

"Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. Experiencias de colaboración para la mejora organizacional"

Laura Verónica Diazzi, lauravdiazzi@gmail.com

María Laura Pagani, mlpagani76@gmail.com

Marta Valeria Pau, mvaleriapau@gmail.com

Cuerpo de Expertos en Gestión Pública, Ministerio de Jefatura de Gabinete de
Ministros de la provincia de Buenos Aires

Área temática 17. Estudios de Administración Pública.

Mesa: "Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. Experiencias de colaboración para la mejora organizacional"

Resumen

En esta ponencia se expone cómo se conformó el cuerpo de Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, sus antecedentes y la metodología de trabajo que este equipo lleva adelante, a partir de la realización de asistencias técnicas. Asimismo, se explicita evaluación de desempeño, que es una de las características distintivas del grupo de trabajo.

También se reflexiona sobre la relación entre conocimiento especializado y política pública.

Luego se presentan algunos resultados cuali y cuantitativos en cuanto a la cantidad de asistencias técnicas realizadas y las tendencias respecto a las temáticas tratadas y tipo de organismos con los que se trabaja. Finalmente, se presenta brevemente las tres asistencias técnicas que integran esta mesa: Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires; Hospital Interzonal General de Agudos "Gral. San Martín" de La Plata; y el programa Justicia Restaurativa en el Penal N° 47 del Complejo Conurbano Norte de San Martín.

"Trabajo preparado para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 10 al 13 de septiembre de 2018."

"Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires. Experiencias de colaboración para la mejora organizacional"

Introducción

En esta mesa se presentan distintas experiencias de mejora organizacional a partir de las asistencias técnicas realizadas por los Expertos en Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires (EGP).

En primer lugar se expone cómo se conformó el cuerpo de EGP, sus antecedentes, la metodología de trabajo que este equipo lleva adelante y, luego, se explica brevemente el abordaje de las tres asistencias técnicas que integran esta mesa en: Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires; Hospital Interzonal General de Agudos “Gral. San Martín” de La Plata; y el programa Justicia Restaurativa en el Penal N° 47 del Complejo Conurbano Norte de San Martín.

Antecedentes

Diversos autores y organizaciones que se dedican al estudio del Estado y las políticas han puesto en el centro del debate la profesionalización del empleo público (CLAD, 1998, 2016; Oszlak, 1997; Olsen, 2005) y acuerdan en la importancia de este proceso como factor clave para la formulación de políticas públicas y la mejora de los servicios que presta el Estado. Así, el CLAD (1998) enfatiza la importancia de contar con funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, una élite burocrática que tendría que desarrollar no sólo capacidades técnicas sino también de negociación y responsabilización ante el sistema político. Para este organismo, la complejización de las actividades estatales requiere promover una relación entre técnica y política y obliga al sector político a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos. También menciona la tendencia a promover la movilización de la alta burocracia y la carrera en el Estado.

Otro eje de análisis para abordar la experiencia de los EGP es la relación entre conocimiento especializado y política pública, que toma impulso a partir de dos grandes procesos: la emergencia de un Estado que demanda cada vez más expertos y técnicos para cumplir las cada vez más diferenciadas tareas propias de su condición y, por otro lado, el desarrollo teórico-metodológico, diversificación, especialización institucional y profesionalización de cuadros desde el ámbito científico (Camou, 2006).

Neirburg y Plotkin (2004) denominan como “los expertos” a profesionales que trabajan en y para el Estado¹ y cuentan con especialización y entrenamiento académico. Otros autores denominan a estos actores como “técnicos” que brindan asesoramiento profesional y especializado a la “élite política” para legitimar y fundamentar sus decisiones desde un punto de vista racional, técnico y objetivo. Actúan con una “racionalidad técnica” que se basa en teorías y metodologías que encuadran sus trabajos (Lapalma, 2001).

El antecedente más cercano de la experiencia de los EGP es la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG) de Nación que toma en sus líneas fundamentales el rol jugado en Francia por la Escuela Nacional de Administración (ENA) teniendo en cuenta que sus egresados serían considerados como una pieza

¹ Aunque también los autores mencionan que más recientemente se incorporan en otros ámbitos como las ONG y organismos internacionales.

básica del funcionamiento del Estado francés (Negri, 2000). En 1984, se encara el Programa de Formación de AG como paso previo a la conformación del Cuerpo homónimo y las restantes convocatorias se realizaron en los años 1986, 1988 y 1993. En estos cuatro llamados se presentaron 9153 postulantes en total y egresaron sólo 207 agentes, de los cuales 130 se encuentran activos (número que puede variar si se producen retiros voluntarios). “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales fue concebido para atender la necesidad de contar con funcionarios debidamente capacitados. Empero, y como no puede ser de otra manera, no constituye un fin en sí mismo. Debe ser (y ha sido) un instrumento idóneo para llevar adelante las estrategias y los lineamientos que se deriven de la conducción política” (Negri, 2000:16).

Asimismo, Pulido (2005) destaca que este Cuerpo es un colectivo profesional de la Administración Pública Nacional de la República Argentina donde la formación científico-técnica, las competencias intelectuales y la dimensión actitudinal fueron la clave central en su etapa de constitución.

Conformación del cuerpo de Expertos en Gestión Pública

El cuerpo de EGP se constituye a partir del Programa de Especialización en Gestión Pública que se crea mediante el Decreto N° 2133/09 para conformar un equipo de profesionales, que contribuyan a la modernización de la gestión pública, como factor clave para la formulación de políticas públicas y la mejora de los servicios que presta el Estado.

El Programa se inicia con distintas convocatorias a trabajadores estatales profesionales, que se difundieron por medio del Boletín Oficial, diversos medios gráficos, páginas web institucionales, folletería y afiches en las distintas jurisdicciones, y correos electrónicos a la totalidad de los organismos públicos provinciales.

Para el procedimiento de selección se conformó un Comité de Selección Ad Hoc presidido por la entonces Subsecretaría de Modernización del Estado e integrado por distintos funcionarios de áreas de la Administración Pública provincial (APP).

En primer, lugar se evaluaron los antecedentes suministrados de alrededor de 700 aspirantes a través de la solicitud de inscripción y se realizaron entrevistas en forma individual. En estas instancias se tuvieron en cuenta las competencias definidas para cumplir el rol de experto (competencias ético institucionales², técnico profesionales³ y competencias actitudinales⁴, Resolución N° 23/09, anexo I)

² Compromiso ético, como agente de cambio cultural en la APP; orientación al ciudadano en la detección, propuestas de mejora y gestión de soluciones a las prestaciones de los servicios en la Administración Pública (AP); reconocimiento de la integridad y la ética en las organizaciones públicas de acuerdo a las políticas y normas establecidas y compromiso con una actuación basada en la justicia y el respeto de los derechos humanos.

³ Conocimientos generales de la normativa y procedimientos vigentes en la Provincia, habilidad para la comprensión del entorno organizacional, los distintos actores sociales e internos de la AP; capacidad para analizar, diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas y programas; para comprender las situaciones y resolver los problemas; para desarrollar estudios e investigaciones que permitan profundizar el conocimiento sobre la problemática de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires, en sus distintas dimensiones y ámbitos; gestionar redes y coordinar programas, entre otros.

⁴ Proactividad e iniciativa, trabajo en equipo, resolución de problemas, comunicación, adaptación a los cambios, planificación y organización, entre otros.

Como resultado de este procedimiento quedaron seleccionados 50 profesionales para cursar la Especialización en Gestión Pública, que estuvo a cargo de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), durante los años 2010 y 2011. Los contenidos y prácticas de este postgrado buscaron articular la especificidad y complejidad propias de la Administración Pública, con las últimas tendencias en la materia, modernización del Estado, ética pública y participación ciudadana. La Especialización se completó con la aprobación de 440 horas de cursos y seminarios, 80 horas de prácticas profesionales y un trabajo final integrador. La propuesta académica buscó desarrollar conocimientos y competencias para complementar la experiencia de los profesionales y acompañar los procesos de modernización en las organizaciones públicas del Estado provincial. La especialización la terminaron 35 participantes.

Finalmente, se seleccionaron los mejores 25 promedios en orden de mérito entre los cursantes de la Especialización en Gestión Pública para conformar el cuerpo de expertos.

La designación de los expertos se efectivizó mediante el dictado del Decreto N° 209 del 13 de mayo de 2013.

En la actualidad el equipo de trabajo está integrado por 21 profesionales de distintas disciplinas (contabilidad, administración, abogacía, ingeniería, sociología, economía, psicología, medicina, arquitectura, profesorado); provenientes de diferentes organismos de la APP; con experiencia en conducción de equipos (el 65% de los expertos ocuparon previamente roles que implicaron la gestión de proyectos de trabajo y coordinación de grupos) y experiencia docente (el 74% de los agentes tiene inserción en la práctica docente) antecedente que resultan interesante si se tiene en cuenta la posibilidad de replicar los nuevos conocimientos y prácticas profesionales adquiridos, tanto en los ámbitos de gestión y formación, a partir de que uno de los propósitos del trabajo de los EGP es fortalecer las “capacidades” de los organismos.

Conforme lo establece el Decreto N° 34/18, el Cuerpo de Expertos en Gestión Pública se encuentra en la órbita Subsecretaría de Capital Humano del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, siendo su función asistir en la toma de decisiones gubernamentales a las jurisdicciones y entidades de la APP, brindando el apoyo técnico adecuado para la implementación de mejoras en la gestión. En este marco el accionar del Cuerpo de Expertos se desarrolla respetando los lineamientos estratégicos, planes y programas en que defina el Titular de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).

Evaluación de desempeño

Una de las características distintivas del grupo de trabajo es su evaluación de desempeño. El objetivo general que se persigue es optimizar el rendimiento individual y colectivo en los proyectos, la ejecución de los planes de trabajo y la calidad del servicio prestado, así como detectar necesidades de capacitación para una mejora continua de la tarea que llevan a cabo los profesionales.

La evaluación de desempeño por cada Experto evidencia si se alcanza o no el nivel esperado para el cumplimiento de las actividades correspondientes a las asistencias técnicas, intervenciones y actividades previstas de capacitación siguiendo los lineamientos de la Resolución N°7/13.

La evaluación individual es la resultante de analizar la siguiente información:

- la documentación que debe presentar el experto en relación con las asistencias técnicas de las que forma parte (Plan de Trabajo, Informe de avance, Informe de gestión anual, Informe de cierre de asistencia, Informe de Novedades);
- el informe del Coordinador, cuyo contenido refiere a la calidad, la coherencia y la consistencia de y entre los documentos presentados; el grado y modo de cumplimiento evidenciado por el experto en el ejercicio de sus obligaciones;
- resultados de la participación del experto en actividades de formación continua y capacitación realizadas durante en el período a evaluar, y;
- elementos adicionales como notas o comunicaciones provenientes de los organismos asistidos.

Una cuestión a destacar es que el informe del Coordinador se nutre de la mirada de la organización asistida, a partir de encuestas que ésta completa durante el desarrollo de la asistencia y con la finalización de la misma. La encuesta se completa “on line” y los indicadores son (con una escala de muy satisfactorio a poco satisfactorio):

- el cumplimiento de los productos acordados en el Plan de Trabajo,
- el compromiso del equipo de expertos, y,
- el desempeño profesional del equipo de expertos.

Este enfoque de interrelación diferencia este modelo del resto de los modelos de evaluación contenidos en las disposiciones legales referentes al empleo público provincial⁵. Así, la evaluación no se encuentra basada exclusivamente en la opinión unidireccional del superior jerárquico, sino que se considera la opinión del organismo asistido. De este modo, se dispone de diversas fuentes de información que proveen una base más completa y relevante del desempeño.

Por otra parte, respecto de la evaluación en lo que se refiere a la capacitación, es importante resaltar que el desarrollo y análisis de las tareas llevadas a cabo por los EGP requiere la implementación de planes de formación (contemplando cuestiones teóricas y prácticas) que profundicen los trayectos formativos de grado y posgrado, recuperando y actualizando los saberes aprendidos en las propias carreras laborales y los fortalecidos en el marco de las asistencias técnicas. Asimismo, en el artículo 8 del Decreto N° 2133/09 se establece que los expertos deberán participar de actividades de formación continua (art. 4 de la Resolución N° 2/2016).

En ese sentido, y en el escenario actual de cambios en los paradigmas de gestión, las actividades de formación adquieren especial importancia. Los procesos de modernización de la gestión y la mejora de la calidad institucional requieren de la actualización de conocimientos específicos sobre el funcionamiento de la administración pública y de la identificación de necesidades organizacionales para lograr el fortalecimiento de las capacidades estatales. En ese orden, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003: 8) menciona como criterio orientador que la profesionalidad de los recursos humanos debe estar al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

El desarrollo de las actividades de capacitación de los expertos se lleva a cabo a través de las siguientes alternativas:

⁵ El marco normativo del empleo público en la provincia de Buenos Aires comprende el régimen básico que regula la Ley 10.430 (T.O. según el Decreto 1.869/96 y modificatorios) y dieciocho regímenes especiales, comúnmente denominados estatutos (Gil García, 2017).

- Cursos y seminarios dictados por el IPAP u otros organismos de la administración pública provincial, nacional y municipal.
- Cursos, seminarios y talleres, dictados por Universidades, en el marco de Posgrado, Especializaciones, Maestrías o Doctorados de temáticas relacionadas con la gestión pública.
- Ateneos de intercambio y de evaluación cruzada de resultados alcanzados como parte de las asistencias asignadas los que serán organizados y realizados en el ámbito laboral.
- Integración a equipos de trabajo con producto final en grupos de investigación referidos a la temática de las políticas públicas, la modernización y administración del Estado que se implementen en organismos públicos o Universidades.

Es decir que la capacitación forma parte del modelo de evaluación de desempeño, pero a su vez se contempla una instancia de retroalimentación, ya que de los resultados de la misma se pueden derivar ajustes en el plan de capacitación del Experto.

¿Cómo se trabaja?

Los EGP trabajan por medio de **Asistencias Técnicas**, las cuales constituyen un espacio de consulta y asesoramiento para acompañar a los organismos en la búsqueda de soluciones a sus problemas de gestión y fortalecimiento de sus procesos de trabajo, en pos de la mejora organizacional.

Se inician a partir de la solicitud de una organización del Estado Provincial o Municipal. Se evalúa si la misma resulta pertinente en función de las incumbencias de los expertos, en cuyo caso se conforma el equipo de trabajo, según los perfiles y competencias específicas que cada uno ha desarrollado en su carrera profesional.

El trabajo comienza con una exploración preliminar, donde se relevan señales del funcionamiento real de la organización. La misma deriva en un diagnóstico y en una evaluación de la viabilidad y de factibilidad de la asistencia requerida. Entendiendo por “viabilidad” como la posibilidad de que la asistencia pueda concretarse. Consideramos, siguiendo a Sobrero (2009), a la asistencia técnica como un proyecto y, en este marco, la definimos como la capacidad de asimilarse al medio intervenido y transformarlo, en forma sostenible. Este análisis se focaliza en las relaciones que se pueden establecer entre la intervención propuesta y el medio intervenido, es decir el destinatario del Proyecto, aquél donde se verifican sus resultados y sus impactos. Se consideran distintas dimensiones: institucionales–organizativas, jurídicas, técnicas–operativas, financieras, políticas, sociales tecnológicos y ambientales.

Por otro lado, el análisis de factibilidad, refiere al análisis y evaluación de las distintas maneras de llevar a cabo la asistencia, de materializar la intervención o el asesoramiento requerido, tiene que ver con plantear cuáles son las principales opciones que se consideran para concretarlo (Sobrero, 2009).

Sobre esta base se ajusta y delimita la demanda, en conjunto con la organización. En este punto, tomamos de Rodríguez Mansilla (1992) la recomendación de dejar en claro qué es lo que se puede ofrecer, con qué alternativas es posible trabajar, teniendo en cuenta sus ventajas y limitaciones y redefinir, si es necesario, la inquietud inicial.

En esta primera etapa se busca información en documentos formales, reglamentos, entrevistas con personal del organismo y, de ser pertinente, observaciones de los

lugares de trabajo, con el fin de identificar los aspectos sobresalientes del funcionamiento cotidiano de la organización, los actores y sus miradas sobre las problemáticas y las fortalezas de la institución.

Así, se inicia un análisis organizacional, que implica una práctica profesional a partir de la aplicación de una metodología y un andamiaje teórico y metodológico, en el que se abordan, el contexto e historia reciente de la organización, la estructura, los objetivos institucionales, la normativa, los procesos de trabajo, el uso de la tecnología, los distintos roles que desempeñan los integrantes de la misma y sus interrelaciones, los recursos y los canales de comunicación, entre otros. El objetivo de esta etapa es lograr una descripción del cuadro de situación preliminar en el organismo y establecer la problemática a ser abordada. Con esta información se elabora el Plan de Trabajo, que es una de las herramientas que permite la sistematización y análisis de las distintas variables en juego, que el equipo asistente considera necesarias a ser tenidas en cuenta -total o parcialmente- cuando se propone abordar la gestión de manera estratégica y planificada.

Otro aspecto central es delimitar el alcance de la asistencia, estableciendo los resultados esperados. Asimismo, se propone un cronograma, especificando acciones con tiempos estimados y responsables, tanto del equipo asistente como del organismo solicitante. Cabe observar, que si bien el Plan de Trabajo encuadra la actividad, ésta depende de las coyunturas y contingencias organizacionales; el trabajo se realiza “con el organismo” y “no para el organismo” (a modo de objeto pasivo). Éstos son protagonistas de sus propios procesos de cambios, fortalecimientos de sus proyectos y/o modernización en sus gestiones, procesos que en su desarrollo inevitablemente, se entrelazan con el devenir mismo de la organización, de modo que estos eventos pueden afectar el desarrollo de la asistencia exigiendo, en algunos casos, rever lo planificado.

La asistencia se finaliza en forma gradual y el objetivo es fortalecer las “capacidades” de los organismos para sostener el proceso de mejora. En palabras de Petit (1984), ello implica “dejar capacidad instalada”.

En el desarrollo de la AT se trabaja sobre diseño e implementación de herramientas y soluciones acordes a las necesidades y situaciones identificadas en cada institución y según los alcances estipulados. Podemos citar, a modo de ejemplo, que son productos de las AT informes, manuales de procedimientos, planes estratégicos, anteproyectos de estructuras orgánico-funcionales, la definición de puestos de trabajo, entre otros.

Al mismo tiempo, durante el transcurso de la AT se van plasmando una serie de instrumentos que permiten el seguimiento del trabajo: informe de avance (estado de situación de la asistencia, grado de avance alcanzado según planificación de las actividades presentadas en el Plan de Trabajo), informe de novedades (comunicaciones sobre el Plan de trabajo, por modificación en el contexto de la asistencia, por ejemplo, cambio de autoridades, de normativa, etc.) e informe de cierre de la asistencia (resultados obtenidos: los planificados y otros que surgieron en la implementación de la AT, observaciones y/o conclusiones pertinentes, seguimiento y propuestas para el organismo).

Temáticas

En relación a las temáticas que guían la acción de los expertos, las mismas se encuadran, siguiendo a Galinelli y Migliore (2015), bajo el concepto de gestión pública, es decir, corresponden al conjunto de actividades que se aplican en el

ámbito público en pos de la mejora y el fortalecimiento organizacional a partir de técnicas y herramientas vinculadas al análisis y diseño organizacional, la planificación, los recursos humanos, los sistemas de gestión de la calidad, el presupuesto entre otros aspectos. A su vez, se incorpora el componente estratégico, al tener en cuenta los efectos que el entorno puede provocar sobre la propia administración.

De esta manera, las AT abordan las temáticas mencionadas *ut supra*, entre algunas más específicas que puedan surgir. Asimismo, en algunas de ellas se incluyen varios temas a considerar, dependiendo de la complejidad de la situación del organismo, la relevancia asignada y la conformación del equipo de trabajo (es decir, de los perfiles que serán necesarios en función de los aspectos sustantivos de la AT):

- Diagnóstico y análisis organizacional
- Análisis de estructuras orgánico funcionales
- Planificación
- Evaluación
- Análisis y rediseño de procesos
- Diseño, implementación y seguimiento de Sistemas de Gestión de la Calidad de los procesos
- Diseño y elaboración de mecanismos de participación
- Gestión de recursos humanos
- Diseños de sistemas de gestión de información

Es importante enmarcar que la mayoría de los problemas por los cuales se inician las solicitudes de las asistencias, u oportunidades de mejora, por los cuales es convocado el equipo de expertos, emergen en contextos burocráticos de decisión administrativa compleja y, en los últimos años muy cambiantes desde diversas aristas: cambios en la gestión política, incorporación de nuevos sistemas informáticos, cambios normativos, conflictos gremiales, entre otros.

Acerca del rol del Experto

En base a la experiencia en el quehacer de la función que se ejerce, identificamos algunos aspectos fundamentales que coadyuvan en el buen desempeño del rol y favorecen el proceso de trabajo en las organizaciones:

- Independencia profesional: ya que si bien los expertos somos trabajadores de planta permanente de la APP, no formamos parte del sistema interno de autoridad de la organización a la que se asiste. En acuerdo con el organismo, y según criterios técnicos, se fijan los objetivos y estándares de la intervención.

Se debe tener en claro que el rol es el de aportar “marcos conceptuales para analizar la organización, esquemas metodológicos e instrumentos para llevar adelante la intervención, pero no resolver sus problemas, ya que no es parte de la misma” (Krieger y Fassio, 2016: 88). En definitiva se acompaña, asiste, colabora con el organismo, pero el equipo de trabajo no toma decisiones unilaterales, ni tiene la potestad de intervenir ejecutando políticas. Por último, es importante mantener una distancia e independencia que permita no quedar implicado en operaciones políticas y de poder que se desarrollan en las organizaciones.

- Carácter analítico: demostrar capacidad para comprender las situaciones y resolver problemas complejos, desestructurando los mismos de una manera lógica y sistemática. Este punto se relaciona con el anterior, es fundamental tener cierto grado de autonomía para tomar y fundamentar las decisiones.
- Objetividad: cada integrante de la organización tiene su lectura sobre la situación a mejorar y el rol del Experto es fundamental para generar acuerdos a partir de su capacidad técnica. En la etapa inicial es central el equilibrio entre distancia/cercanía para el análisis, lo que Schlemenson (1990) denomina “distancia crítica”. Se debe tratar de conocer la cultura organizacional pero no debe dejarse atrapar por ella, ya que eso atentaría su capacidad de escucha y análisis de los problemas de la organización (Kriger y Fassio, 2016).
- Empatía: se requiere establecer una relación colaborativa con el organismo, trabajando con toda la organización. En las relaciones con el personal es fundamental establecer un marco de confianza. El Experto en su figura de analista se constituye en recurso de toda la institución.
- Trabajo en equipo: implica la disposición para trabajar con otras personas, favorecer la conformación de equipos con integrantes de diversas instituciones que contribuyan al logro de objetivos comunes. La relación se establece mediante lazos de confianza mutua, en aquellos casos en que no exista conocimiento previo, debe conformarse como parte del proceso de análisis (Kriger y Fassio, 2016) y renegociarse durante el desarrollo del estudio.
- Flexibilidad y creatividad: en cada AT se diseña un dispositivo de mejora adecuado a los objetivos, cultura organizacional y al tipo de liderazgo. En el caso de los municipios es necesario además contemplar las características y dinámicas del territorio.
- Interdisciplina: es importante tener en cuenta la complejidad de las dimensiones de análisis de las organizaciones estatales, para lo cual es indispensable la conformación de equipos interdisciplinarios, donde circule una multiplicidad de saberes y que estos estén a disposición de la organización, donde se supere un rol predeterminado y rígido y se asuma una posición dinámica y flexible, en diálogo con los saberes del resto de los actores (Núñez, 2007).
- Se tiende a ser un facilitador y a posibilitar la resolución de problemas analizando posibles alternativas. Se busca que la AT promueva acciones que procuren el desarrollo de las capacidades de la organización, en forma progresiva y autónoma respecto del Experto.
- Ética: en el marco de los relevamientos que se realizan en la asistencia, se accede a información confidencial o que implica alguna sensibilidad. En estos casos importa el rol que cumplen las personas, no las personas mismas. Por ello, los ámbitos de consultas deben ser protegidos, procurando la confidencialidad y el consentimiento informado. En esta línea, Fernández (2000) advierte que la confianza de la organización puede aumentar y disminuir a lo largo del trabajo de campo, si se visualiza por ejemplo, que se indaga sobre cuestiones sobre las que la organización no quiere avanzar o si se perciben críticas sobre el funcionamiento de la misma o juicios de valor durante la etapa de relevamiento. De esta forma, se destaca la necesidad de enfatizar en el respeto por la organización y las personas que en ella se

desempeñan, como parte del acuerdo de acceso; así como también trabajar con métodos sistematizados y lo más objetivos posibles.

Resultados del cuerpo de EGP en relación a las asistencias técnicas

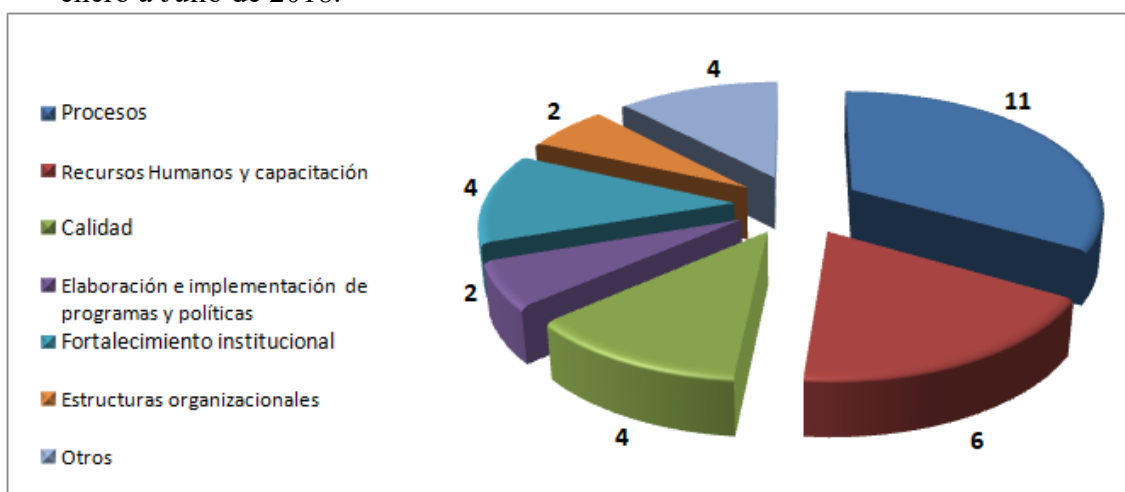
Desde el 2013, se atravesó distintas gestiones políticas que han coordinado y sistematizado la tarea del equipo de trabajo de diversas formas. Haciendo una síntesis de algunos resultados desde el inicio del grupo, se destacan:

- desde mayo de 2013 a diciembre de 2016⁶ se han desarrollado, aproximadamente, 90 AT.
- durante el año 2017:
 - se desarrollaron 55 asistencias técnicas⁷ (17 que continuaron de 2016 lo que indica que más allá del cambio político en la gestión provincial hubo acuerdos de trabajo que continuaron).
 - en cuanto a los temas: se registró una tendencia creciente de solicitudes sobre la reorganización de procesos (41,6%) y recursos humanos (20,8%)
- de enero a julio de 2018:
 - se solicitaron 33 asistencias técnicas, de las cuales 15 corresponden a solicitudes de este año.
 - las AT atienden requerimientos de diversos ministerios y organismos descentralizados y autárquicos del Poder Ejecutivo, dependencias del Poder Judicial, organismos de la Constitución y de Departamentos Ejecutivos de Municipios. La mayoría de los pedidos de AT provienen de organismos provinciales: Justicia, Salud, Fiscalía, Economía, Secretaría General, Jefatura de Gabinete, Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), Salud, entre otros. Sin embargo, las solicitudes de los municipios han aumentado: Quilmes, Las Flores, General Madariaga, Coronel Rosales (por dar un ejemplo de las AT actuales). También se trabajó en La Matanza, Ituzaingó, La Plata, Berisso y Roque Perez.
 - Incipiente incorporación del Poder Judicial: 2 AT en el Juzgado de Ejecución N° 1 de Gral. San Martín.
 - se mantienen las temáticas más requeridas respecto del año anterior (procesos organizacionales y recursos humanos), las que para una mejor apreciación se muestran en el Gráfico N° 1.

⁶ Los datos surgen distintos del Informe de Gestión 2017 del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública - IPAP.

⁷ Los datos surgen del Informe de Gestión 2017 del Cuerpo de Expertos en Gestión Pública - IPAP.

Gráfico N° 1. Título: Cantidad de Asistencias Técnicas por Temáticas - Período enero a Julio de 2018.



Fuente: Registro de AT correspondientes al año 2018, consultado el 27/7/18

Otras actividades relevantes

- 75 horas promedio de capacitación anual durante el 2018.
- Libro de Expertos en 2015: obra colectiva del equipo de EGP, reúne 10 artículos que constituyen una compilación de casos y elaboración de estudios sobre los principales ejes de la gestión estatal en la provincia de Buenos Aires.
- Revisión de 4 Guías Orientadoras: Guía Orientadora para el Relevamiento, Descripción y Análisis de Procesos; Guía para el Diseño e Implementación de Sistemas de Gestión de Calidad; Guía Orientadora para la Cobertura de Cargos y Funciones Mediante Procesos de Selección de Personal y Guía Orientadora para la Realización de Veedurías en los Procesos de Selección.
- Elaboración de 2 Guías de Orientadoras: para la Elaboración de Proyectos de Estructuras Organizativas y de Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Planes Estratégicos.
- Confección de Informes para la Evaluación para el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública.
- Redacción, diseño y edición de Boletines informativos referentes a la gestión pública.
- Presentaciones en Jornadas y Congresos sobre políticas y Administración públicas.

Testimonios de los Organismos

A continuación compartimos algunas citas provenientes de las encuestas de satisfacción que completan los organismos para evaluar el trabajo realizado. Las mismas se recogen del cuestionario en el cual hay un ítem que brinda la posibilidad de hacer comentarios. Algunos de ellos fueron:

“En nuestra organización valoramos y reconocemos el aporte profesional y humano de los expertos en gestión pública. Su actividad agrega valor a la organización y los productos y herramientas elaboradas son de aplicación práctica”. **Honorable Tribunal de Cuentas.**

“Aporta una mirada racional sobre el uso del medicamento en la institución, favoreciendo el uso eficiente del mismo” **IOMA.**

“La intervención es destacable en el cumplimiento de los proyectos planificados, los que no sólo redundan en una mejora para la gestión provincial, sino que impactan prioritaria y directamente en el ciudadano” **Subsecretaría de de Innovación y Experiencia Ciudadana - Ministerio de Gobierno.**

“En relación a la asistencia realizada, y lo exitoso de la misma, se debería ampliar el cuerpo de expertos para poder abordar otras temáticas que asistan otras áreas de gobierno” **OPDS**

“En muy poco tiempo me han ayudado en el armado y lanzamiento del portal de datos de la ciudad, hemos logrado que un banco de Corea nos financie un estudio de base y hemos ganado con concurso para postularnos como Lab Ciudadano e ir a capacitarnos a Madrid”. **Secretaría de Modernización – Municipalidad de La Plata**

“Se cumplió sobradamente con las expectativas según los objetivos planteados en esta intervención. Es destacable la actitud vocacional y profesional del equipo de Expertos”. **Hospital de Niños de La Plata Sor María Ludovica -Ministerio de Salud.**

“Cabe aclarar la actitud docente de los expertos en el tema de gestión de la calidad para con los médicos y hematólogos, administrativos, mucamas, técnicos y médicos de otras especialidades. Asimismo, se destaca la capacidad, idoneidad y compromiso con el servicio”. **Unidad de Trasplante de Médula Ósea, Hospital Público.**

Las tres experiencias elegidas

Retomando lo comentado en los apartados precedentes, entendemos por cambios en las organizaciones nuevas formas de actuar y lo vinculamos a modificaciones en los procedimientos de trabajo, nuevos productos, rumbos diferentes en los programas, implementación de innovaciones, incorporación de sistemas informáticos, entre otros. Estos cambios responden a la necesidad de resolver problemas o de fortalecer las organizaciones a partir de nuevas concepciones en la forma de elaborar, implementar y/o evaluar lo que hacen las organizaciones.

Asimismo, concebimos que la mejora organizacional se relaciona con el incremento en la capacidad para satisfacer a los destinatarios o beneficiarios de los organismos que asistimos, a partir de un cambio en su desempeño.

Respecto a capacidades estatales existen múltiples definiciones. Siguiendo a Ospina (2002) la capacidad institucional es uno de tantos conceptos “blandos” en la literatura de la administración pública que se puede interpretar de muchas maneras. La autora retoma la definición de Hilderbrand y Grindle (1997: 34) a que sirve como punto de partida para la discusión: “capacidad es la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible”. Sin embargo, esta definición para la autora esconde la complejidad del concepto, en particular, cuando se usa bien sea para investigar o para diseñar una intervención (en el caso

que nos ocupa, una asistencia técnica). Por ejemplo, algunos autores distinguen entre la idea de capacidad como proceso (esfuerzos por mejorar la capacidad) y capacidad como producto o resultado de un proceso (las habilidades producidas). Otros autores dividen las capacidades sean políticas, administrativas o de gobierno⁸. En este marco interesa resaltar que la entendemos como resultado de una expresión combinada de la capacidad técnico-administrativa y de la capacidad política, como dos puntas de un mismo ovillo y en nuestras asistencias técnicas tomamos en cuenta ambas aristas ya que creemos que cada una de ellas es condición necesaria pero no suficiente.

En función de lo anterior, a continuación comentamos brevemente tres experiencias, que además integran la Mesa, en las cuales colabora el equipo de expertos y que consideramos significativas por su heterogeneidad (un órgano de la Constitución, un Hospital provincial y un taller de Justicia) y magnitud en el alcance de las asistencias:

- **Caso Fiscalía de Estado:** la Fiscalía de Estado tiene como misión la representación y defensa en juicio de la provincia de Buenos Aires tanto en carácter de demandada como demandante. Se realizaron dos asistencias en este organismo, una finalizada y otra en proceso de desarrollo. La primera, tuvo como objetivo el fortalecimiento y consolidación del área de capacitación (central para garantizar el acompañamiento y el cumplimiento de otras líneas de mejora impulsadas en el marco del Plan Estratégico 2016/2020 y de los planes operativos anuales). La segunda, una asistencia vinculada a la revisión, el análisis y la evaluación de los procesos de seguimiento diseñados para medir el avance de los objetivos estratégicos propuestos.
- **Caso Programa Integral de Acción y Prácticas Restaurativas:** la asistencia la solicita el Juzgado de Ejecución N° 1 de Gral. San Martín, que es uno de los actores principales en la promoción de este nuevo paradigma en la justicia. Se detecta, luego de 5 años de implementación de los talleres de Justicia Restaurativa que se desarrollan en el Penal N° 47 de San Martín⁹, que se han obtenido resultados ampliamente satisfactorios desde lo vivencial y que la palabra y la escucha es fundamental para los procesos resocializadores. En este marco se propone realizar una evaluación que integre una perspectiva cuali-cuantitativa de los resultados alcanzados. Para ello se diseñaron un conjunto de técnicas de relevamiento para poder aplicar antes de los talleres y a su finalización, de modo de contar con la voz de los protagonistas. Asimismo, se realizaron un conjunto de entrevistas y observaciones.
- **Caso Hospital Interzonal General de Agudos (HIGA) “Gral. San Martín”:** la Asistencia la solicita el Director del hospital, requiriendo la colaboración para la mejora de los procesos del Depósito de insumos y la

⁸ Para este tema recomendamos la lectura de Repetto (2004), Bernazza y Longo (2014), entre otros.

⁹ Los objetivos del taller son: reflexionar acerca de cuáles fueron aquellos motivos que los llevaron a la cárcel, como así darles herramientas para lograr desconstruir la personalidad del pasado para construir una nueva personalidad, una nueva subjetividad. Asimismo, reducir la violencia en el ámbito carcelario y los índices de reiteración de delitos y reincidencias. En cada edición de los talleres participan un grupo de jóvenes privados de su libertad, la Jueza a cargo del Juzgado, la Defensoría Oficial y, de manera rotativa, responsables del CUSAM (Centro Universitario de la Universidad Nacional de San Martín), de la asociación civil Nuevo Concepto Penal, personal del Patronato de Liberados Bonaerense, del Hospital Interzonal de Agudos Eva Perón (ex Castex) y de Organizaciones sociales de víctimas de delitos.

definición de puestos de trabajo afectado a dicha unidad. El Depósito tiene una dimensión aproximada de 710 m² y atiende los requerimientos de 65 servicios. La asistencia se desarrolló en tres ejes de trabajo:

- ✓ asesoramiento en la programación y en la implementación del recuento inicial de los insumos hospitalarios, que incluyó el diseño y la elaboración de procedimientos, instructivos y formularios;
- ✓ planificación para la implantación del sistema de registración informático previsto por el Ministerio de Salud de la Provincia y normalización de los procesos de ingresos y egresos de insumos, a través del diseño y elaboración de procedimientos, instructivos y formularios, y;
- ✓ realización de actividades de sensibilización al personal involucrado con los procedimientos de trabajo aprobados por la Dirección del Hospital.
- ✓ definición de puestos de trabajo.

En síntesis, la AT se centró en la implantación de un sistema informático de registración y control de insumos hospitalarios (para cumplir con disposiciones del Ministerio de Salud de la Provincia), rediseño y normalización de los procesos de que se desarrollan en el ámbito del Depósito, la definición de puestos de trabajo (actualmente no se encuentran definidos en la mayoría de las administraciones públicas de la provincia). Complementariamente, se mejoró el espacio físico del depósito a partir de reformas edilicias, reubicación de palets (que aumentaron la capacidad de metros cúbicos disponibles para el almacenamiento) y mejoras en la iluminación.

A modo de cierre

Consideramos que en las asistencias técnicas, el trabajo que iniciamos con los organismos de forma colaborativa implica diversos cambios. Cambios en los organismos, ya que modifican procesos, incorporan nuevas modalidades de trabajo, logran articular entre áreas y reflexionar sobre el quehacer cotidiano, identificando problemas y formas de superarlos. Para estas instancias requieren de acompañamiento, asesoramiento y guía. La perspectiva y metodología de trabajo no sirve si no es reapropiada y resignificada por los equipos de trabajo que solicitan la asistencia. En este punto coincidimos con Grandinetti (2011) en la necesidad de superar la noción de cambio como ruptura y asumir la noción del cambio como proceso de vivificación organizacional permanente. Muchos de los testimonios recogidos dan cuenta de ello. Del mismo modo, las tres experiencias que hoy nos acompañan en esta Mesa han iniciado procesos que implicaron aprendizajes en distintas aristas de su organización. Por ello creemos que vale la pena conformar instancias como éstas y contar cómo se trabaja conjuntamente y los avances y dificultades que van surgiendo en estos trayectos.

También se generan cambios en el propio equipo de expertos y en nuestros saberes particulares. Nosotros nos enriquecemos en cada asistencia, en sus temáticas, especificidades y en el intercambio cotidiano. Nuestro lugar es un espacio de incidencia, ya que accedemos a información de la organización que muchas veces no se la concibe como tal y, asimismo, trabajamos en forma simultánea con los tomadores de decisión y con los agentes que implementan los programas y políticas. En este aprendizaje colectivo, retroalimentamos las experiencias

particulares con visiones generales que vamos conformando luego de este recorrido de más de 5 años como equipo de expertos, de la variedad de organismos con los que hemos trabajado, de los equipos interdisciplinarios e interinstitucionales que fuimos conformando, con los que muchas veces quedamos en contacto más allá de que hayan finalizado las asistencias. Ejemplo de esto es la resolución de inquietudes o búsqueda de orientaciones de los referentes de AT concluidas, aun cuando no existen lazos formales que enmarquen la solicitud (Plan de Trabajo vigente).

Tal como sostiene (Gutiérrez 2008) no se responde con soluciones disponibles científicamente ante los requerimientos y las exigencias establecidas por los tomadores de decisiones, se interpretan y recurren a conocimientos especializados con el fin de establecer y avanzar en cuestiones de política sobre sus propias propuestas y, agregamos, en base al conocimiento que se fue generando a través de todos estos años de forma contextualizada, es decir con conocimiento situado en organizaciones públicas en la provincia de Buenos Aires, hilvanando la perspectiva política y la técnica.

Considerando la perspectiva sociológica y politológica, el estudio de los “expertos” adquiere la mayor importancia debido a la capacidad de estos actores de relacionarse conjuntamente con las esferas del saber y las esferas del poder. Sin embargo, dicho relacionamiento entre los mundos “técnico” y “político”, implica ver más allá de los mismos y supone que éstos no actúan, ni utilizan su expertise de manera aislada, sino de forma relacional, dependiendo siempre de un contexto en particular (Gómez Cárdenas, mimeo).

Llevar adelante las transformaciones necesarias para mejorar y fortalecer el Estado, sus organizaciones y políticas, requiere de múltiples requisitos, en primer lugar de decisión política y formulación de planes y proyectos; variados recursos, entre ellos cuadros técnico-políticos capaces de motorizar los cambios pertinentes. Uno de los caminos es la profesionalización y la capacitación del recurso humano existente. Hemos tenido esa posibilidad y consideramos que la hemos capitalizado con mucho compromiso y vocación. Conformamos un equipo de trabajo con enormes potencialidades y hemos recorrido junto a las organizaciones que han confiado en nuestra tarea un interesante trayecto.

Finalmente, esperamos que las experiencias que compartamos en esta Mesa puedan inspirar a otros grupos de trabajos y contribuyamos a aportar en el rumbo de los cambios en las organizaciones que hoy se requiere para fortalecer las instituciones estatales.

Referencias

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte”. En Revista Estado y Políticas Públicas, N° 3. Buenos Aires: FLACSO, pp 107-130.

Camou, A. (2006). "El saber detrás del trono". En Garcé, A. y Uña, G. (eds), *ThinksTanks y políticas públicas en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo-CIPPEC-IDRC-Konrad Adenauer Stiftung, pp. 139-76.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública (Aprobada por la V Conferencia

Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2016). Guía Referencial Iberoamericana de Competencias Laborales en el Sector Público Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá, Colombia.

Fernández, G. (2000). La observación y el registro en el ámbito institucional. En A. Corbalán de Mezzano (Comp.). *Institucionalistas Trabajando* (pp. 215-222). Buenos Aires: Editorial EUDEBA.

Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?. En Galinelli, Bernardo; Pagani, Ma. Laura y Payo, Mariel (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaría para la Modernización del Estado, La Plata.

Grandinetti, R. (2011). “Innovación y Estrategias de Cambio” <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/127859/632615/file/Material%20de%20Lectura%20Seminario%202.pdf> (Consultado 25/7/2018).

Gil García, M (2017). “Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)”. En Revista Perspectivas de Políticas Públicas. (Vol. 7, N° 13), pp. 139-160. En: <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/viewFile/1674/1242> (Consultado 19/7/2018)

Gómez Cárdenas, C. (mimeo) “Expertos en la transferencia y adaptación de Políticas Públicas”. Disponible en: https://campusvirtual.univalle.edu.co/moodle/pluginfile.php/706382/mod_resource/content/1/EXPERTOS%20EN%20LA%20TRANSFERENCIA%20Y%20ADAPTACI%C3%93N%20DE%20POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS.pdf. (Consultado 28/7/18)

Gutiérrez, Ricardo A. 2008. “When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil.” Serie Documentos de Trabajo Escuela de Política y Gobierno 33, p. 1–29. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/33.pdf>. (Consultado 19/7/2018).

Huber, B. (1998) Experts in organizations: the power of expertise. Zurich: Institute for Research in Business Administration. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/9d2f/79399f7958e0d02caf55ef2891e23142dafc.pdf> (Consultado 29/7/2018).

Marín, G. y Giroto, L. (2015). Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial. En Galinelli, Bernardo; Pagani, Ma. Laura y Payo, Mariel (2015). *Estudios sobre Gestión Pública. Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial*. Subsecretaría para la Modernización del Estado, La Plata.

Krieger, M. J. y Fassio, A. (2016). El análisis organizacional: el diagnóstico y la intervención en las organizaciones públicas, en M. J. Krieger (coord.), *Métodos y técnicas de diagnóstico e intervención en administración pública* (pp. 81-106) Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar.

Negri, S. (2000, Octubre). “La Función Pública en la República Argentina: Impresiones de una historia reciente de avances y retrocesos. El caso del Cuerpo de Administradores Gubernamentales”. En *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. República Dominicana, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Neiburg, F. y Plotkin, M. (2004). “Introducción”, en *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.

Núñez, R. (2007). *Del rol estático a la posición dinámica en el desarrollo de las prácticas. Redes Comunitarias. Afluencia teórico metodológicas y crónicas de intervención profesional*. Buenos Aires: Espacio.

Olsen, J. (2005). “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia”. En *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, 31, Caracas, Venezuela, 45-64.

Ospina, S. (2002). “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”. En VII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal. Disponible en: <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina> (Consultado 29/7/2018).

Oszlak, O. (1997). “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. En *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, 9, Caracas, Venezuela, 7-60.

Petit, F. (1984). *Psicosociología de las Organizaciones. Introducción a sus fundamentos teóricos y metodológicos*. Barcelona: Herder, Biblioteca de Psicosociología N° 13.

Pulido, N. (2005). “El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica”. En *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.

Repetto, F. (2004). “Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD s/ Reforma del Edo. y de la Administración Pública; Panamá.

Rodriguez Mansilla, M. (1992). *Diagnóstico organizacional*. 6ta Edición. Alfaomega Grupo Editor. Ediciones Universidad Católica de Chile

Schlemenson, A. (1990). *La perspectiva ética en el análisis organizacional*. Buenos Aires: Paidós.

Sobrero, F. (2009). *Análisis de Viabilidad: La cenicienta en los Proyectos de Inversión*. En: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/5/Sobrero,%20Francisco%20-%20ESTUDIOS%20DE%20VIABILIDAD%20LA%20CENICIENTA%20DE%20LOS%20PROYECTOS%20DE%20INVERSION.pdf> (Consultado 19/7/2018)