

# Nuevas Rutas para la Prestación de Servicios Públicos: Cómo cumplir la promesa a la ciudadanía

Buenos Aires, Argentina  
Septiembre 2007

**CIPPEC**

CENTRO DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

PRICEWATERHOUSECOOPERS 



# Presentación

Este texto es el resultado del trabajo conjunto entre PricewaterhouseCoopers (PwC) y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). La primera parte consiste en un resumen de la reciente publicación “The Road Ahead for Public Service Delivery. Delivering on the Customer Promise” del Instituto de Investigación de Políticas Públicas de PwC.

Diversos países del mundo y de la región han emprendido reformas e innovaciones en el Estado. A través de su trabajo con organismos del sector público, PwC ha encontrado cierta similitud en los enfoques utilizados. La publicación que aquí se resume es el resultado de esa experiencia de trabajo, respaldada además por entrevistas con líderes del sector público. El mensaje central es que existen cinco facilitadores estratégicos clave para “cumplir la promesa a la ciudadanía”, a saber: (1) conocer al usuario - ‘la centralidad del ciudadano’, (2) romper barreras - ‘el gobierno conectado’, (3) otorgar poder a las instituciones - ‘la creación de capacidades’, (4) lograr beneficios mediante modelos apropiados - ‘el cumplimiento de la promesa’ y (5) mejorar continuamente - ‘la innovación’.

La segunda parte es de contenido específico local. En ella se ofrecen comentarios acerca de la aplicabilidad de algunas recomendaciones de la publicación de PwC en la Argentina actual. El análisis recurre a observaciones hoy en día ampliamente aceptadas acerca de la realidad socio-política, cultural e institucional del país, y a los hallazgos de una encuesta recientemente dada a conocer por CIPPEC y CiGob sobre los instrumentos de gestión utilizados por algunos directivos públicos. De ambas fuentes de análisis se desprende que la aplicación y el éxito de una estrategia centrada en el cumplimiento de cara a la ciudadanía, como la propuesta por PwC, deberá sortear dificultades y condicionantes no menores. Esta sección termina en una nota positiva: tres experiencias promisorias de transformación en el sector público a nivel nacional, provincial y municipal son expuestas, y sus logros y factores de éxito develados.

El documento finaliza con algunas reflexiones que pretenden abrir un debate constructivo entre quienes desde dentro y fuera del Estado y del país pueden contribuir a mejorar la vida y convivencia de todos.

# Nuevas rutas para la prestación de servicios públicos: Cómo cumplir la promesa a la ciudadanía

Cumplir las expectativas de los ciudadanos requiere un enfoque centrado en la ciudadanía, construido sobre la base de la integración de las organizaciones del sector público, la utilización de tecnología y, cuando resulta relevante, la experiencia del sector privado, de modo de desarrollar nuevos modelos para la provisión de servicios públicos.

Las reformas del sector público orientadas a mejorar la prestación de servicios han recibido considerable atención durante la última década. Ciertas tendencias mundiales, como las crecientes expectativas de los usuarios, las restricciones presupuestarias, la competencia global por las inversiones, los programas de reforma del Estado y los cambios demográficos, han transformado el entorno en el cual el sector público opera. Esto, a su vez, ha eliminado las antiguas limitaciones y creado nuevas oportunidades. Las crecientes expectativas de

los ciudadanos han sido y serán fundamentales en la demanda de mejores servicios públicos, trascienden el nivel económico, la geografía y los distintos métodos de financiamiento, administración y prestación de los servicios.

Exigido por estas cambiantes expectativas, el sector público se ve cada vez más presionado a redefinir su rol, enfocándose hacia el ciudadano sobre la base de modelos integrados de prestación de servicios. Para alcanzar los objetivos esperados, estos modelos deben estar basados en una respuesta más eficiente y efectiva, si se proponen atender las necesidades de los usuarios, sean personas, empresas u Organizaciones No Gubernamentales.

Esto significa colocar y mantener las necesidades del ciudadano en el centro de cada decisión, desde la formulación y el diseño de estrategias hasta su ejecución. La reingeniería de procesos en el gobierno es a menudo necesaria para implementar mejoras que eliminen actividades redundantes y duplicadas, produciendo así un “trayecto del usuario” más efectivo, lo que significa que las experiencias que un usuario tenga al interactuar con los entes prestadores de servicios públicos sean positivas.

*“El gobierno debe ajustarse al ritmo de vida de la gente”.*

Jean-François Copé, Ministro de Presupuesto y Reforma Administrativa de Francia.

*Si los gobiernos no logran aumentar la competitividad del empleador público en el mercado de trabajo, las posibilidades de incorporar personal altamente calificado a las empresas públicas disminuirá drásticamente”.*

OCDE, “Public sector - an employer of choice”. Informe sobre el proyecto de empleo público competitivo, por Kirsi Aijaila.

Hay muchas iniciativas que ya están siendo implementadas que demuestran cómo, en las circunstancias adecuadas, se pueden desarrollar modelos efectivos de prestación de servicios públicos, mediante la combinación de capacidades y culturas complementarias de entes públicos y privados.

La tecnología es también un facilitador clave. El desarrollo de modelos orientados al ciudadano requiere conocimiento sobre los diversos usuarios, teniendo en cuenta sus deseos y necesidades (tanto demográficas como actitudinales) de manera integral: distinguiendo medios y fines, concentrándose en mejorar el trayecto del usuario y en obtener beneficios tangibles en un contexto de comprensión de los riesgos asociados a los distintos modelos de prestación de servicios.

A través del trabajo de PwC con diversos organismos del sector público en casi todo el mundo que han emprendido exitosamente estas transformaciones, se ha encontrado una cierta similitud en los enfoques utilizados. Este documento se basa en nuestras experiencias de trabajo con dichos organismos, respaldada además por entrevistas con líderes del sector público. El mensaje central es que existen cinco facilitadores estratégicos clave para “cumplir la

promesa a la ciudadanía”, a saber:

- 1 Conocer al usuario - ‘Centralidad del ciudadano’
- 2 Romper barreras - ‘Gobierno conectado’
- 3 Otorgar poder a las instituciones - ‘Creación de capacidades’
- 4 Lograr beneficios mediante modelos apropiados - ‘Cumplimiento de la promesa’
- 5 Mejorar continuamente - ‘Innovación’

El presente documento combina los principales hallazgos de la mencionada publicación de PwC, con casos de estudio concretos, desarrollados en forma conjunta entre CIPPEC y PwC, y está organizado en torno a estos cinco facilitadores. Su objetivo es brindar a los lectores una visión general para mejorar la prestación de servicios en el sector público, reconociendo que no existen soluciones instantáneas, ni un único enfoque correcto, respecto del camino a seguir.

## 1. Centralidad del ciudadano

Para el sector público, la prestación de servicios centrados en los usuarios no es una tarea fácil. Ello requiere superar una serie de desafíos de importancia, dado que los servicios que presta, en general, son y deben ser prestados en amplia escala, es decir, a un gran número de usuarios. Además, en sus trayectos el usuario por lo general interactúa con diversas áreas del sector público. Adicionalmente, la problemática de la diversidad debe ser abordada de manera que se consideren los atributos especiales y preferencias de procedimiento de cada usuario. Con el objeto de ser costo eficiente, debe desarrollarse también una comprensión detallada de los costos involucrados en la prestación de estos servicios. La centralidad del ciudadano necesitará a menudo tener en cuenta a los usuarios o clientes internos, es decir, a las distintas áreas del sector público que tienen que ser integradas como parte del camino hacia una mejora en la prestación de servicios.

Uno de los requisitos clave para cualquier estrategia centrada en el ciudadano es la comprensión del usuario. Se puede obtener un conocimiento profundo del mismo a través de varias fuentes

de información: demográficas, de comportamiento, de necesidades y actitudinales. La recolección de estos datos permitirá el trazado de un mapa con diferentes segmentos de usuarios. Éste servirá, a su vez, para la creación de múltiples canales de prestación de servicios alineados cada cual con las necesidades de los diversos usuarios.

Otro elemento clave en la centralidad del ciudadano incluye establecer estándares de servicio que reflejen medidas de orientación al usuario, crear y atribuir poder a “defensores del usuario” en distintos niveles de los organismos del sector público, e implementar procesos para garantizar que sus necesidades sean el estímulo para una mejora continua en la prestación de servicios. Esto permite la creación de múltiples canales de prestación, así como la adaptación de la prestación de servicios a los trayectos del usuario. Entonces, el conocimiento del usuario juega un rol vital en la mejora continua de la prestación de servicios.

## 2. Gobierno conectado

Casi todas las organizaciones del sector público y privado tienen estructuras jerárquicas. Dentro de esas estructuras, las unidades verticales independientes (o “silos”) son un rasgo común necesario para

finés administrativos. Eliminar los “silos” de las áreas estatales y crear un gobierno conectado no implica necesariamente una reestructuración a gran escala. Sin embargo, requiere de una visión común orientada al ciudadano con objetivos, resultados, información y flujos de procesos bien definidos.

En diferentes organismos, los factores clave involucrados en el impulso para construir un gobierno conectado incluyen, entre otros:

- la construcción de un liderazgo visible a un nivel jerárquico-estratégico,
- el establecimiento de metas comunes (estándares de servicio) para el gobierno conectado,
- la focalización en el nivel de entrada (donde los servicios se prestan en la práctica),
- el desmantelamiento de los silos dentro de la agencia misma, antes de desmantelar los silos entre agencias, y
- la instauración de un marco legal y político que posibilite los cambios.

*“La importancia de implementar un enfoque moderno y orientado al ciudadano para la provisión de los servicios públicos es generalmente muy aceptada en el sector público y se ha convertido en una meta. Es una cuestión de competitividad y atractivo de país y los funcionarios públicos son, en la actualidad, sensibles a estos aspectos. Los desafíos hoy en día radican en cómo lograr eso en todos los departamentos. Es también un continuo proceso de cambio”.*

M. Wiseler, Ministro de la Función Pública y de la Reforma Administrativa, Ministro de Obras Públicas, Gran Ducado de Luxemburgo, enero 2007.

### 3. Creación de capacidades

La prestación de servicios públicos efectivos requiere una transformación en múltiples niveles: cambiar la forma en que los organismos del sector público actúan, la manera en que perciben sus roles y cómo comparten información, tanto entre sí como con empresas y usuarios. Cinco factores son fundamentales para esto:

- Estrategia: mejora del desempeño y reforma de procesos, apoyados por tecnología
- Liderazgo: asegurar conocimiento y apoyo de las altas jerarquías
- Diseño organizacional: creación de instituciones poderosas y responsables del enfoque pan-gubernamental de servicio centrado en el usuario y del gobierno conectado
- Personas/Capacidad/ Capacitación: focalizar la construcción de capacidades internas necesarias para administrar la transformación, gestionar el talento y capacitar al personal del sector público para responder a las cambiantes necesidades de los usuarios y

- Cultura: la gestión del cambio en toda la organización es clave para el éxito de una estrategia con centralidad del usuario.

### 4. Cumplir la promesa

Para cumplir la promesa al ciudadano, las metas de la prestación de servicios públicos deben ser claramente comprendidas. Estas metas pueden resumirse en la calidad del servicio (accesibilidad, puntualidad y consistencia de los niveles de servicio); el costo del servicio (fomento de una buena relación costo-beneficio y/o precio-calidad); y la segmentación de usuarios (la necesidad de que existan distintos canales y ofertas de servicios basados en un conocimiento integral de los mismos).

El primer paso hacia el cumplimiento de la promesa es definir claramente la función del organismo, sea como diseñador de políticas públicas, regulador o proveedor de servicios. Esto requiere un análisis detallado de la división entre su función “soberana” (implementación de políticas) y su función “no esencial” (actividades que en algunos casos podrían ser cumplidas igual de bien o mejor, por terceros).

Se necesita una seria evaluación de cómo la tecnología podría ayudar a

cumplir las metas, reconociéndose que el gobierno electrónico es un medio cada vez más importante en la prestación de servicios.

El uso de asociaciones colaborativas (ya sean asociaciones público-privadas, asociaciones sector público-sector voluntario, servicios compartidos o tercerización) deberían ser cuidadosamente consideradas. Seleccionada la modalidad de asociación, la gestión y supervisión recurrente debe ser una prioridad que se logra a través de metas claramente definidas, horizontes temporales fijos, monitoreo continuo del desempeño, detección y mitigación de riesgos, acuerdos de asociación flexibles, manejo de expectativas y conciencia sobre posibles dilemas éticos.

en el sector privado. Claramente, este ha dejado de ser el caso. Los organismos del sector público tratan de “asimilar” las mejores prácticas de otras organizaciones (tanto del sector público como del privado) para promover la innovación.

El “benchmarking”, o uso de indicadores de referencia para la medición del desempeño, puede jugar un rol útil en este proceso, ayudando a los distintos organismos del sector público a comprender cuáles aspectos de sus actividades de prestación de servicios se beneficiarían con la innovación, y cuál es el mejor modo de documentar y adoptar nuevos enfoques.

## 5. Innovación

La innovación y la mejora continua son esenciales para la sustentabilidad de la reforma del Estado. Sin embargo, algunos organismos del sector público han resistido el concepto de innovación, creyendo que es más aplicable al sector privado. En algunos ámbitos ha existido la percepción de que como el sector público no opera en un entorno competitivo no está sujeto a los criterios de éxito o fracaso que motivan la innovación



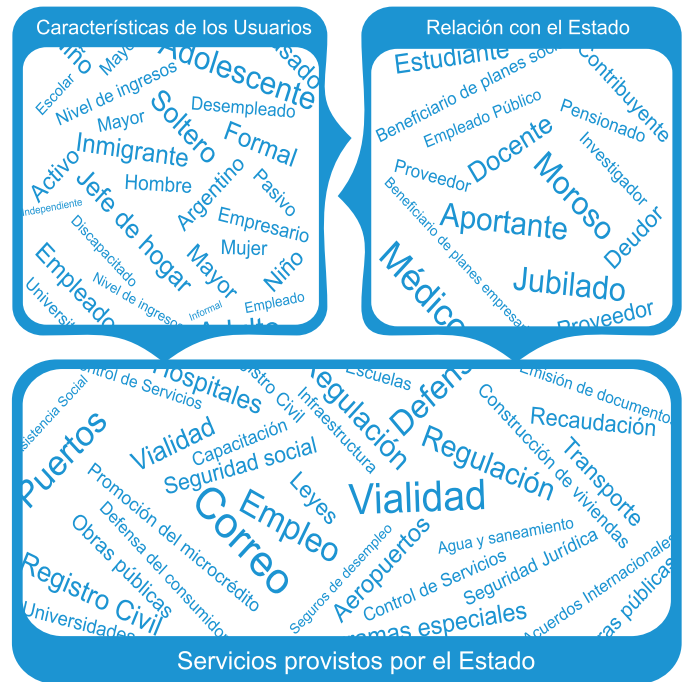
# La congestionada ruta de la prestación de servicios públicos en la Argentina

Así como el gobierno “debe ser adecuado al ritmo de vida de la gente”, también ha de adecuarse a su propia realidad. En las siguientes páginas se comenta sobre la aplicabilidad en la Argentina de las propuestas antes presentadas, a través del análisis de algunos de los condicionantes para su implementación. Antes de terminar, se dan a conocer tres experiencias que nos enseñan cómo, dónde y cuándo dichas propuestas pueden tener éxito en nuestra realidad, así como también en otros países en desarrollo.

Los condicionantes identificados y analizados son la relación entre el Estado como prestador de servicios y sus usuarios, la dimensión del aparato público y ciertas prácticas arraigadas en la prestación de servicios públicos.

## La compleja relación prestador-usuario

El aparato público debe proveer servicios a los integrantes de una sociedad cada vez más diversa, cuyos habitantes tienen necesidades, preferencias y expectativas diferentes y dinámicas. La combinación de estas características en los usuarios origina carencias y así relaciones particulares con el Estado que, en la práctica, se manifiestan en demandas de servicios y canales específicos cambiantes. Además, se espera que el aparato público responda satisfaciendo simultáneamente a la totalidad de los usuarios.



El hecho de que el Estado deba proveer múltiples servicios de una manera eficiente, equitativa y transparente a un universo dinámico de ciudadanos es una tarea sin duda exigente, que requiere gran capacidad abarcativa y adaptativa.

## La dimensión del Estado

Los 2.242 gobiernos locales, las 23 provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el gobierno nacional son administrados por unos 2,5 millones de empleados públicos

que ejecutan un gasto consolidado cercano a los 200.000 millones de pesos.

Las miles de dependencias y estructuras de gobierno que existen en el país deben proveer sus servicios en medio de una extensa superficie y diversidad geográfica, heterogeneidad cultural y variadas necesidades poblacionales, signadas todas por marcados contrastes socio-económicos y político-institucionales.

Se deduce naturalmente que para llevar adelante mejoras significativas en la provisión de servicios públicos en la Argentina se requiere de la disposición de innumerables agentes de cambio. Así, cobra relevancia el concepto de “gobierno conectado” propuesto. Los cambios muy aislados o parciales, reducidos a sólo algunos organismos del sector público, pueden terminar redundando en esfuerzos parciales y mejoras de sólo una parte del sistema si no forman parte de iniciativas conjuntas e integradas en los distintos niveles y áreas del gobierno. Los cambios de mayor envergadura necesitarán, como se ha reconocido, de la confluencia y apoyo de los actores políticos del caso, tanto para el impulso inicial de las transformaciones como para la continuidad en el tiempo que su éxito requiere.

## Las prácticas acostumbradas

Existen, en la Argentina, como en casi todo el mundo, prácticas en la prestación de servicios por parte del sector público que podrían constituirse en obstáculos adicionales para la aplicación de las recomendaciones presentadas en esta publicación. Algunas son legales o regulatorias, como la existencia de carreras y cuadros profesionales en



la administración pública que limitan la posibilidad de impulsar cambios en su desempeño, roles y funciones. Otras son culturales, como la lógica político-partidaria que, entre otras cosas, lleva a la discontinuidad de los programas de gobierno; la lógica clientelar, que sesga la distribución de bienes y servicios; y la lógica burocrática, que muchas veces entorpece la relación entre la sociedad y el Estado. También existe una tendencia a diseñar políticas reactivas que pretenden responder al imperativo de las urgencias sin necesariamente prever

la sustentabilidad de las decisiones y, por ende, la racionalidad en la asignación de los recursos públicos.

Los hallazgos de la encuesta realizada por Fundación CiGob y CIPPEC, destinada a conocer los criterios y herramientas de toma de decisiones de algunos funcionarios públicos argentinos, permiten identificar otras prácticas de gestión pública alejadas de las propuestas aquí presentadas.

En síntesis, las condiciones del aparato público aquí analizadas nos

presentan un panorama complejo en el que la brecha entre el modelo propuesto y la realidad argentina pareciera evidente. Por consiguiente, una mirada más focalizada en dependencias particulares encuentra situaciones propicias para el mejoramiento en la provisión de servicios públicos en el país, en línea con las recomendaciones contenidas en la publicación. Así lo demuestran los tres casos presentados a continuación, desarrollados cada uno en un nivel diferente de gobierno.

Facilitadores estratégicos para “cumplir la promesa a la ciudadanía”	Condiciones necesarias	Prácticas identificadas por la encuesta <sup>1</sup>
Centralidad del Ciudadano	Conocimiento de las características de los ciudadanos y usuarios de los servicios.	<p>El 70% no realiza encuestas a beneficiarios o a la comunidad.</p> <p>El 97% manifiesta no tomar en forma prioritaria tales fuentes de información.</p> <p>El 70% declara nunca haber consultado encuestas.</p>
Gobierno conectado	<p>Liderazgo visible que fije metas comunes.</p> <p>Alineación de una visión orientada al ciudadano en la totalidad de las agencias de gobierno.</p>	Dos tercios de los funcionarios de conducción afirman tener en cuenta el plan de gobierno para la toma de sus decisiones, pero sólo un tercio reconoce haber recibido directivas claras sobre metas a cumplir.
Creación de capacidades	Definición de indicadores para medir el desempeño de los empleados, de modo de lograr sistemas meritocráticos.	<p>Sólo el 10% siempre establece metas de calidad y productividad.</p> <p>Si bien el 80% declara rendir cuentas regularmente, el 60% desconoce los criterios de evaluación de su desempeño.</p>
Cumplimiento de la promesa	Comprensión del rol de las organizaciones del sector público.	El 64% sostiene no haber recibido material informativo al asumir su cargo en el organismo.
Innovación	Análisis de mejores prácticas nacionales e internacionales, públicas, privadas y mixtas.	La encuesta no reúne información al respecto.

1. “Primera Edición de la Encuesta a la Alta Dirección Política”, Proyecto de indagación sobre prácticas de trabajo de la dirigencia de gobierno, Fundación CiGob y CIPPEC, Buenos Aires, Argentina, julio de 2007.

## Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios. Gobierno nacional

El Programa Auditoría Ciudadana – Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (PAC, [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)) fue puesto en marcha en agosto de 2003 por la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina. Su objetivo general es obtener información sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales para contribuir a la formulación de una agenda de los asuntos públicos locales que fomenten la democracia y la gobernabilidad.

Sus objetivos específicos son:

- Proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática.
- Resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas para promover su réplica.
- Desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica

e informadamente en los asuntos locales.

- Construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local.

### Principales características metodológicas

- El Programa reconoce en la incorporación de experiencias internacionales a uno de los factores clave de éxito. El mismo, estudió el modo de funcionamiento de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica y la adaptó al entorno local.
- El diseño de las acciones tendientes a mejorar ciertas prácticas se realiza a partir de un mapa de fortalezas y debilidades, elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad. De este modo, el Programa propicia y promueve acciones que remueven al Estado de una posición monopolizadora de la acción pública y considera a los ciudadanos, las organizaciones sociales y al sector privado como socios estratégicos en la implementación de políticas para el desarrollo.
- Con el objeto de lograr una mejora continua, el PAC realiza evaluaciones externas e internas periódicamente. Éstas permiten

identificar lecciones aprendidas y tareas pendientes. Las evaluaciones consideran la opinión de los beneficiarios directos, del Consejo Asesor del Programa, de los equipos de investigación externa responsables de las encuestas y de los grupos focales y de los integrantes del equipo técnico encargado de la implementación. Para llevar a la práctica los proyectos presentados durante la Audiencia Pública y los que surgen a partir de los Foros Cívicos, la Subsecretaría desarrolla una estrategia de articulación y cooperación con programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, el sector privado y otros municipios.

### Factores de éxito y logros destacados

- 56 municipios adheridos al PAC, representando alrededor de 5 millones de habitantes.
- 38 Foros Cívicos constituidos, capacitados y activos.
- 50 proyectos formulados por Foros Cívicos.
- 32 Audiencias Públicas realizadas.
- Articulación con el Proyecto “Construyendo Puentes”, financiado por el Gobierno de Nueva Zelanda. El objetivo del mismo es complementario al del PAC. Mientras este último

ofrece a los municipios una herramienta de evaluación participativa que proporciona a la ciudadanía y al gobierno local un panorama detallado de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática, el Proyecto “Construyendo Puentes” tiene el fin de ayudar a las comunidades locales a superar las debilidades detectadas por el PAC. Es decir, invita a los ciudadanos de los municipios a retomar las propuestas formuladas en la Auditoría Ciudadana para transformarlas en acciones y resultados reales.

- El Programa despliega una metodología altamente replicable por ser de escala local y por su implementación en fases que admiten ajustes, correcciones y la incorporación de lecciones aprendidas, cumpliendo así uno de sus objetivos: la identificación y difusión de buenas prácticas democráticas para promover su réplica.

A través del PAC se ha desplegado una política pública participativa que permite conocer el estado de la relación entre la ciudadanía y su gobierno y que brinda a ambos una herramienta para mejorar sus instituciones, recrear el necesario pacto de confianza entre la ciudadanía y sus administradores y alcanzar mayores niveles de transparencia en la gestión de gobierno, con el objeto último de autoevaluar y mejorar la vida democrática de una comunidad.

## Resumen de acciones encaradas y principales resultados obtenidos

Conocer al Usuario - Centralidad del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de las deliberaciones y opiniones de la propia comunidad.</li> <li>• Evaluaciones externas periódicas e internas en las que se considera la opinión de los usuarios.</li> </ul>
Romper barreras - Gobierno Conectado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acciones de cooperación y estrategia de articulación con programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros, sector privado y otros municipios.</li> </ul>
Mejorar continuamente - Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptación al entorno local del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica.</li> <li>• Metodología altamente replicable que permite la identificación y difusión de buenas prácticas democráticas.</li> </ul>

### Principales Resultados

- 56 municipios adheridos al PAC (que representan casi 5 millones de habitantes).
- 38 Foros Cívicos constituidos, capacitados y activos.
- 50 proyectos formulados por Foros Cívicos.
- 32 Audiencias Públicas realizadas.

**“Proyecto Construyendo Puentes”,** financiado por el Gobierno de Nueva Zelanda.

El objetivo de este Proyecto es complementario al del Programa Auditoría Ciudadana. Mientras este último ofrece a los municipios una herramienta de evaluación participativa que proporciona a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática, el Proyecto “Construyendo Puentes” invita a los ciudadanos de los municipios a retomar las propuestas formuladas en la Auditoría Ciudadana para transformarlas en resultados concretos.

## Proyecto Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca. Gobierno provincial

La misión de la Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca (ADEC, [www.adec.net.ar](http://www.adec.net.ar)), creada por una ley provincial en octubre de 1999, es lograr la articulación empresaria, gubernamental y social para la construcción concertada y equitativa del desarrollo de Catamarca y la región.

Entre sus objetivos específicos están los siguientes:

- Servir de marco de referencia para la discusión de políticas públicas.
- Ampliar la participación de actores relevantes.
- Promover la identificación y formación de líderes empresariales, gubernamentales y sociales.
- Promover la competitividad sistémica.
- Fortalecer canales de información entre lo público y lo privado.
- Identificar y desarrollar cadenas de valor de cada región, sus puntos débiles, sus líderes y posibles soluciones.
- Impulsar programas de formación que estimulen el espíritu emprendedor, principalmente entre jóvenes y desempleados.

### Principales características metodológicas

- Para ampliar la participación de los sectores relevantes de Catamarca, el gobierno de la provincia elaboró un Plan Estratégico Participativo que concluyó en diciembre de 1996, en el que se involucraron algo más de 4.000 personas. Este fue un espacio de diálogo que se constituyó como primer antecedente para el surgimiento de la ADEC.
- Para lograr la complementación del sector público y el privado, la ADEC fue creada como una asociación mixta pública y privada, en la que el presidente honorario es el gobernador. Cada tres años rota la presidencia ejecutiva entre ambos sectores, conservando la mayoría de miembros del Consejo de Administración, el sector privado.
- Para conocer las necesidades de los eventuales beneficiarios del Proyecto, en diciembre de 2003, los socios de la ADEC realizaron un diagnóstico sistémico de Catamarca. Así detectaron cuatro problemas centrales: la falta de una estrategia de desarrollo sustentable, la carencia de un ambiente competitivo y escaso desarrollo de cadenas de valor, la alta dependencia de la sociedad en el Estado, y la falta de claridad en el rol del Estado como promotor del desarrollo.

### Factores de éxito y principales logros

- Ante la falta de una estrategia de desarrollo sustentable, como resultado de las acciones de

la ADEC e instituciones como la Fundación del Tucumán, la Fundación Salta y la Fundación Jujena para el Desarrollo, la Región del NOA (Noroeste argentino) ha planteado la necesidad de desarrollar una planificación estratégica hacia el año 2016 (Manifiesto firmado por los 5 gobernadores y todos los sectores sociales de la región en Tucumán, el 16 de agosto de 2004). El proceso, que ha incluido fuertes instancias de sensibilización, está pasando por una fase intermedia que, si bien es considerada lenta en comparación con las expectativas iniciales, ha sido sostenida sobre la base de relaciones y articulaciones en red que se fortalecen continuamente.

- Para superar la carencia de un ambiente competitivo y el escaso desarrollo de cadenas de valor, la Provincia de Catamarca, después de varios años de gestión conjunta con la ADEC, ha conseguido iniciar la fase de ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales vinculados a los sectores productivos, como parte del Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial. Este programa contempla la creación de Centros de Apoyo a la Producción en zonas clave de la provincia, donde las fuerzas productivas y de servicios interactúan con el Estado provincial (semilla de futuras delegaciones de la Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca en el interior). El

Proyecto contempla, además, el fortalecimiento de seis cadenas productivas de alto potencial, entre las que se destacan la vitícola, la nogalera, la de dulces y confituras regionales y la de especias.

- Para reducir la alta dependencia de la sociedad catamarqueña del Estado, desde el año 2004 se realizaron 3 ediciones del concurso “Nuevamente” en la región geográfica provincial (Este, Oeste y Valle Central). Esta iniciativa está orientada a catamarqueños jóvenes que tienen ideas creativas de negocios para desarrollar en la provincia. A su vez, el Estado logró la aprobación de la Ley provincial 5159, que institucionalizó la modalidad de este concurso bajo la denominación “Jóvenes Emprendedores”. La ADEC implementó la cuarta edición de “Nuevamente”, destinada a emprendedores con proyectos en marcha.
- Dada la falta de claridad en el rol del Estado como promotor del desarrollo, el Ministerio de Producción y Desarrollo de Catamarca trabajó sobre la base de los consensos logrados en la ADEC y elaboró un documento con los Lineamientos Estratégicos de Política. Éstos incluyen cuatro ejes de desarrollo que se aplican desde hace tres años. Además, elaboró un Perfil Productivo General y de varios sectores considerados estratégicos en Catamarca.

## Resumen de acciones encaradas y principales resultados obtenidos

Conocer al Usuario – Centralidad del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico Participativo de modo de lograr ampliar la participación de los sectores relevantes.</li> </ul>
Cumplimiento de la promesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación Mixta Público-Privada, lo que permite un mejor aprovechamiento de las habilidades relativas de los sectores público y privado.</li> </ul>

### Principales Resultados



Planificación estratégica del NOA hacia el año 2016.	Mediante el impulso de la ADEC y otras organizaciones regionales, se logró el desarrollo de dicha Planificación Estratégica, junto con el Manifiesto firmado por los 5 Gobernadores y todos los sectores sociales de la Región.
Desarrollo de las cadenas de valor de los sectores productivos provinciales.	Fase de ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Institucional de los Sectores Públicos Provinciales vinculados a los sectores productivos, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial (BID 1588/OC-AR).
Desarrollo de iniciativas para fomentar nuevos emprendimientos y reducir la dependencia del Estado.	Para superar la “Estado dependencia” de la sociedad Catamarqueña, se implementa el Concurso “Nuevamente” para fomentar el desarrollo de nuevos emprendedores. A partir de dicho concurso se logró: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realización de 3 ediciones del concurso por Región Geográfica provincial.</li> <li>• Aprobación de la Ley provincial 5159 que institucionalizó la modalidad de este concurso bajo la denominación “JOVENES EMPRENDEDORES”.</li> <li>• Realización de la cuarta edición de “NUEVAMENTE”, destinada a emprendedores con proyectos en marcha.</li> </ul>
Definición de Estrategias de Desarrollo y Políticas Productivas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Ministerio de Producción y Desarrollo de Catamarca, trabajó sobre la base de los consensos logrados en la ADEC y elaboró un documento con los Lineamientos Estratégicos de Política y también elaboró un Perfil Productivo General y de varios sectores considerados estratégicos en Catamarca.</li> </ul>

El intercambio con los sectores relevantes permitió a la ADEC y, consecuentemente, al gobierno partir de un entendimiento de la situación y problemáticas actuales provinciales, así como de las expectativas de los ciudadanos. Dicho conocimiento

posibilitó, a su vez, articular sus acciones y destinar recursos a las temáticas consideradas prioritarias por la sociedad.

## Transparencia en la Gestión. Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires. Gobierno municipal

Con el objeto de impulsar herramientas de transparencia en la gestión y participación ciudadana en los asuntos públicos, implementar un sistema de rendición de cuentas y monitoreo periódicos y fomentar una alianza estratégica entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general, el Municipio de Morón diseñó y desarrolla tres programas: Programa “+Transparencia” (diciembre 1999), Programa “Discrecionalidad Cero” (marzo 2004) y Programa “Demostrar” (julio 2007). La información relativa a estos componentes se encuentra disponible en [www.moron.gov.ar](http://www.moron.gov.ar).

El Programa “+Transparencia” se centra en el diseño e implementación de actividades que permiten fortalecer la gestión de la Municipalidad de Morón. Bajo su órbita se encuentra la Oficina Anticorrupción, la instrumentación de políticas de gestión en el campo de las compras públicas y otras. El Programa “Discrecionalidad Cero” se enmarca en la lucha contra la corrupción y se focaliza en el

compromiso de los representantes del Estado de impulsar herramientas de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, así como la implementación de un sistema de rendición de cuentas y monitoreo periódico. El Programa “Demostrar”, por su parte, busca asegurar la independencia y libertad en las decisiones políticas de los destinatarios de planes o subsidios, y evitar el manejo clientelar de la asistencia social a través del acceso libre a la información pública y la posibilidad de radicar denuncias de hechos irregulares.

### Principales características metodológicas

- El Procedimiento de Elaboración Participativa de normas consiste en la redacción final de un proyecto normativo, como resultado del análisis, debate y comentario de especialistas, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios, sector privado y ciudadanía en general.
- La promoción de la participación ciudadana en el monitoreo de la ejecución presupuestaria.
- La implementación del mecanismo de Audiencias públicas para el tratamiento de las cuestiones de mayor trascendencia para la comunidad.

- La publicación de la nómina detallada del personal que se desempeña en las distintas Secretarías del Municipio. La información incluye: categoría, carga horaria, sueldo y área de trabajo.
- La publicación de la lista de precios de los bienes e insumos adquiridos para el funcionamiento del gobierno municipal.
- La conformación de un Consejo Independiente para la Transparencia en las Políticas Sociales, que está constituido por organizaciones locales y nacionales, que se encargan de monitorear, asesorar y proponer acciones vinculadas con la transparencia en la implementación de programas sociales.
- La realización de evaluaciones de impacto de las políticas sociales implementadas.

### Factores de éxito y logros destacados

- El Municipio de Morón desarrolla desde 1999 un modelo de gestión participativa en el cual se involucra a todas las unidades y dependencias del gobierno local, y trabaja en asociación con organizaciones de la sociedad



civil en el diseño y aplicación de políticas que acentúen y garanticen en el tiempo la transparencia y participación ciudadana en la implementación de programas sociales, entre otros.

- En abril de 2006, el intendente conformó un nuevo Gabinete de Gobierno que cambió el paradigma de gestión local, ya que las siete Unidades de Gestión Comunitaria (UGC) en que se dividió el territorio tienen representación en el Gabinete. Esta decisión le da mayor presencia territorial al Estado, y con ello se logra una mayor centralidad de los barrios en el quehacer gubernamental. A través de las UGC y los Consejos Vecinales se aplican las herramientas de participación ciudadana del Programa.

## Resumen de acciones encaradas y principales resultados obtenidos

Conocer al Usuario - Centralidad del ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración del Plan de Desarrollo Estratégico Morón 2020 con la participación de los vecinos.</li> <li>• Participación de vecinos en el diseño, implementación y control de normas.</li> </ul>
Romper barreras - Gobierno Conectado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nueva conformación del Gabinete de Gobierno a partir de la creación de 7 Unidades de Gestión Comunitaria, cada una con representación en el Gabinete.</li> </ul>
Otorgar poder a las Instituciones - Creación de Capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de procesos apoyados en la tecnología.</li> <li>• Liderazgo del Intendente y creación de instituciones para la implementación de los cambios.</li> <li>• Cultura: Funcionarios de gobierno sensibilizados sobre la importancia del manejo transparente de lo público.</li> </ul>
Cumplir la Promesa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociación con ONGs en el diseño, implementación y control de políticas.</li> </ul>
Mejorar continuamente - Innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intercambio de experiencias con municipios de Rosario y Córdoba.</li> </ul>

### Principales Resultados



Creación de la Subsecretaría de Modernización y Transparencia del Estado.

Creación de nueva legislación.

Elaboración Participada del texto de la Ordenanza sobre Acceso a la Información pública, con participación de ONGs en su diseño.

Protagonismo de los ciudadanos y representantes de ONGs, tanto en el control de las acciones municipales como en su diseño y puesta en marcha.

Documentación publicada en la web: informes, gacetillas de prensa y folletos de difusión masiva para brindar información sobre programas, presupuestos, etc.

Publicación de la nómina de empleados del Municipio.

Publicación de lista de precios de los bienes e insumos adquiridos para el funcionamiento del gobierno.

# Reflexión final

La creciente demanda por parte de los ciudadanos de una mayor transparencia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos es una realidad, tanto a nivel mundial como en la Argentina. Esta realidad, está transformando las relaciones entre el sector público y la ciudadanía.

En lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, ésta deberá tender cada vez más a centrarse en las necesidades de las personas, considerando sus expectativas en el diseño de políticas y brindando respuestas cada vez más rápidas, sensibles y efectivas a sus necesidades.

Esto no será posible sin una mejor comunicación e interacción entre el Estado y sus ciudadanos, para lo cual a su vez deben mejorarse las vías de intercomunicación y coordinación dentro del Estado mismo (en y entre sus organismos). Aquí se proponen herramientas para avanzar en esa dirección, que van desde el uso de la tecnología al uso de la creatividad y voz de las personas. La capacitación, la innovación basada en mejores prácticas y la competitividad son también primordiales. Cómo se combinan, secuencian, gradúan y adaptan éstas y otras herramientas, una vez emprendida la ruta hacia la construcción de un Estado que cumple su promesa a la ciudadanía, son preguntas siempre abiertas.

# Reconocimientos

La realización de este documento ha sido posible gracias a la ayuda desinteresada de funcionarios nacionales, provinciales y municipales. Ellos fueron clave en la recolección de información para el análisis y elaboración de los tres estudios de caso. Quisiéramos destacar la colaboración recibida de:

- Marta Oyhanarte (Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia – Jefatura de Gabinete de Ministros) y Pamela Niilus (Directora de Fortalecimiento de la Democracia - Jefatura de Gabinete de Ministros), en la elaboración del Caso “Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios”.
- Lic. Luis Alberto Masón (Ministro de Producción y Desarrollo de Catamarca), Contador Sergio B. Giménez (Vicepresidente de la ADEC), Lic. Alexis Trakman (Gerente ADEC), Lic. Verónica Gandini (Secretaria de Relaciones Institucionales e Internacionales de la Universidad Nacional de Catamarca) y Enrique Elorza, en la descripción del caso de la “Agencia para el Desarrollo Económico de Catamarca”.
- Dr. Sergio Zurano (Subsecretaría de Transparencia Institucional y Relaciones Internacionales – Municipalidad de Morón) y Lic. Andrea Conde (Dirección de Modernización y Transparencia del Estado – Municipalidad de Morón), en la preparación del caso “Transparencia en la Gestión. Municipio de Morón, Provincia de Buenos Aires”.

# ¿Quiénes somos?

## PricewaterhouseCoopers

PricewaterhouseCoopers es una firma especializada en brindar servicios de alto valor profesional. Poseemos más de 40 años de experiencia en servicios de asesoramiento y auditoría independiente para gobiernos.

Contamos con un equipo de especialistas capacitados para ofrecer asesoramiento en aspectos relacionados con transparencia y eficiencia en la gestión pública, a fin de promover el crecimiento y desarrollo del sector público, en áreas tales como: el diseño e implementación de soluciones para mejorar el desempeño de la gestión pública; la implementación de modelos y sistemas para la Evaluación y Monitoreo de Programas; la auditoría (a nivel operativo y financiero) de proyectos financiados por organismos multilaterales de crédito; la formulación de planes de actuación en el área de Gestión y Operaciones Ambiental y el análisis de viabilidad de Iniciativas Público- Privadas.

## Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente, que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.



