el desarrollo e inclusión social.
Rol performativo del Estado	- Instrumentos para la formación, sensibilización e información de los sectores con menores recursos. - Nuevos mecanismos y modalidades de acceso a la Información. - Herramientas de la economía del conocimiento.	Influir sobre las preferencias ciudadanas.

Elementos de la calidad estatal	Instrumentos	Objetivos
<p>Funcionamiento organizacional ordenado, sistemático y respetuoso de la autoridad política</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos de trabajo entre funcionarios políticos y la línea. - Gestión por procesos. - Simplificación de trámites. - Tecnologías de la información/Sistemas inteligentes. - Articulación centroterritorio. - Planificación organizacional. - Monitoreo y evaluación. - Registros administrativos. 	<p>Favorecer una dinámica organizacional (en lo interno y en sus inter-relaciones) más eficaz en la gestión de las políticas públicas.</p> <p>Regular la complejidad sin que esto signifique tiempos y costos extras, ni relajar la función de control.</p> <p>Hacer visible la mirada desde los territorios, para evitar que todas las decisiones de funcionamiento y de cambio queden reservadas al nivel central.</p> <p>Construir participativa y negociadamente los indicadores de calidad más pertinentes.</p>
<p>Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la estabilidad en la función pública y el Convenio Colectivo de Trabajo como marco general. - Formación y compromiso con los valores de la democracia, el desarrollo e inclusión y el valor público, y no solamente con el mérito individual. - Formación y compromiso con los objetivos institucionales de la Administración Pública 	<p>Fortalecimiento de la representación sindical y de sus responsabilidades de contraparte, sin que eso suponga co-gobierno.</p> <p>Ampliar la mirada de la calidad centrada en la tecnología y lo tecnocrático, incluyendo la mirada política de los/as funcionarios/as y trabajadores/as estatales.</p>

Elementos de la calidad estatal	Instrumentos	Objetivos
<p>Integralidad en la gestión, interoperabilidad y Articulación entre organismos estatales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mapas de relaciones interinstitucionales. - Análisis de riesgos. - Ferias de datos. - Organización de una red de sistemas de información y bases de datos interoperables, coordinada por la autoridad política y con criterios de seguridad y privacidad asegurados en su funcionamiento. 	<p>Estimular y fortalecer la acción integral e intersectorial del conjunto de los organismos de la Administración Pública alrededor de los objetivos del proyecto de gobierno, la democracia, el desarrollo e inclusión social y el valor público.</p> <p>Avanzar en la interoperabilidad.</p>
<p>Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Racionalidad política como guía en la incorporación y utilización de tecnología, y en el diseño conceptual de los sistemas de información. - Gobernabilidad algorítmica basada en acuerdos político-sociales sobre recopilación y uso de datos. - Omnicanalidad multicanalidad. - Uso de estándares abiertos 	<p>Sistemas de información orientados a la producción de valor público, la democratización de la información, el desarrollo e inclusión social.</p> <p>Ofrecer al ciudadano un esquema de acceso coherente, simple y eficiente para su acceso al Estado.</p> <p>Soberanía tecnológica</p>

Bibliografía

Hintze, Jorge (2003). *Gestión por procesos y por resultados en la gestión estatal: Una cuestión abierta*. Ponencia presentada en el SEGUNDO CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - Sociedad, Gobierno y Administración Pública. "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", Córdoba, 27, 28 y 29 de noviembre, República Argentina.

Mazzucato, Mariana y Ryan-Collins, Josh (2019). *Putting value creation back into 'public value': From market fixing to market shaping*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2019-05). Recuperado de: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2019-05>

Muller, Pierre (2006). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Disponible en: <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/muller.pdf>

Nebrera Herera, Jaime (s/f). *Introducción a la calidad/Curso de Calidad por Internet – CCI*, mimeo. Disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/infodir/introduccion_a_la_calidad.pdf

Oszlak, Oscar (s/f). "Privatización autoritaria y recreación de la escena pública". En *Crítica & Utopía* N° 10/11. Rescatado de: <https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3074/1/OSZLAK.pdf>

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina