

Formulación basada en evidencia en las políticas de modernización administrativa en Argentina

Bonifacio, José Alberto

Universidad de Buenos Aires – AAEAP

 alberto.bonifacio@gmail.com

Documento recibido:	19 agosto 2018
Aprobado para publicación:	15 septiembre 2018

Resumen

El artículo presenta el marco de políticas basadas en evidencia (PBE) en relación con las políticas de reforma y administrativa, para reflexionar sobre los alcances de la modernización y la innovación en ese campo, dando cuenta de los actores que inciden en él y de las tendencias centrales de las políticas implementadas, para concluir destacando las similitudes de los tres planes de modernización de Argentina en lo que del siglo (2001, 2008 y 2016). En la exploración se hace un abordaje preliminar del “stock” de conocimiento producido en el país sobre los cinco ejes coincidentes de los planes de modernización: profesionalización de la función pública, la gestión para resultados de desarrollo, gobierno electrónico, transparencia y participación ciudadana.

Palabras clave

Políticas públicas, Políticas basadas en evidencia; modernización; reforma administrativa; análisis de políticas

Abstract

The article presents the evidence-based policy framework (EBP) in relation to the administrative reform policies in Argentina, to give insights about the scope of modernization and innovation in this field, identifying the actors involved and main approaches used by the policies already implemented. It concludes highlighting the similarities of the three administrative modernization plans implemented in Argentina (2001, 2008 and 2016). Finally, this paper presents an exploratory analysis about the "stock of knowledge" produced in the country on five axes about administrative reform plans: professionalization of the public employment, management for development results, electronic government, transparency and citizen participation.

Keywords

Public policies, Evidence-based policies; modernization; administrative reform; policy analysis.

1. Reformas administrativas y políticas basadas en evidencia (PBE)

Son varias las cuestiones a considerar para abordar las políticas de reforma administrativa desde el enfoque de PBE. Como toda política pública, las de reforma administrativa reconocen dos componentes principales: el político y el técnico. El primero se resuelve en la dinámica del juego de actores en la arena política, con motivaciones que van desde la ideología y los principios hasta los intereses y los beneficios esperados, siendo determinante la iniciativa gubernamental. El segundo requiere conocimiento y saber hacer, y en este proceso cobra sentido el enfoque de la política y la práctica basada en la evidencia, que trata de convertir en conocimiento utilizable la investigación científica y la experiencia de actores concernidos en los procesos de desarrollo de las políticas.

Head (Flores Crespo, 2013:279-280) es quien ofrece la perspectiva de reconocer tres tipos de "conocimiento" como generadores de "evidencia": el político, el análisis científico y la experiencia práctica. Con esta distinción abre un amplio abanico de recursos pertinentes para dar base a las políticas, con lógicas diferentes y no restringidas a un enfoque racional positivista. Así, la argumentación, el conocimiento científico y la sabiduría práctica, se enriquecen con perspectivas que se extienden a las "buenas prácticas", la evaluación de programas, la teoría crítica y, especialmente, la revisión sistemática (Flores Crespo, 2013:281ss).

Según Sutcliffe y Court (2006:1) el enfoque de las PBE ayuda a tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos, brindando la mejor evidencia posible de las investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas. El objetivo de las PBE se basa en la premisa de que las decisiones políticas deben estar mejor informadas a partir de la evidencia disponible y un análisis racional, porque se considera que las políticas y prácticas basadas en la evidencia sistemática han producido mejores resultados, incluyendo investigaciones y evaluaciones críticas, construcción de teorías, recolección de datos, análisis y codificaciones relacionadas con las prácticas y las políticas sobre desarrollo y la investigación-acción, las formas tácitas de conocimiento y las voces de los ciudadanos comunes. En definitiva, los autores argumentan a favor de que el enfoque de PBE abarque una amplia gama de fuentes de investigación, y no sólo la evidencia dura.

Los gobiernos deben contar con información de calidad para mejorar su desempeño en el manejo de los asuntos públicos. Al estar distribuida en centros de investigación, *thinkstanks*, firmas consultoras, organizaciones especializadas en la sociedad civil, organismos internacionales y en la misma administración gubernamental, se hace necesario adoptar la iniciativa para obtener evidencia que dé sustento a las políticas públicas.

Por su proactividad para incidir en el diseño e implementación de políticas públicas es relevante el rol de los *think-tanks* en la "oferta" de conocimientos. Según Gorostiaga (2011:6) en ellos los investigadores se convierten en consultores y brokers del conocimiento, lo que también ocurre con centros de investigación que se transforman en empresas de consultoría. En ese entramado destaca el perfil del "analista simbólico", que alterna el ámbito académico con el de la gestión, o con el de la consultoría en el ámbito de *think-tanks*, consultoras privadas, grupos de asesoría y organismos internacionales, entre otros. Más allá que los decisores públicos se orienten a desarrollar PBE, el autor observa que el diálogo con los investigadores no es un proceso allanado de obstáculos, lo que es atribuido a que conforman dos grupos con pautas culturales y formas de trabajo en varios sentidos opuestas.

Un actor clave en este campo es el investigador gubernamental, responsable de producir conocimiento por medio de la realización de estudios encomendados por la jerarquía para aplicar a la resolución de problemas de política pública. En las políticas de reforma y modernización de la administración pública, su ámbito de trabajo son las escuelas de gobierno, normalmente adscriptas a ministerios o secretarías encargados de esas políticas.

Otro vector por el cual conocimiento, decisores y políticas se vinculan es mediante el reclutamiento de académicos en funciones técnico-políticas de la administración pública, en posiciones clave para el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias (Torres, 2000:5). Los organismos multilaterales, significativamente presentes en la concepción, impulso y financiamiento de reformas, han tenido un rol activo en este sentido, especialmente mediante la creación de unidades ejecutoras de proyectos y el reclutamiento de consultores individuales y firmas, que llegan a constituir verdaderas burocracias paralelas (Martínez Nogueira, 2002:178).

Una fuente adicional y relevante de producción de conocimiento para dar sustento a las políticas, es su evaluación. La evaluación se ha ido incorporando gradualmente en la agenda de las políticas públicas, entre ellas las reformas administrativas, y su presencia más robusta daría cuenta, al menos potencialmente, del reconocimiento de la evidencia como fundamento de las políticas debido a que es una formidable fuente de aprendizaje por la experiencia.

Lamentablemente, lo que se sabe sobre el desarrollo de la evaluación no es alentador. Un estudio reciente (OCDE, 2016:12) afirma que: "*Los gobiernos de la región de ALC deben de crear aún una cultura de evaluación de políticas, lo que puede hacer mucho para mejorar el diseño e implementación de las mismas*". En el caso de Argentina, de los cinco pilares monitoreados por el BID (2015:6) con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales para la gestión pública, el correspondiente a "Sistemas de seguimiento y evaluación" es el que obtiene el valor más bajo (0,8 sobre 5 puntos posibles), y de los tres componentes de este pilar, el de "Evaluación de la gestión gubernamental" es el más bajo (0,4 sobre 5 puntos posibles).

Flores-Crespo (2013:284) presenta la descripción que realizan Walter, Nutley y Davies sobre los mecanismos por los cuales la demanda y oferta de evidencia para la mejora de las políticas: *la diseminación*, que consiste en la circulación o presentación básica de los hallazgos en formatos no elaborados a los usuarios potenciales; *la interacción*, que busca desarrollar vínculos y colaboraciones más estrechas entre la investigación, la política

(*policy*) y la práctica; *la influencia social*, que se asienta en tratar de influir en otros expertos mediante la persuasión; *la facilitación*, que se produce al desarrollar apoyos de tipo organizativo, técnico, financiero e, incluso, emocional y, *el reforzamiento*, que incluye el uso de recompensas aparte de la evidencia con el propósito de inducir ciertas conductas de los usuarios del conocimientos.

Es difícil apreciar si es la cantidad, calidad y circulación insuficiente de publicaciones que puedan brindar evidencia, una razón plausible para que el enfoque de PBE no sea objeto de un desarrollo más vigoroso.

Además de esa limitación, mayor es el esfuerzo que se requiere para acceder al saber implícito en la experiencia de personas o comunidades, que puede ser tanto valioso o más que el conocimiento explícito que reside y es diseminado por organizaciones expertas, tal como lo han expuesto en sus obras Ostrom (2008) y Nonaka y Takeuchi (1999).

Frente a la diversidad de fuentes de la evidencia, Sutcliffe y Court (2006:3) sugieren que los gobiernos deben considerar, entre otros aspectos, la precisión de la evidencia, la objetividad de la fuente, la credibilidad de la evidencia para el monitoreo, evaluación o valoración del impacto; la relevancia y la aplicabilidad en la práctica. Por ser la formulación de políticas un proceso específicamente político, de lo que se trata es que los decisores estén informados respecto de las investigaciones disponibles, cómo acceder a ellas y ser capaces de evaluarlas, correspondiendo a los investigadores una responsabilidad en mejorar la disponibilidad y difusión de los resultados de investigación.

En el proceso de obtener evidencia para fundamentar políticas, si bien se reduce el riesgo con base en un mejor conocimiento, la responsabilidad por sus resultados e impacto para la sociedad no puede ser trasladada por los decisores políticos a las fuentes de información. Los decisores serán juzgados por el éxito o fracaso de las políticas, de modo que deben estar alertas sobre la información que utilizan como evidencia, sometiéndola a verificación o validación, especialmente en el caso de las políticas de modernización administrativa que se caracterizan por el uso de tecnologías blandas y que tienen además un importante condicionante en la dimensión cultural.

2. Las políticas de modernización administrativa

A partir del marco precedente, apreciaremos específicamente las políticas de reforma administrativa y los procesos de transición mediante los cuales se pretende la modernizar a la administración pública.

Las políticas de reforma de la administración pública, al menos en Argentina y desde principios de siglo, han estado asociadas con el concepto *demodernización*. Resulta razonable suponer que la *modernización* encuentra parte de su fundamento en la *innovación*, y que de ambas puede esperarse en cambio que altere el *statu quo* del aparato gubernamental y su operación. En ello inciden variables exógenas, como las demandas de la sociedad o las exigencias de la economía que reclaman transformaciones y que se traducen en la adopción, adaptación y creación de instrumentos y tecnologías para la formulación de políticas públicas, su gestión y evaluación.

Es inevitable reparar en que el concepto de *modernización* no es neutro en el campo de la administración pública como disciplina y como práctica. Las pretensiones explicativas de la *teoría de la modernización* que postulaba la administración para el desarrollo de los años '60 del siglo pasado, se proyectó sobre las reformas

administrativas que en su nombre fueron patrocinadas en la región, así como cuestionadas con razón por su etnocentrismo.

Sin confrontar con la significación anterior, Schweinheim (1998:37-38) propuso que la *modernización* en este campo implica "...la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado (en el actual contexto, *postindustrial*).” probadas como consecuencia de las políticas de los organismos multilaterales de cooperación y crédito u originadas en el sistema empresario privado. Sobre este bagaje, el autor (Schweinheim, 1998:39) reconoce la *adaptación*, por la cual se producen variaciones, recombinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales actualmente existentes (información de la memoria interna).

En cuanto a la *innovación*, la medida en que las políticas de modernización la incorporan en su arsenal, constituye un motivo de análisis, entre otras razones, porque no deja de estar influenciada y promovida por organismos internacionales, centros académicos, mejores prácticas de algunos gobiernos, recomendaciones de consultoría, así como las prolíficas interrelaciones entre estos actores (Pollitt, 2006:8), aun sin desconocer la capacidad de iniciativa autónoma del actor gubernamental. Este último aspecto es reconocido por Schweinheim (1998:40), cuando observa que la *modernización* puede ser un factor que contribuya a la *innovación* definida como "...capacidad de producir novedad original que puede resultar de variaciones y recombinaciones realizadas a partir de los objetivos, metas, misiones, estrategias, procesos, actividades, tareas, recursos, tecnologías, sistemas y tecnologías de gestión actualmente existentes”.

Hechas estas salvedades, es inevitable reconocer la existencia de los denominadores comunes de las reformas administrativas plenamente reflejados en el monitoreo que realiza el CLAD¹ En él se identifica a la evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados, el gobierno electrónico, la participación ciudadana y el control social en la administración pública, la transparencia en la gestión pública en el marco del gobierno abierto, la profesionalización de la función pública, la calidad y excelencia en la gestión pública, el fortalecimiento del alto gobierno, la intersectorialidad y la coordinación pro-integralidad en las políticas públicas, los servicios públicos integrados y las asociaciones público-privadas. Las tecnologías de la comunicación e información (TIC) agregan a su vez una dinámica específica de reforma al gobierno electrónico, el gobierno abierto, la transparencia y la participación social.

De este modo, las reformas administrativas que tienen lugar en el espacio regional presentan, a priori, componentes y características similares, por lo cual la modernización y la innovación estarían dando lugar a la implantación de políticas, tecnologías y resultados con significativa homogeneidad.

Las comparaciones a nivel internacional sobre resultados en este campo de reformas homologan la observación anterior, incluso refuerzan la legitimidad de la agenda. Ejemplo de ello son los estudios sobre el servicio civil (Cortázar Velarde e.a., 2014) y sobre el desarrollo de la gestión para resultados (García López, 2010), el desarrollo de los sistemas de monitoreo y evaluación (Cunill Grauy Ospina Bozzi, 2008), el ranking de Naciones Unidas sobre el desarrollo del gobierno electrónico (ONU, 2016), el de Transparencia Internacional (2016) sobre la corrupción, entre otros.

¹ En el sitio "Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública", presenta análisis de innovaciones y tendencias en la modernización de la gestión pública en Iberoamérica" (<http://siare.clad.org/siare/innotend/innotend.html>).

Esta relativa homogeneidad no oculta niveles de progreso diferenciados según los países, que pueden ser explicados a partir de las diferencias en la línea de base, la sustentabilidad de las reformas y la capacidad de instalarse como políticas que superen los avatares de las transiciones gubernamentales -incluso al interior de una misma gestión-, así como las diferentes capacidades técnicas, administrativas, políticas e institucionales, entre otros factores puestos en juego para su implantación y sostenibilidad.

Frente a las semejanzas observadas, la reflexión que nos proponemos está dirigida a discernir el papel de la innovación, de lo nuevo, en los procesos de reforma administrativa. ¿Porque esto podría ser importante? En principio porque es razonable esperar que las reformas se asocien con "lo nuevo", en la búsqueda de alternativas o variantes para obtener resultados de mejora en la gestión pública. Y, al mismo tiempo, porque es plausible argumentar que la innovación en las herramientas, instrumentos o tecnologías de gestión pública no es excluyente de la eficacia de medios conocidos o probados con anterioridad.

En el momento de tomar la decisión de adoptar una política o una tecnología que se considera apropiada para resolver un problema, se plantea si se trata de un recurso conocido o novedoso, correspondiendo al primero el atractivo de la seguridad por el conocimiento previo y, eventualmente, la eficacia probada; o sobrevendrá su rechazo por la experiencia de un fracaso. En cambio, la innovación, probar con lo nuevo, tiene el atractivo de una expectativa no refutada de éxito probable, aunque también el riesgo de la menor certidumbre sobre los resultados.

Se puede suponer que la innovación contiene instrumentos "de última generación", que no estaban disponibles en el stock del pasado, pero que han superado algún tipo de prueba de validación que da cuenta de su aptitud para resolver problemas y/o alcanzar efectivamente objetivos propuestos. El *benchmarking* y las *buenas prácticas* pueden conducir a este escenario. Corresponde advertir que, si esto es así, será necesario adquirir la capacidad de manipular la innovación, disponer de personal competente o capacitar a las personas que lleven a cabo la operación, en el continuo que va desde la jerarquía a la base de la organización, a fin de que ellas dispongan de las competencias requeridas.

Cuando el proceso de transferencia de la innovación a las organizaciones se hace "llave en mano", la herramienta/instrumento/tecnología en cuestión que no ha sido adaptada corre el riesgo de ser operada mecánicamente, siguiendo un "manual de instrucciones" y omitiendo las contraindicaciones.

Importa también preguntarse respecto de la funcionalidad a la cual los instrumentos o las tecnologías responden: ¿se trata de viejos problemas irresueltos y necesidades que permanecen insatisfechas? ¿O son problemas y necesidades nuevas cuya naturaleza es desconocida a falta de una teoría explicativa y que tienen un final abierto?

Si estamos considerando de viejos problemas/necesidades, es inevitable preguntarse porqué los mismos han sobrevivido en el tiempo sin ser resueltos, qué políticas y qué instrumentos se utilizaron para afrontarlos, porqué no lograron su objetivo o fallaron, o si su impacto fue efectivo pero no sustentable, o su implementación fue inadecuada. La debilidad o ausencia de la evaluación de políticas dificultan la obtención de respuestas a estas preguntas.

Un bajo nivel de percepción sobre estas cuestiones puede tener como resultado el descarte de instrumentos o tecnologías y la adopción de otras, cuando en realidad la persistencia y sistematicidad puede ser más efectiva que la innovación, cuando llevar a "fojas cero" el proceso puede tener costos desmesurados y agregar más incertidumbre.

Frente a estas situaciones los decisores y sus sistemas de asesoramiento podrían enfrentar escenarios como los siguientes: a) problemas nuevos requieren soluciones nuevas; b) problemas viejos (irresueltos) requieren soluciones nuevas; c) problemas pasados (resueltos) legitiman remedios aplicados en situaciones análogas; d) problemas nuevos, ¿podrían resolverse con medios probados exitosamente? Con problemas (o necesidades) se alude a los asuntos que para mejorar la gestión acometen las reformas administrativas, mientras que medios, soluciones, remedios aluden a instrumentos, tecnologías o herramientas de gestión, tales como la planificación, la gestión por resultados, el gobierno electrónico, así como los que aplican para producir transparencia, acceso a la información o que proveen cursos de acción para viabilizar la participación ciudadana.

De la mano de esta reflexión, llegamos a la identificación de otros intereses que pueden estar en juego en la innovación, entre los cuales aparece el portafolio de los productores y comercializadores de tecnologías de gestión. Es importante reconocer su existencia y su rol, si extienden garantías sobre los productos que distribuyen y, especialmente, si existe un alineamiento entre sus objetivos y los de los "consumidores" (léase países, gobiernos, funcionarios). La gobernación con base en evidencia tiene que estar a resguardo de la mercantilización, directa o indirecta, que suele impregnar las esferas en las cuales es posible capturar conocimiento.

¿Cuál sería el escenario si los problemas y necesidades fueran nuevos, sin referencias significativas en experiencias pasadas para intentar afrontarlos con el saber hacer disponible? Como en el caso de un virus desconocido en su naturaleza y capacidad de daño, será necesario investigar para tener un diagnóstico acertado de las características del agente y recurrir, adaptar o desarrollar nuevas herramientas o tecnologías para ocasionar el efecto o lograr el objetivo buscado. También en este escenario aparecen productores y comercializadores de tecnologías de gestión que dan cuenta de los efectos casi milagrosos de los productos incluidos en su *va-demécum* de los excelentes resultados que produjeron en otras geografías. ¿Se ha respondido a la pregunta sobre si los remedios domésticos conocidos tradicionalmente pueden ser eficaces? ¿O en realidad estamos inoculando lo conocido con envoltura diferente? ¿Vino viejo en odres nuevos?

Algunos de esos mecanismos están presentes en la observación de Pollitt (2005:7), cuando plantea que

"La mayoría de los reformadores no inventan completamente ideas nuevas: ellos compran o toman prestadas ideas y técnicas de otros lados. Ellos traen cosas desde "allá" para "acá". Los comerciantes en este ámbito incluyen gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos..."

Con base en la afirmación de Pollitt, el mismo enfoque de PBE podría agregarse a la lista. Como lo destacan Sutcliffe y Court (2006:1), reconociendo que el concepto no es nuevo:

"El término "formulación de políticas basadas en la evidencia" (PBE) ha ganado fuerza política bajo los mandatos del nuevo laborismo desde 1997. El énfasis intentaba mostrar la entrada del gobierno de la mano de un mandato modernizador, comprometido con el reemplazo de las políticas de impulso ideológico por la toma de decisiones racionales."

Naturalmente no se ignora la existencia de un amplio repertorio de recursos que surgen del intercambio y sistematización de experiencias realizadas por expertos y funcionarios en la práctica de procurar soluciones de gestión a problemas de política pública, así como de las sinergias que resultan de la interacción con la investigación académica. En todo caso se advierte enfáticamente la necesidad de tener a mano antídotos al riesgo

que sobre asuntos públicos puede imponer el predominio de lógicas de mercado, de las cuales no está exento ninguno de los actores que operan en este escenario, y sobre las cuales la cualidad “innovadora” presenta un potente atractivo de persuasión, aunque no se corresponda con la investigación y desarrollo que la harían confiable.

No impulsa la reflexión un espíritu chauvinista sino un ánimo por enfatizar la necesidad de mantener una esfera de autonomía de parte de los actores que deben tomar decisiones relativas a la elección de políticas públicas e instrumentos de reforma administrativa. No se puede desconocer que el trabajo de los gobiernos ha cambiado, del mismo modo que la sociedad, la economía y la política han cambiado, mientras que las instituciones, la administración pública y sus formas de trabajar presentan tasas de cambio menores, ocasionando desajustes. Esta situación legitima la apertura a la *innovación*, pero ella debe encontrar su lugar sin menoscabo de la prudencia necesaria para no comprar soluciones que salen a la búsqueda de problemas y donde la lógica se desplaza de la política al mercado.

Para apreciar la baja tasa de innovación que presentan los instrumentos de las políticas de reforma de la administración pública, basta observar la homogeneidad y antigüedad relativa de los instrumentos ya reconocidos en este texto.

En segundo lugar, importa destacar que esta demostración no menoscaba la pertinencia y relevancia de la innovación en las políticas de reforma, lo que vendría a significar, *mutatis mutandis*, que la innovación no es una condición indispensable para que las reformas puedan ser eficaces y, además, que muchos problemas no son nuevos y pueden encontrar en instrumentos probados una solución satisfactoria.

En el caso particular de Argentina, en los últimos veinte años, las políticas de reforma administrativa se plantearon como “Planes de modernización”. El gobierno de De la Rúa aprobó en enero de 2001 el “Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública Nacional”; en la presidencia de Fernández de Kirchner fue presentado el “Plan estratégico para una gestión pública de calidad” en 2008, que tuvo su principal sustento en el “Proyecto de Modernización del Estado”, financiado por el Banco Mundial, y el gobierno del presidente Macri aprobó en 2016 el “Plan de Modernización del Estado”.

Los distintos cursos de acción y objetivos planteados en esos planes presentan muchas coincidencias, no observándose matices significativos, aunque las continuidades en las formas no expresan necesariamente continuidades en los enfoques. A los fines de este trabajo, los ejes de las políticas de reforma y modernización de la administración pública que se comparan se toman como referencia para una primera exploración sobre su sustento en evidencia.

En la medida que las políticas de reforma de la administración pública se focalizan en la *modernización* y la *innovación*, se hace plausible el análisis para apreciar en qué medida se basan en la evidencia, especialmente cuando el incrementalismo caracteriza a muchos de sus principales programas de intervención.

Si bien no será posible en el presente documento avanzar en la identificación de indicadores que puedan dar cuenta que en las políticas de reforma administrativa existe una vinculación sólida con distintas dimensiones de la *evidencia*, se señalan más adelante indicios de su presencia para dejar abierta para otra oportunidad la investigación sobre su impacto.

Cuadro 1: Planes de modernización de la administración pública argentina y sus principales componentes²

Políticas			
Ejes o componentes de la política	Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional (2001)	Plan estratégico para una gestión pública de calidad (2008)	Plan de Modernización del Estado (2016)
Profesionalización de la función pública	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión del capital humano - Actualización y revisión de convenios colectivos de trabajo - Carrera y profesionalización con mérito, transparencia, ética, igualdad de oportunidades y competencias laborales - Nomenclador General de Funciones y Posiciones de Trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación de los Convenios Colectivos General y Sectoriales - Fortalecer el sistema de empleo - Sistema de Gestión Integrado del Desempeño Laboral - Sistema Central de Información de Personal - Legajo Único de Personal Informatizado - Nomenclador y Clasificador de Puestos de Trabajo del SPN 	<ul style="list-style-type: none"> - Profesionalizar y jerarquizar al personal estatal por la carrera pública y el mérito - Principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección - Sistema de Administración de Recursos Humanos. - Administración Integral del Legajo Único Personal Informatizado,
Gestión por Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Modelos de gestión orientados a la producción de resultados. - Planeamiento estratégico, reingeniería y sistemas de alta dirección. - Vinculación programación presupuesto y Plan Estratégico - Rendición y petición de cuentas a la alta dirección y a la gerencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas - Modelo Integral de Gestión para Resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión por Resultados y compromisos públicos - Articulación del planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados.
Gobierno electrónico y desarrollo de TIC	<p>Gobierno electrónico</p> <ul style="list-style-type: none"> Red telemática de la Administración Nacional. Firma Digital Procedimientos administrativos digitalizados sin papel Sistema único de seguimiento de expedientes. Racionalización del desarrollo de portales web en la APN 	<ul style="list-style-type: none"> - Planes estratégicos Gobierno Electrónico por organismo - Estrategia Digital con OSC y Académicas - Firma digital - Interoperabilidad - Ventanillas Únicas - Portal Argentina.gob.ar 	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes - Administración sin papeles, Gestión documental y expediente electrónico - Estándares tecnológicos para interoperabilidad e integración de los sistemas de gestión
Participación	<p>Diálogo y participación con la sociedad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Medios y oportunidades para expresarse, peticionar y participar en políticas públicas. - Propiciar tecnologías para la participación ciudadana - Plataformas para elaboración participativa de normas. - Mejorar procesos y celebración de audiencias públicas. 	<p>- Gobierno Abierto e Innovación Pública:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia de los servicios del Estado y promover más amplia participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas
Transparencia	<p>Normas que garanticen la transparencia</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ley de Acceso a la Información - Control discrecionalidad de los funcionarios - Mecanismos de elaboración participada de normas. 	<p>Accesibilidad a la información pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plataformas tecnológicas para gestión de datos e información pública como un activo cívico. - Mejorar acceso y rapidez a información pública de calidad - Estrategia Nacional de Innovación.

Fuente: elaboración propia

² Los ejes o componentes comunes no se agotan en los enunciados. A ellos se agregan las reformas de estructuras organizativas, del régimen de compras y contrataciones públicas, de capacitación del personal y de orientación al ciudadano. Por otra parte, los planes también incluyen componentes que no se replican en los otros, lo que se debe en parte a las incumbencias cambiantes de las instituciones responsables de su ejecución. Pero, evidentemente, las similitudes son mayores que las diferencias.

3. Buscando las pistas. Generación de conocimiento sobre políticas de reforma

Tomando en cuenta componentes de las políticas de reforma administrativa identificados en la comparación de los “planes de modernización”, nos proponemos reconocer de manera preliminar que los mismos hayan podido encontrar sustento en el “stock” de investigación y análisis producido por instituciones especializadas dentro y fuera del gobierno. Quedará pendiente establecer que una parte de ese conocimiento haya incidido efectivamente en la formulación de esas políticas.

La exploración toma como indicador la disponibilidad de conocimiento que se puede suponer relevante o valioso por el marco institucional de su producción, con foco en los ejes comunes identificados en los “planes de modernización” del Estado en Argentina. Para ello se toma en consideración los estudios e investigaciones producidos y promovidos por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la agenda de desarrollo del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) y los trabajos de investigación de autores argentinos y sobre la administración pública de Argentina, disponibles en la base de datos bibliográfica del CLAD, así como también los presentados en los Congresos Argentinos de Administración Pública.

En primer lugar se hace una apreciación general de la contribución del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) mediante los estudios realizados o promovidos que tienen relación con los ejes de los programas de modernización. Entre los trabajos promovidos cabe destacar la realización de concursos de tesis doctorales y de maestría, así como varias ediciones de un programa de formación de jóvenes investigadores.

El INAP fue creado en 1973 con dos finalidades: a) la capacitación, actualización, especialización y formación de los recursos humanos del Sector Público y, b) desarrollar investigaciones sobre la Administración Pública. Desde entonces hasta el presente, en tres oportunidades se inició la publicación de una revista especializada, pero en todos los casos se discontinuó la iniciativa a corto plazo. En materia de estudios e investigaciones, se puede documentar el objetivo de realizar estudios de diagnóstico, seguimiento y evaluación de los procesos de reforma administrativa y modernización del Estado promovidos por el Gobierno nacional, así como colaborar en el desarrollo de instrumentos destinados a incrementar la efectividad de las políticas públicas mediante el análisis y evaluación del resultado de su implementación en áreas críticas.

Cuadro N° 2: Documentos ingresados en el CEDIAP-INAP en el período 1998-2017 (N=97)

Descriptor	Cantidad
Gestión por resultados	9
Gobierno abierto	4
Gobierno electrónico	18
Función pública	21
Transparencia	13
Planificación estratégica	2
Participación en la administración pública	30

Fuente: elaboración propia, con datos del CEDIAP-INAP

En ese marco, se ha identificado en la base de datos del Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP) del INAP, la producción de mil ciento cincuenta y ocho documentos (1.158). Restringiendo dicha producción a la que tuvo lugar a partir de 1998, período inmediato anterior al Plan de Modernización de la Administración Pública Nacional (2001), hemos registrado seiscientos veinte documentos

(620), de los cuales sólo noventa y siete (97) están focalizados en los ejes identificados en los planes de modernización, según el detalle del cuadro 2.

Sólo el 16% del total de los documentos se corresponde con las materias comprendidas en los planes de modernización. Cabe destacar que el conjunto contempla tres tipos de productos: a) investigaciones realizadas por el propio INAP; b) trabajos presentados en eventos promovidos por el INAP, y c) trabajos incluidos en publicaciones del INAP.³

El CIPPEC⁴ (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) se incluye por ser el *thinktank* que muestra una significativa producción de estudios relacionados con las políticas de reforma y modernización administrativa. Si bien intervienen de manera directa trabajando con gobiernos, haremos referencia a su agenda de trabajo para destacar la disponibilidad de estudios producto de distintos programas, especialmente los de "Gestión Pública" y "Monitoreo y Evaluación".

En este caso no es relevante presentar resultados cuantitativos, sino poner énfasis en los temas de agenda que ha sostenido durante los últimos años y que, además de la publicación de documentos, ha dado lugar a la realización de eventos de difusión e intercambio con la participación de decisores públicos y especialistas.

- *Profesionalización de la función pública*: los estudios han puesto el foco en la alta dirección pública dejando en evidencia la politización de los procesos selectivos por abandono de las reglas existentes, que sostienen el principio del mérito.
- *Gobierno electrónico y gobierno abierto*. Un estudio comparado de los portales gubernamentales y la provisión de bienes y servicios en línea de las 125 ciudades con mayor densidad sociodemográfica de la región. En gobierno abierto se publicó un estudio con iniciativas desarrolladas en una provincia.
- *Transparencia*: estudios sobre el Poder Judicial y en las empresas del Estado, transparencia presupuestaria, acceso a la información pública, datos abiertos.
- *Gestión para resultados*: con el foco puesto en la evaluación, los estudios analizan diferentes arreglos institucionales en varios países y la evaluabilidad de planes y programas.
- *Participación*: se tratan experiencias de interacción entre estado y sociedad civil.

Por otra parte, cabe destacar que CIPPEC ha desarrollado diversos instrumentos en apoyo de una estrategia que facilite a los institutos de investigación de políticas (IIP) gestionar el conocimiento que producen para hacer más efectiva su incidencia en las políticas públicas. También ha realizado un estudio que indaga sobre una de las dimensiones centrales de la relación entre la ciencia y la política, entre la investigación y la toma de decisiones: la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación respecto de la influencia que los IIPs ejercen en las políticas públicas, y el uso y adaptación que los IIPs hacen de tales instrumentos y mecanismos. Asimismo ha puesto énfasis en las estrategias de comunicación de conocimientos.

³ Entre los eventos promovidos por INAP, el que más se destaca por la producción de estudios e investigaciones es el Seminario de la Red Nacional de Centros Académicos dedicados al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales (REDMUNI), de la cual INAP ejerce la Secretaría Permanente. Así se explica que el mayor número de los trabajos esté referido al tema "participación".

⁴ CIPPEC ocupa la posición N° 43 en el Top Think Tanks Worldwide (Non-US) y la N° 6 en el Top Think Tanks in Central and South America en el 2015 Global Go To Think Tank Index Report

Los trabajos de investigación de autores argentinos y sobre la administración pública de Argentina, disponibles en la base de datos bibliográfica del CLAD, presenta un resultado muy significativo: más de siete mil documentos (7017). El recuento limitado a los descriptores correspondientes a los ejes de los Planes de Modernización reduce aquella cantidad a 1012 documentos según el detalle del cuadro.

Cuadro 3: Documentos sobre temas de reformas administrativas de autores argentinos según los descriptores de la base bibliográfica del CLAD⁵

Descriptor	Cantidad
Gestión por resultados	73
Gobierno abierto	13
Gobierno electrónico	205
Función pública	395
Transparencia	191
Planificación estratégica	120
Participación en la administración pública	15

Fuente: elaboración propia con datos del SIARE-CLAD

La Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) de la Universidad de Buenos Aires ha realizado en 2017 una consulta referida a los trabajos de autores nacionales y normas que, en opinión de los encuestados, han tenido mayor impacto formativo y performativo para la Administración Pública Argentina. Las normas puestas a consideración fueron sancionadas a partir de 1983; los textos de autores argentinos fueron publicados en el presente siglo. El propósito es interesante y se encuentra en línea con la presente reflexión, aunque para reforzarla sería más apropiado realizar una consulta a decisores con responsabilidad en los programas de modernización.

De los 54 textos escogidos para la consulta, solamente 7 se relacionan con tres de los ejes que están presentes en los tres Planes de Modernización que hemos considerado: evaluación de resultados, función pública y gobierno abierto.

Cuadro 4: Documentos sobre temas de reformas administrativas presentados en los Congresos Argentinos de Administración Pública

Descriptor	Cantidad
Gestión por resultados	107
Gobierno electrónico	60
Función pública	92
Transparencia	32
Planificación	11
Participación en la administración pública	91

Fuente: elaboración propia con datos de www.aaeap.org

El Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la AAEAP y la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), con siete ediciones desde el año 2000, ha sido un espacio significativo de divulgación de documentos, estudios e investigaciones realizados por funcionarios de distintas jerarquía y de todos los niveles de gobierno, además de profesores e investigadores universitarios, de sindicalistas del sector público y de especialistas de organizaciones no gubernamentales y *thinkstanks*. En los congresos fueron pre-

⁵ Los datos son deben considerarse aproximaciones, porque no está deslindado el nivel de gobierno sobre el cual los autores ponen el foco. Por otra parte, los descriptores de cada documento son varios, de modo que el mismo documento puede aparecer registrado más de una vez.

sentados mil novecientos ochenta y seis trabajos (1.986), cuyo análisis nominal de correspondencia, reducido a las categorías se presenta en el Cuadro N° 4.⁶

Reflexión final

Los argumentos e información presentados dan lugar a las afirmaciones que se presentan a continuación, a las que se agregan otras que tienen el carácter de hipótesis plausibles:

- El enfoque de PBE brinda una orientación incuestionable para la mejora de las políticas públicas en general, y las de reforma administrativa en particular.
- En el caso de las políticas de reforma y modernización administrativa no existe información que permita verificar la incidencia del conocimiento existente en el proceso de formulación.
- Los organismos multilaterales han tenido el mayor nivel de incidencia en las políticas de reforma y modernización administrativa, en comparación con otras organizaciones, tales como *thinkstanks*-centros de investigación académica. En la incidencia alcanzada ha predominado la argumentación por sobre la evidencia.
- La estrategia de los organismos rectores de las políticas de modernización administrativa ha estado más orientada a reclutar expertos (“analistas simbólicos”) por medio de contratos de consultoría, con escaso o nulo enraizamiento en las organizaciones públicas, que a relevar evidencia producida en centros de investigación especializados.
- Distintos centros de investigación que se han convertido en firmas de consultoría.
- Son escasos los escenarios de construcción de sinergia entre actores en condiciones de aportar evidencia.
- La escuela de gobierno solo marginalmente ha sido implicada en la generación de conocimiento para el desarrollo de las políticas de modernización o su evaluación.
- Existe una numerosa producción de estudios e investigaciones fuera del aparato estatal sobre componentes de políticas de reforma, de heterogénea calidad y limitada capacidad anticipatoria para la construcción de políticas.
- Los organismos responsables de la modernización han actuado con autonomía en relación con los actores académicos y centros de producción de conocimiento, y cuando se han vinculado prevalece una orientación hacia la búsqueda de ratificación y conformidad antes que hacia la indagación en busca de conocimiento experto.
- La evaluación de políticas sigue siendo marginal, incipiente y no institucionalizada.
- Una parte significativa de los estudios en materia de modernización administrativa es de tipo descriptivo y centrado en políticas pasadas.

⁶ Otros descriptores relacionados con las políticas de modernización en los cuales se presentaron trabajos en los congresos son: Calidad (36), Capacitación (73), Ética y Anticorrupción (16), Modernización (16), Regulaciones (11).

- No se ha contratado la realización de estudios de base para fundamentar las políticas, pero sí en cambio a consultores y firmas para el desarrollo de actividades en el proceso de las políticas.
- La mayor parte de los estudios evaluativos sobre políticas de modernización ha sido llevado a cabo por organismos internacionales. 🌐

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2015. "Construyendo gobiernos efectivos. Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales. Argentina." <https://publications.iadb.org/handle/11319/7024> Recuperado el 14/6/17
- Cortázar Velarde, J. C., M. Lafuente y M. Sanginés, Editores, 2014. "Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)" Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, DC – EUA
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. 2008. "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina". Banco Mundial – CLAD.
- Flores-Crespo, Pedro, 2013. "El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México." *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 18, pp. 265-290. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14025581012> Recuperado el 14/6/17
- García Moreno López, R. y García Moreno, M., 2010. "La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe". BID.
- Gorostiaga, Jorge M., 2011. "Debates recientes sobre la vinculación entre investigación y política educativa en América Latina". Centro de Estudios Interdisciplinarios en Educación, Cultura y Sociedad, UNSAM – CONICET. IV Congreso Nacional y III Encuentro Internacional de Estudios Comparados en Educación <http://doczz.es/doc/4125530/debates-recientes-sobre-la-vinculaci%C3%B3n-entre-investigaci%C3%B3n...> Recuperado el 12/6/17
- Martínez Nogueira, Roberto, 2002. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras." *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H., 1999. "La Organización creadora de Conocimiento: Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación". Oxford Press, México, 1999
- OCDE (2016), "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017". <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7979/Panorama-de-las-Administraciones-Publicas-America-Latina-y-el-Caribe-2017.pdf> Recuperado 5/7/18
- ONU, 2016. "E-Government in support of sustainable development". Department of Economic and Social Affairs.
- Ostrom, Elinor, 2008 "El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía", en Silke Helfrich (Comp) *Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*, ps. 268-278. Fundación Heinrich Böll.
- Schweinheim, Guillermo F.F., 1998. "Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?" *Revista de Investigaciones INAP* 0:29-48
- Sutcliffe & Court (2006), "Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo". Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinionfiles/3520.pdf> Recuperado el 15/6/17

Torres, R.M., 2000. "Reformas educativas, docentes y organizaciones docentes en América Latina y el Caribe". Convenio Andrés Bello/Editorial Magisterio Nacional, 2000. Disponible en: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/torres2000re.pdf> Recuperado el 1/7/17

Transparency International, 2017. "Corruptionperceptionsindex 2017". www.transparency.org/news/feature/corruption_perception_index_2017

Sobre el autor/ About the autor

Doctor en Política y Gobierno. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Director del Sistema Nacional de Capacitación - INAP (2001-2016). Profesor de posgrado en FLACSO y las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Rosario y Entre Ríos. Profesor Titular de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) entre 1996 y 2000.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org