

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

• RESUMEN

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

abril 2021

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

Lic. Santiago Cafiero

Secretaría de Gestión y Empleo Público

Dra. Ana Gabriela Castellani

Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional

Mg. Beatriz de Anchorena

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía

Dr. Maximiliano Rey

Diagramación, corrección y diseño

Equipo de Comunicación de la SSFI



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

RESUMEN

1. 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 y de la orientación político-administrativa del gobierno democráticamente electo**.

En este trabajo aplicamos esta idea a la cuestión de la Calidad Estatal, proponiendo algunos ejes centrales que vinculan nuestra perspectiva general en esta materia con los instrumentos operativos.

2. La Calidad Estatal debe ser **diferenciada de la calidad en el ámbito empresarial**, porque mientras esta propone complacer enteramente las necesidades y deseos del/a cliente/a, **en el Estado** la obtención de calidad **no se logra colocando como objetivo exclusivo responder al/a usuario/a, ni se juega únicamente en lo que se pueda realizar desde y dentro de un solo organismo**. Que la calidad adopte características propias del ámbito estatal supone:

- o Trabajar con objetivos más amplios y diversos que los inmediatos demandados por las/os miembros de la sociedad (ir “más allá” de las demandas puntuales de bienes y servicios y la “satisfacción al/a usuario/a”).
- o Pensar la calidad como *outcome* resultante de la interacción, coordinación e interoperabilidad del conjunto del aparato administrativo estatal y no de una sola unidad organizacional.

Para ambas cuestiones es más dúctil **ampliar la unidad de análisis**: si tradicionalmente es visto como aplicable a cada organismo individual, se propone tender a que lo sean las **políticas públicas** (que pueden ser de un organismo o de un conjunto de organismos). Esto no supone descuidar el funcionamiento interno de cada organismo (de hecho, varios de los ejes que planteamos son parte de las estructuras organizativas), sino incluirlo bajo un paraguas más amplio.



3. La **Calidad Estatal no es un fin en sí mismo**, no tiene (no debería tener) una lógica única, ni alcanzarla está asegurado por la aplicación de recetas universales, sino que siempre **es parte de un modelo de gestión estatal situado**. Este modelo no solamente tiene una dimensión tecnológica, sino que también contiene 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 dimensión política**.
4. Desde las últimas décadas del siglo pasado, con la Nueva Gestión Pública como punta de lanza, la tradicional dicotomía política-administración mostró un fuerte sesgo hacia el segundo término, tanto en los debates teóricos como en los aspectos instrumentales.

Por lo tanto, para repensar la Calidad Estatal hay que revisar ese enfoque, poniendo sobre la mesa **los resultados concretos que se alcanzaron** y analizándolos, no solamente desde una perspectiva organizacional o administrativa, sino también desde el punto de vista político que nos interesa: **¿cómo impactó esa deriva instrumentalista en la estructura, recursos y capacidades del Estado? ¿Contribuyeron esos cambios a generar resultados sociales que aumentaron la inclusión, motorizaron el desarrollo y fortalecieron la democracia?** O sea, ¿contribuyeron a generar valor público y por qué? Y en función de ese análisis, diseñar el instrumental metodológico y práctico que nos permita asegurar, captar, sistematizar y evaluar los impactos de un modelo de gestión en dichos ámbitos.

Esto implica volver a articular las dos dimensiones que, en definitiva, conforman el Estado: la política y la organizacional (o administrativa).

5. Como consecuencia de lo anterior, se propone la siguiente **definición de Calidad Estatal: Una organización, un conjunto de organizaciones y una política pública son de calidad cuando aportan a la resolución de las problemáticas públicas y/o a generar las bases para un desarrollo inclusivo y democrático**. Así, hay calidad estatal cuando el impacto/resultado (*outcome*) de una política pueda ser claramente explicitado en términos de valor público.



6. Dicho que la Calidad Estatal implica crear valor público, la pregunta siguiente es cómo se logra:

- Desarrollando organizaciones estatales con recursos y capacidades para hacerse cargo de gestionar los desafíos del proyecto de gobierno, y
- Construyendo acoples entre la agenda estatal o de gobierno y la agenda social, en el marco del interés general, enfatizando en la importancia de un efectivo liderazgo estatal.

En el plano operativo, 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 dada 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 acciones que emprenda el Estado; por ejemplo, será diferente cuando las organizaciones brinden servicios que cuando 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.

En este sentido, cabe recordar que la Calidad Estatal no es solo aplicable a bienes y servicios, sino a toda acción estatal. La variedad de las acciones estatales¹ condiciona la Calidad Estatal, ya que las arquitecturas institucionales y las alianzas sociales a construir en cada caso pueden ser muy distintas, así como también la relación con los actores sociales principales.

¹ Bienes, servicios, inversiones públicas, regulaciones y transferencias dinerarias que provee el Estado.



7. **Esta guía brinda principios político-administrativos.** Las herramientas concretas surgen en cada situación. No hay fórmulas universales, que enumeren un listado de instrumentos a incluir, sino que hay que **asegurar que el diseño e implementación de la política del caso contenga algunos grandes ejes**, sobre los cuales deben adoptarse metas-objetivos explícitos.
8. Estos ejes pueden ser agrupados en **dos grandes dimensiones: a) relación con la sociedad y b) características organizacionales.**

a) Ejes de la relación con sociedad:

- o Liderazgo estatal basado en el proyecto de gobierno; que esa conducción incorpore la voz de los sujetos y actores sociales tendiendo a lógicas de concertación.

La agenda de un gobierno seguirá siendo fundamentalmente prerrogativa de la decisión política.

- o . Participación social para: fortalecer la organización popular y construir alianzas sociales que fortalezcan y doten de legitimidad la política pública. También saberes sociales y co-creación. Participación ciudadana individual (administrativa) para respuestas micro.

La Administración Pública debe conocer su entorno social para operar sobre este. Esto no significa que la demanda (social) guiará a la oferta (estatal), sino que la construcción participativa de esta última facilitará enormemente la caracterización, sistematización y legitimidad de las demandas sociales.

En definitiva, en la relación con la sociedad es central: 1) la autonomía estatal para garantizar el proyecto de gobierno; 2) la capacidad de conocer, explicar y deliberar con los colectivos sociales y sus necesidades; 3) el rol performativo del Estado.

b) Ejes de la estructuración y funcionamiento de la Administración Pública:

Incluye dos cuestiones: organización interna de cada organismo y las articulaciones entre organismos estatales.

La Administración Pública, como responsable de llevar a la práctica las políticas públicas, debe responder a la normativa y a las disposiciones que emergen de la conducción política en lo sustantivo y adaptar la acción a las particularidades del terreno.

Si bien la Calidad Estatal se juega desde cada organización, se mantiene en primer plano la necesidad de pensar en las acciones estatales desde el conjunto de la Administración Pública.

En definitiva, en relación a la estructura y funcionamiento organizacionales, es central:

- Funcionamiento organizacional ordenado, sistemático y vinculado con la voluntad política.
- Compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos.
- Articulación en la gestión con el conjunto de la Administración Pública, y
- Utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías.

Cuadro 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, <i>Data Analytics</i> , 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



<p>Rol performativo del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>Influir sobre las preferencias ciudadanas</p>
<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 centro-territorio - 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 la/os funcionaria/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>



<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>

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina