

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 3 • 2022 | Cuadernos del INAP

La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación

La redefinición del Premio Nacional a la Calidad

Norberto Vázquez y Graciela Silva

83

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina unida



CUINAP | Argentina

**La creación de valor público como
eje estratégico del fortalecimiento
institucional y la innovación**

La redefinición del Premio Nacional
a la Calidad

Norberto Vázquez y Graciela Silva

83



Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Dr. Juan Luis Manzur

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1 Abordaje teórico-metodológico	11
2 El Premio Nacional a la Calidad (PNC) en tanto política pública	23
Conclusiones	50
Referencias bibliográficas	52

La creación de valor público como eje estratégico del fortalecimiento institucional y la innovación



**Norberto
Vázquez**

Es Licenciado en Sociología y Magíster en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Ha ejercido como docente de Metodología de la Investigación en distintas universidades públicas y privadas. Actualmente se desempeña como docente-investigador en la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y como investigador en el INAP. Ha participado como investigador y también como director de proyectos vinculados a la evaluación de políticas sociales.



**Graciela
Silva**

Es profesora y Licenciada en Geografía (UNSA-UNLU), con especializaciones en Conducción Estratégica de Recursos Humanos y en Innovación de la Capacitación. Fue becaria del CONICET y docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y de la UNLU. Desde el INAP, ejerció la coordinación académico-pedagógica y la docencia en programas de formación de directivos, y realizó numerosas asistencias técnicas en gestión de la capacitación y del conocimiento en organismos del sector público. Actualmente es investigadora en el INAP.

Resumen

Este trabajo es la tercera producción de la línea de investigación «Innovación y conocimiento en la administración pública» (Vázquez, 2020; Vázquez y Silva, 2020, 2021). Se trata de investigaciones aplicadas que abordan la relación entre innovación y conocimiento a partir del estudio de distintas experiencias desarrolladas en organismos públicos, en las que se priorizan las voces de sus protagonistas en pos de identificar y sistematizar información, conocimientos y saberes que circulan en espacios de trabajo colaborativo de diversa índole. En este estudio, la construcción de un nuevo marco conceptual sobre la calidad estatal y el Premio Nacional a la Calidad (PNC) —en tanto política pública con casi tres décadas de implementación sostenida— nos ofrece la oportunidad de articular la indagación en torno de la pregunta: ¿cuáles son las implicancias que tiene la redefinición conceptual en el diseño e implementación de una política pública? Como resultado, el trabajo genera aportes a la identificación de una experiencia en materia de reformulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de capacidades estatales; a la explicitación y valorización de recursos estatales intangibles presentes en el desarrollo de la actual política de calidad estatal; y a la adecuada implementación de desarrollos conceptuales en el marco de experiencias innovadoras en la administración pública.

Palabras clave

Administración pública, calidad estatal, comunidad de práctica, políticas públicas, innovación pública, valor público.

Abstract

This essay is the third one in line with «The Innovation and Knowledge within Public Administration» (Vázquez, 2020; Vázquez y Silva, 2020, 2021). This applied research is based on the connection between innovation and knowledge from different experiences in public organizations, in

which the interviewed are put in priors looking for identifying and systematizing information, knowledge and learnings that are involved in several collaborative workspaces. In this essay, the construction of a new conceptual framework about state quality and the National Quality Prize —as a public policy implemented since three decades ago— enable us to investigate about: ¿which are the implications of the conceptual redefinition in the design and implementation of a public policy? Therefore, this document contributes to the identification of an experience connected with the reformulation of public policies oriented to strengthening the state capabilities, making explicit, and putting in priors the intangible state resources involved in developing the current state quality policy and the proper implementation of conceptual development within innovative experiences in the public administration.

Key words

Public administration, state quality, communities of practice, public policies, public innovation, public value.

Introducción

En el contexto de la pandemia por COVID-19, las administraciones públicas enfrentan múltiples desafíos, entre ellos, el de desarrollar procesos y prácticas innovadoras que fortalezcan las capacidades estatales y generen valor público. Esta necesidad de innovar interpela al Estado y a las administraciones públicas respecto a su misión, funciones y relación con la sociedad: «si queremos obtener resultados diferentes tenemos que repensar los modelos de gestión» (Castellani, 2020).

En consonancia, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública —acuerdo de alcance regional suscripto por la Argentina— considera que los desafíos que han de enfrentar las administraciones públicas de la región durante la próxima década: «van a requerir instituciones públicas renovadas e innovadoras, eficaces y útiles, lo cual implicará un cambio en los modelos y metodologías de gestión» (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2020, p. 4).

En este sentido, la política pública actual en materia de fortalecimiento de las capacidades estatales en la Administración Pública Nacional argentina es responsabilidad primaria de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SsFI), perteneciente a la Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP) de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM). Esta política se desarrolla a partir de una serie de estrategias entre las que se encuentra la construcción de un nuevo marco conceptual sobre la calidad estatal, enfocada hacia la capacidad de crear valor público¹. En este marco, el Premio Nacional a la

1 «... lograr calidad en la gestión pública no significa solamente aplicar un paquete de reglas estandarizadas en un determinado organismo, sino contribuir efectivamente a la generación de valor público, evaluado en función de los valores que informan el Proyecto de Gobierno y con los cuales se interpreta el interés general» (Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía [DNMSC], 2021, p. 8).

Calidad (PNC), gestionado desde la Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía (DNMSC) de la SsFI, constituye una iniciativa orientada a reconocer a las organizaciones públicas que desarrollan sistemas de gestión de la calidad estatal con el fin de mejorar sus políticas.

En nuestra búsqueda por avanzar en el conocimiento sobre prácticas innovadoras en la Administración Pública, surge la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las motivaciones e implicancias que tiene la redefinición conceptual en el diseño e implementación de una política pública?

A partir de este interrogante —y teniendo en cuenta la concepción actual de calidad estatal que redefine el modelo de calidad y su matriz evaluativa, la plataforma de gestión, la formalización e institucionalización de la iniciativa, y las estrategias de capacitación y formación permanente (que se desarrollan en articulación con el Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP])—, la investigación se centra en una etapa inicial que comprende el período que va desde diciembre de 2019 (asunción de la actual gestión) hasta septiembre de 2021, orientada por los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Analizar el proceso de reformulación del Premio Nacional a la Calidad.

Objetivos particulares:

- Caracterizar al Premio Nacional a la Calidad en tanto política pública.
- Describir la concepción de calidad estatal que impulsa la SsFI.
- Analizar el proceso de implementación de estos cambios y las estrategias desarrolladas.

Abordaje teórico-metodológico

El análisis del proceso de reformulación del concepto de calidad estatal, impulsado por la actual gestión gubernamental y su incidencia en el Premio Nacional a la Calidad Estatal, requiere contar con un abordaje conceptual adecuado que defina y vincule una serie de términos clave.

Para enmarcar teóricamente al objeto de estudio de esta investigación, se concibe a las políticas públicas como: «... el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios» (Tamayo Sáez, 1997, p. 281).

De aquí surgen algunos interrogantes: ¿puede considerarse la calidad estatal como un problema público? Y, en consecuencia, ¿puede concebirse y analizarse al PNC como una política pública? Ya que consideramos afirmativas las respuestas a ambas preguntas, es necesario justificarlas.

Esta decisión de valorar la calidad estatal como un problema público y al PNC como una política pública, es respaldada por una serie de adecuaciones a ciertos componentes presentes en toda política².

2 La enunciación y descripción de estos componentes —a partir de la producción de distintos autores— puede consultarse en Jaime *et al.*, 2013, pp. 59-60.

En este sentido, la Ley 24.127, sancionada en 1992, declara en su artículo 1:

... de interés nacional el mejoramiento de la calidad en los procesos de producción de bienes y servicios e institúyese el Premio Nacional a la Calidad que será instrumentado con entrega de trofeo y diploma cuyo diseño, material e inscripciones serán determinados en la reglamentación.

De esta manera, se materializa normativamente esta ley que, como toda iniciativa estatal: «se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido» (Aguilar Villanueva, 1996, p. 24). Con este fin, se asignan recursos y se determinan responsabilidades (Jaime *et al.*, 2013).

Se trata, entonces, de una política pública que cuenta con una historia que, a su vez, marca un recorrido y una continuidad a lo largo de tiempo, teniendo como objetivo (originalmente):

... la promoción, desarrollo y difusión de los procesos y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en los productos y en los servicios, que se originan en el sector empresario y en la esfera de la administración pública, a fin de apoyar la modernización y competitividad de esas organizaciones. Serán atributos de calidad, no excluyentes de otros: el desarrollo, capacitación y participación de todos los miembros de la organización, la satisfacción del consumidor, la utilización de tecnologías que aumenten la productividad, la integración conceptual y operativa con los proveedores, la preservación del ambiente y la conservación de recursos (Ley 24.127, 1992, artículo 2).

Toda política pública tiene sus inicios en el ingreso del problema que le da lugar a la *agenda de gobierno*³. Considerando que el interés de esta investigación está puesto en la reconceptualización de la calidad estatal y sus efectos sobre una política pública —el PNC—, es importante analizar la forma en que esta reconceptualización ingresa a la agenda de gobierno.

Adoptar esta postura nos da lugar al planteo de otra serie de interrogantes, teniendo en cuenta que la: «composición de la agenda y las posiciones tomadas por el estado (políticas públicas) determinan el tipo de solución ideada para resolver las cuestiones agendadas y, por lo tanto, la configuración y características de la burocracia resultante» (Oszlak, 2006, p. 6). Entonces: ¿cuáles son las incidencias que tiene en el PNC la reconceptualización de la calidad estatal?

A su vez, y siguiendo nuevamente a Oszlak:

Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre —como también mediante— una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal (p. 14).

¿Cuáles son los cambios que debieron implementarse a partir de esta reconceptualización? ¿Cómo son llevados adelante en esta etapa inicial? ¿Qué

3 Se trata de una forma poco usual de considerar el ingreso de un problema a la agenda de gobierno, ya que una reconceptualización del problema no suele tratarse como tal, en general: «... cada cuestión incluida en la agenda estatal crea una “tensión” que sólo desaparece cuando es removida de la agenda, ya sea porque el problema subyacente se ha “resuelto” o porque el tema se aplaza temporalmente para ser abordado en el futuro» (Oszlak, 2006, p. 5).

balance puede realizarse en términos de logros, dificultades y estrategias implementadas?

Estas preguntas cobran mayor significado y sustento en relación con los recursos humanos, teniendo en cuenta que «... las burocracias evolucionan: puede asignárseles nuevas funciones o quitarles otras; sus estructuras pueden adquirir mayor diferenciación y complejidad; pueden exigírseles nuevos mecanismos de coordinación; pueden ganar o perder recursos» (Oszlak, 2006, p. 6).

Otra cuestión de interés para este estudio refiere a la innovación en y de las políticas públicas. Sobre este particular, coincidimos con Pastor Albaladejo cuando afirma:

El grado de innovación de una política pública con respecto a otras anteriores permite distinguir tres categorías de políticas: innovadoras, miméticas e incrementalistas. Las políticas innovadoras son las que introducen elementos novedosos y originales. Las políticas miméticas son aquellas que imitan a las políticas públicas de otros niveles de gobierno o de otros países. Las políticas incrementalistas se distinguen por no contemplar ningún cambio y por conservar su modelo tradicional de actuación (2014, p. 25).

En este sentido, nos interesa dilucidar: ¿con qué categoría de innovación se emparenta más esta nueva forma que adopta el PNC?

Asimismo, en relación con el objeto específico de esta investigación, nos será necesario profundizar en el abordaje conceptual de la calidad en el Estado. Al respecto, la calidad de la gestión frecuentemente es relacionada con atributos como la eficacia, la eficiencia de los procesos y resultados, así como también con la satisfacción de las expectativas y necesidades

de los destinatarios. ¿Estos atributos aplican tanto para el sector privado como para el público? ¿Qué lugar se les asigna en la reconceptualización de la calidad estatal?

Pensando en el campo de las políticas públicas, Mokate (2001) incluye los criterios de *equidad* y *sostenibilidad*, pero también los problematiza al sostener que en la literatura suelen ser utilizados de manera ambigua, lo que da lugar a múltiples interpretaciones.

Siguiendo a esta autora:

... la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se producen los logros buscados. Una organización eficaz cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser (...). Para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un «objetivo» (...). Por tanto, una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada (p. 2).

Evidentemente, se trata de un atributo positivo, pero que nada dice acerca de la situación deseada al alcanzarlo, en tanto queda fuera de consideración el tema de los valores que orientan el accionar de gobierno.

A su vez, la autora entiende la eficiencia como: «el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible», pero a continuación aclara:

La referencia al costo corresponde a un entendimiento amplio del concepto. No todo costo necesariamente tiene que asociarse con un desembolso de dinero. No todo costo corresponde directamente a una expresión en unidades

monetarias. Un costo representa el desgaste o el sacrificio de un recurso, tangible o intangible (p. 4).

Se enriquece, de esta manera, la posibilidad de pensar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas en términos de multidimensionalidad, pero también de complejidad al distinguir *eficiencia privada*—en la que predomina la perspectiva financiera— y *eficiencia social*—en la que se consideran cuestiones como las externalidades asociadas a la intervención, efectos distributivos, entre otras—.

En lo que respecta a la *equidad*, Mokate afirma:

... resulta ser un término que no tiene una definición técnicamente precisa, pues no es sinónimo de «igualdad», particularmente en contextos que se caracterizan por desigualdades entre diferentes segmentos de la población. La interpretación de la «equidad» depende de algunos juicios valorativos de la sociedad (p. 22).

Frente a esta búsqueda de clarificación conceptual, la autora recupera el término *igualdad de capacidades* (Sen, 1992, como se citó en Mokate, 2001). Este concepto contempla: «la compensación por factores que podría limitar la capacidad de un individuo o de un grupo para lograr aquellas experiencias o beneficios que se consideran tan importantes o básicos que deberían estar al alcance de todos» (p. 25).

Al incorporar al concepto de *equidad*, lo mismo sucede con el tema de los valores en términos de modelo de sociedad deseado por parte de quienes asumen la responsabilidad de gobernar. Se incluye así la dimensión política en la definición de calidad estatal, en tanto:

... la calidad en la gestión pública iberoamericana requiere la formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas que la regulen (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública [CLAD], 2008, p. 8).

Se trata, por lo tanto, de otra dimensión a considerar en esta investigación, lo que lleva a realizarnos preguntas como: ¿cuáles son los valores o conceptos-guía que orientan a las políticas públicas en la actualidad? ¿Cómo se incorporan estos conceptos-guía a la redefinición de calidad estatal y al PNC?

Finalmente, consideramos el otro atributo que plantea Mokate (2001): la *sostenibilidad*. Aquí la consideraremos en relación con la capacidad que tiene una iniciativa de sostenerse en el tiempo: «se refiere a la necesidad de contar con el apoyo continuo de determinados actores cuyo poder, participación y/o aportes resulta indispensable para que una iniciativa o una estrategia pueda mantenerse en el tiempo» (p. 40).

Definida de esta manera, la *sostenibilidad* es una construcción política y cultural, tanto al interior del Estado como en distintos sectores de la sociedad civil. Al reconocer los riesgos de continuidad que representan los cambios de gobierno, la pregunta que surge es: ¿qué estrategias se contemplan para construir la *sostenibilidad* de esta nueva forma de concebir la calidad estatal y el PNC?

A su vez, siempre en relación con la calidad de la intervención estatal, se resalta el papel del Estado en la construcción de un proceso de desarrollo sostenido (Castellani y Llampart, 2012). En este sentido, y siguiendo a estas autoras, es importante tener en cuenta en el análisis otras cuestiones que son variables: los niveles de intervención y la orientación de las intervenciones que se desprenden del modelo de desarrollo vigente, y las posibilidades

y restricciones del accionar del Estado. Desde esta perspectiva, cobra mayor importancia la cuestión de la *sostenibilidad* y el interrogante ya planteado respecto al PNC. Luego, las autoras plantean dos dimensiones estrechamente vinculadas a la noción de calidad de la intervención estatal:

... una dimensión interna, vinculada a diversas capacidades y recursos; y una dimensión externa, o relacional, que remite al grado de autonomía que tiene el Estado a la hora de formular, implementar y monitorear las políticas públicas y al tipo de vinculación que establece con los actores sociales, en particular, con los capitalistas (p. 157).

La *autonomía estatal* es una construcción política que requiere a su vez del fortalecimiento de capacidades estatales que puedan sostenerla. Entonces, si las intervenciones estatales deben ser autónomas y eficientes, queda por identificar cómo se refleja esta concepción en la redefinición del concepto de calidad estatal y en el PNC.

Estos aspectos de la calidad de la intervención estatal se relacionan a su vez con otro concepto: el de valor público (CLAD, 2008). Una vez más, se trata de un término polisémico y, muchas veces, su utilización resulta ambigua.

En un trabajo clásico, Moore (1995) identifica tres concepciones diferentes de lo que es valor público:

La primera corresponde al concepto estándar que propone la economía utilitarista y de bienestar: el valor público es igual a la suma de las satisfacciones individuales que pueden ser producidas por cualquier sistema social o política gubernamental (...). Una segunda concepción de «valor público» es la idea de que ese valor público es, cualquiera sea el gobierno debidamente constituido actuando como un agente de sus ciudadanos, lo que dicho gobierno declara

como propósito importante a ser logrado utilizando las propiedades y el poder del gobierno (...). Una tercera concepción de valor público se ubica en algún lugar entre las dos primeras: el valor público consiste, principalmente, en propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual (pp. 15-16).

A su vez, el mencionado autor incorpora la dimensión política del concepto:

Una vez que tenemos a un gobierno usando propiedades que pertenecen al colectivo y con el poder de garantizar condiciones sociales del conjunto, debemos preguntarnos algo muy importante: cómo es dirigido ese gobierno. Y es aquí, justamente, donde debemos volver nuestra atención hacia las bases y hacia los procesos políticos, y no a los económicos (p. 4).

A partir de este desarrollo teórico, podemos preguntarnos: ¿en qué medida o de qué forma se incorpora a la variable política (modelo de desarrollo)?

Como síntesis de los principales conceptos y dimensiones tenidos en cuenta para el análisis, debemos señalar: la calidad estatal concebida como un problema público permite pensar que no se trata de un concepto unívoco, universal, valorativo; por el contrario, se trata de una construcción en la que está presente la dimensión política (el modelo de desarrollo y sociedad deseado y, por consiguiente, la orientación de las intervenciones estatales). En consecuencia, todo problema público se inscribe en el campo de las políticas públicas. Esto nos llevó a considerar una serie de conceptos que

orientaron el análisis de la reconceptualización del término calidad estatal y de la reformulación del Premio Nacional a la Calidad.

En este sentido, el proceso de toma de decisiones que implica el ingreso del problema a la agenda de gobierno constituye un momento clave que incide sobre el rediseño del Premio, su implementación y su evaluación. De este modo, se hacen presentes desde el inicio los ejes de nuestra línea de investigación: la relación entre innovación y conocimiento en la Administración Pública. Relación que asume identidad propia, en este caso, por la intención manifiesta de la administración gobernante de vincular conceptual y prácticamente a la calidad con valor público y con fortalecimiento de capacidades estatales.

El carácter polisémico de cada uno de estos conceptos nos llevó a indagar en el sentido y el vínculo que adoptan en la mirada de las/os protagonistas de esta experiencia, y a incorporar otros aportes derivados de la literatura sobre el tema, problematizados también a partir del trabajo de campo. Concretamente, términos como *eficacia* y *eficiencia* (pública y privada) de los procesos y los resultados, *expectativas* y *necesidades* de los destinatarios, así como también *equidad* y *sostenibilidad* en su vínculo con la autonomía estatal.

En lo que refiere al abordaje metodológico, este trabajo recupera el enfoque desplegado en estudios anteriores⁴. Se trata de investigación aplicada en escenarios de gestión pública de complejidad creciente, donde se reconstruyen las principales características de experiencias innovadoras. En este sentido, un aporte de este trabajo y su enfoque es analizar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas desde las/os propias/

4 Vázquez y Silva, 2020 y 2021.

os protagonistas, recuperando su saberes, experiencias, percepciones y puntos de vista a través del relato oral (entrevistas) y escrito (documentos de diversos tipos), lo que constituye un importante desafío al intentar plasmar en su totalidad y profundidad los distintos aspectos que hacen a este tipo de experiencias colectivas, y al contexto en donde tienen lugar.

Para avanzar en la construcción de este tipo de conocimiento, optamos por un abordaje de investigación de tipo cualitativo, ya que permite descripciones detalladas de situaciones, eventos, personas, interacciones y comportamientos que son observables. Las experiencias, actitudes, creencias, pensamientos, reflexiones de las/os protagonistas de la política pública bajo análisis se incorporan tal y como son expresados por las personas entrevistadas, no como las personas que investigan lo describirían (Watson Gegeo, 1982, como se citó en Pérez Serrano, 1994). A esto debe agregarse la importancia que adopta el entorno en donde se desarrollan esas situaciones, los comportamientos e interacciones (LeCompte, 1995).

Recurrimos a dos tipos de fuentes complementarias: informantes clave y documentos escritos. Por ello, se utilizaron dos técnicas de investigación: entrevista y análisis de contenido. La entrevista es una forma privilegiada de reconstrucción del fenómeno bajo estudio si tenemos en cuenta que «... la realidad social vivida conforma las experiencias que, interpretadas y re-interpretadas por los agentes sociales, se expresan en relatos, testimonios o respuestas a preguntas» (Sautu, 2007, p. 35).

Para esta etapa, fueron entrevistados cuatro informantes clave que se desempeñan en diferentes posiciones del área de implementación del PNC: dos perfiles directivos, un perfil con responsabilidad técnica y un perfil profesional (analista-evaluador).

Por su parte, el análisis de contenido se basó en la lectura —como instrumento de recogida de información— realizada de manera sistemática y metódica (Ruiz Olabuénaga, 1996) en un contexto de investigación orientado por los interrogantes y objetivos. Aquí trabajamos sobre documentos diversos (publicaciones oficiales, noticias institucionales, normas, diseños de capacitación) y, a partir de estos, luego de analizarlos, seleccionamos párrafos que sirvieron para complementar los testimonios obtenidos en las entrevistas.

Con el apoyo de la teoría, utilizamos las preguntas y los objetivos planteados para constituir una serie de categorías que nos sirvieron para elaborar la guía de entrevista y la guía de lectura de los documentos. El análisis cualitativo de contenido se asemejó, en varios aspectos, al que se realiza en las entrevistas cuando ya han sido desgrabadas.

El Premio Nacional a la Calidad (PNC) en tanto política pública

2.1 Un poco de historia

El PNC está por cumplir tres décadas de implementación continua y, si bien esta investigación hace foco en la reconceptualización de la calidad y su relación con el Premio —más que en la historización de esta política pública—, nos parece oportuno describir brevemente algunos cambios identificados como relevantes por las/os protagonistas entrevistadas/os, ya que los consideramos valiosos aportes de contexto para una caracterización más acabada de la concepción de calidad estatal, actualmente impulsada por la SsFI.

Como adelantamos, el PNC se instituyó mediante la Ley 24.127 en el año 1992, y abarcó al sector empresario y a la Administración Pública. Los impulsores del Premio, desde el ámbito de la gestión pública, se encontraban imbuidos de los principios de la denominada Gestión Total de la Calidad⁵, enfoque surgido en el ámbito empresarial.

5 En Berini *et al.* (1996) se puede acceder a una caracterización y fundamentación de la Gestión Total de la Calidad aplicada al PNC.

En palabras del primer equipo técnico a cargo de su implementación, el PNC era:

... una herramienta idónea para difundir técnicas de gerenciamiento a todas las organizaciones argentinas a fin de aumentar los logros de sus gestiones, teniendo como fin último mejorar el nivel de vida de los habitantes a través del aumento de la productividad y de la competitividad, en vías a obtener la excelencia de los productos y servicios que se generan en la esfera estatal (Berini *et al.*, 1996, párr. 31).

Este enfoque involucraba: «... a la gerencia y a todos los empleados en la búsqueda de la Calidad» (párr. 6). «Podemos decir sin equivocarnos, que cuando se implanta una gestión total de calidad un sentimiento de felicidad inunda a la organización ya que todos son partícipes de cada bien o servicio que genera la misma» (párr. 90).

Al fundamentar los principios de la Gestión Total de la Calidad —y las condiciones mínimas para llevar adelante tal tipo de gestión—, precisaban: «No hemos hecho diferenciación entre organizaciones públicas o privadas ya que entendemos que estos principios son asimilables a una u otra» (párr. 28). Se ubicaba a la *satisfacción del cliente* en un lugar central del proceso de gestión⁶.

Para el año 2001, en la planilla de evaluación de las instituciones postuladas al PNC para el sector público, el *enfoque en el cliente* aparecía como uno de los criterios con mayor ponderación, y los *resultados operativos obtenidos en la mejora de los resultados económico-financieros* formaba parte del

6 En consonancia con los postulados de la visión gerencial de la Administración Pública conocida como Nueva Gestión Pública (NGP) (López, 2002).

criterio *Resultados de la Gestión de la Calidad* (Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público, 2001).

Durante la década de 2010, tuvieron lugar una serie de modificaciones en el PNC producto de una mirada más multidisciplinaria respecto de la evaluación de la calidad, impulsada a partir de la incorporación de profesionales de las ciencias sociales al equipo de gestión del Premio. Asimismo, se incorporaron dimensiones vinculadas con un modelo de gestión pública orientado por una perspectiva de derechos y de mayor inclusión social, entre ellas, la de *compromiso con la comunidad*: «a partir de la cual se trata de valorar los esfuerzos en difundir y promocionar la cultura de la calidad, normas éticas y acciones para estimular la mejora de miembros de la comunidad» (Entrevista perfil responsable técnico, 28 de septiembre de 2021).

Durante la gestión gubernamental 2016-2019, el PNC quedó ubicado en la estructura organizativa del área de innovación —concebida con un fuerte sesgo hacia la innovación en TIC— en el ámbito del nuevo Ministerio de Modernización de la Nación. Abandonó así, por primera vez desde su creación, el ámbito del organismo responsable de la gestión/función pública. En este período, se incorporaron al PNC criterios vinculados con el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión —en el que se basa el Premio Iberoamericano de la Calidad— y dimensiones relacionadas: «con el Gobierno Abierto, la cultura de la innovación, la no discriminación y la eliminación de obstáculos que limiten la igualdad y la libertad e impidan el desarrollo de la persona y su efectiva participación» (Entrevista perfil responsable técnico, 28 de septiembre de 2021).

Una característica sostenida en el tiempo respecto de esta sucesión de cambios al modelo de calidad es el consenso alcanzado con juezas/ces y evaluadoras/es de forma previa a la aprobación formal por parte del

organismo responsable del PNC (Entrevista perfil responsable técnico, 28 de septiembre de 2021).

2.2 El PNC 2020/2021: el proceso de reconceptualización

Un hito de relevancia para el PNC en tanto política pública es el impulsado por la gestión gubernamental que asumió en diciembre de 2019. Se trata, como adelantamos, de la reconceptualización de la calidad de la gestión en términos de calidad estatal, proceso que, por sus especificidades y efectos asociados a la generación de valor público e innovación, se constituye en objeto de análisis de este trabajo.

Para describir el proceso de reconceptualización, tomando como referencia a la *Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas*⁷ (Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional [SsFI], 2020), se considera que toda política pública debe contemplar en su diseño ciertos *momentos* y *componentes* que serán considerados a continuación para identificarlos en el PNC.

Como ya fuera señalado, toda política pública se referencia con un problema que ingresa a la agenda de gobierno, se lleva a cabo un análisis situacional, se definen objetivos, se elabora un diseño estratégico, y se diseñan las

7 Esta Guía fue elaborada en el año 2020 por la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (SsFI) de la SGyEP, organismo que, además de ejercer la rectoría de la política de calidad estatal, es responsable de formular lineamientos y orientaciones en materia de planificación y seguimiento de gestión de los organismos de la Administración Pública Nacional. En ella se identifica a la *racionalidad estratégica* como una dimensión a considerar: «para recuperar el valor de la función pública (...). Esto implica la coordinación y articulación de acciones entre los distintos sectores que conforman la administración pública» (SsFI, 2020, p. 2). Entre los objetivos de la Guía se encuentra: «consolidar una red de referentes institucionales para la planificación y el seguimiento de gestión de los organismos de la Administración Pública Nacional» para: «trabajar de manera mancomunada en la planificación, la calidad y la integridad, a partir de impulsar un trabajo colaborativo y transversal en todos los organismos del sector público nacional» (p. 4).

acciones consideradas necesarias para alcanzar los objetivos. A partir de testimonios de las/os protagonistas, vamos ingresando en la «trastienda» de este cambio en el PNC:

Ni bien llegamos a la gestión, empezamos a ver cuáles eran las acciones estatales que nos tocaban a nosotros en la Subsecretaría y, en particular, en la Dirección nuestra. Y nos dimos cuenta que había varias cosas que estaban buenas como acción estatal, pero, sin embargo... estaban informadas por un paradigma con el cual no estábamos muy cómodos, para decirlo en forma rápida y, de movida, nos pareció que había que cambiar algunas cosas.

Si me preguntás cómo entró en la agenda pública la necesidad de cambiar el Premio y, más en general, la perspectiva sobre la calidad estatal, te diría que entró no por una demanda de la sociedad civil... Fuimos nosotros llegados al Estado, como actores estatales los que creemos que la calidad en el Estado tiene que ser otra cosa... La calidad en el Estado no puede ser la misma que en el sector privado (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

De esta manera, el ingreso a la agenda no puede quedar escindido de los motivos del cambio y de considerar qué fue lo que cambió:

La respuesta es simple y compleja a la vez. Es simple en el sentido de que hay una decisión de política, y así de simple. Hay una decisión de política de cambiar el Premio a la Calidad, entendiendo que hay diversos conceptos o categorías de análisis que referían a un «mainstream» que no tiene que ver esencialmente con lo público. Nosotros sabemos que la calidad es un concepto o una práctica que nace con la sociedad industrial. Por lo tanto, nace en el ámbito de la empresa, de lo privado... y también de la mano de toda una serie de corrientes de gerenciamiento, de «management». Y con la crisis del Estado de los ochenta y la irrupción de lo que podríamos encuadrar dentro

del Consenso de Washington, pero que, en términos económicos, podríamos decir de reforma del Estado, se produce de alguna forma un desplazamiento del «mainstream» privado al «mainstream» público.

Entonces, entró a la agenda por la necesidad que sentía un actor estatal (nosotras, nosotros) de modificar una política pública concreta (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

Los objetivos se orientaron a:

- Vincular al concepto de calidad estatal con el de creación de valor público.
- Ser el marco de referencia en materia de calidad estatal para todos los niveles de la Administración Pública.
- Contribuir a una mirada compartida por parte de las diferentes instituciones estatales (en cualquiera de sus niveles de gobierno) de su común responsabilidad en la resolución efectiva de los problemas que afectan o impiden el desarrollo del país y el bienestar de la ciudadanía; y en la necesidad de articulación y coordinación de las políticas públicas.
- Colaborar al fortalecimiento de un Estado presente y una Administración comprometidos con la generación de valor público, a través de la mejora en el desempeño organizacional (Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía [DNMSC], 2021b, p. 12).

Por su parte, el diseño estratégico y las acciones que representan las vías por las que se promueve la institucionalización del modelo de calidad estatal, tienen la particularidad propia de una transición en el campo de las políticas públicas. Específicamente, se debieron llevar adelante todas las acciones

correspondientes para no discontinuar al PNC y, simultáneamente, trabajar sobre el desarrollo conceptual de calidad en el marco específico del Estado, la estrategia de presentación de esta mirada a los actores involucrados y el delineamiento de los pasos a seguir para su futura implementación. «En la práctica, en la gestión, la verdad que los tiempos son muy cortos y nosotros asumimos en diciembre de 2019 y en febrero de 2020 ya teníamos que lanzar el Premio 2020» (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

En este marco, se tuvieron que llevar adelante acciones necesarias para implementar la edición anual del Premio, como:

- La conformación de la Junta de Evaluación de las postulaciones al PNC compuesta por juezas/ces⁸ y por evaluadoras/es⁹.
- Apertura del proceso de inscripción, evaluación, selección y premiación.

Adecuación de las actividades de capacitación y formación permanente: a la reedición del tradicional Taller de Formación de Aspirantes a Evaluadores del PNC se sumó un curso introductorio a los principios de la calidad en la gestión pública —de carácter transversal, para sensibilizar y difundir el enfoque impulsado—, dirigido tanto a personal que se desempeñaba en el ámbito de la Administración Pública nacional, provincial y municipal, como al público en general con interés en capacitarse en nociones básicas de

8 Tienen a su cargo la tarea de seleccionar a las/os ganadoras/es luego de analizar las presentaciones de las/os postulantes, y los informes de consenso y visita de las/os evaluadoras/es; colaborar en la mejora continua del funcionamiento del proceso de premiación; y aprobar los informes de retroalimentación a ser remitidos a las/os postulantes del Premio.

9 Responsables de analizar y evaluar individualmente los informes de calidad presentados por las/os postulantes; participar en la etapa de consenso; efectuar las visitas a las unidades, organismos o entes que le sean asignados; proponer mejoras al sistema de evaluación; y redactar los informes de retroalimentación que se remitirán a las/os postulantes.

calidad en la gestión pública, lo que, a su vez, fue requisito para participar del taller de aspirantes a evaluadora/or.

Tanto la capacitación específica para evaluadoras/es como la capacitación introductoria transversal fueron diseñadas e implementadas a partir del trabajo conjunto con e INAP, órgano rector de la capacitación de agentes estatales. Todas estas acciones debieron desarrollarse en modalidad virtual —a través del Campus Virtual del Instituto—, debido a la situación de aislamiento social preventivo y obligatorio (ASPO) establecida por el Gobierno en el contexto de la pandemia.

Para implementar el Taller de aspirantes a evaluadoras/es del PNC (Instituto Nacional de la Administración Pública [INAP], 2021a), los equipos técnicos de la SsFI y del INAP se enfrentaron al desafío de recrear —en modalidad virtual sincrónica— la intensa dinámica de intercambio y generación de consensos propia de este curso que, en el contexto prepandémico, se desarrollaba cada año de forma presencial.

Respecto del curso introductorio transversal, se optó por una modalidad virtual asincrónica cuya aprobación requería la elaboración y presentación de un trabajo final en el cual las/os participantes pudieran integrar los aprendizajes realizados y las experiencias personales y profesionales sobre la temática, a partir de la identificación de factores organizacionales que favorecen u obstaculizan la implementación de sistemas de calidad en la gestión pública, y la propuesta de alternativas de mejora o solución de obstáculos (INAP, 2020).

Se trata de un enfoque de la capacitación que se orienta a generar conocimiento situado a partir de los saberes de experiencia de las/os participantes (en este caso, la construcción de diagnósticos actualizados

y situados en diferentes contextos organizacionales y propuestas para instalar procesos de calidad estatal) y se inscribe en una concepción del aprendizaje como construcción social.

Asimismo, al contar con acreditación por parte del INAP, estas acciones formativas promueven el círculo virtuoso entre generación colaborativa de conocimiento como insumo para el desarrollo de la política pública de calidad estatal y avance en la carrera administrativa de las/os participantes, al tiempo que son evidencia de la sinergia que puede alcanzar la labor de los organismos rectores de macro procesos transversales de la Administración Pública (en este caso, el de calidad estatal y el de capacitación de agentes públicos en el ámbito de las políticas de gestión y empleo público). La vinculación entre calidad institucional y gestión del conocimiento también fue abordada en un panel específico integrado por los niveles directivos y la secretaría técnica del PNC (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria [SENASA], 2020).

De manera simultánea, se llevaron adelante otras actividades orientadas a definir e implementar la reorientación conceptual de la calidad en la gestión pública:

El año pasado fue un año en el que recién asumíamos. Fue un año en el cual en febrero-marzo teníamos que lanzar la convocatoria. Recién empezábamos. Y fue muy complejo [por la pandemia]. Este año, ya más asentados, con nuestra mirada más refinada, y con el Premio mucho más trabajado en función de esta mirada, salimos a presentarlo muy fuertemente: en el Cofefup, en la Red de Fortalecimiento Institucional que tiene un referente en cada organismo, a los evaluadores históricos del Premio y a todas/os los que teníamos en la base de datos nuestra, y fuimos acompañados por la Secretaría y la Subsecretaria (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

En el *plano normativo* tuvo lugar un proceso de revisión orientado a dotar de mayor respaldo al proceso de implementación del PNC (SsFI, 2021). Como resultado de esta revisión, se aprobaron las siguientes normas: Resolución SGyEP 58/2020 (Integración Secretaría Técnica del PNC y Proceso de selección de jueces 2020-2022); Resolución SGyEP 94/2020 (Designación de jueces) y COMPR.AR-CD N.º 79-0019-CDI20 (Licitación estatuillas).

A principios de 2021, se lanzó la convocatoria para la inscripción al Premio Nacional a la Calidad en la Administración Pública, en la cual se estableció el cronograma de la edición 2021 (Resolución SGyEP 28/2021). Posteriormente, las autoridades de la SsFI realizaron la presentación de la 28ª edición del Premio Nacional a la Calidad a Organismos del Sector Público, ocasión en la que se expusieron los lineamientos del nuevo Modelo de Calidad Estatal (Secretaría de Gestión y Empleo Público [SGyEP], 2021a) ante más de cien referentes de la Red de Fortalecimiento de la Gestión Pública —coordinada por la SsFI—, y ante representantes de las áreas de calidad de organismos descentralizados y entes del sector público nacional.

A las acciones de capacitación y formación permanente mencionadas para 2020 se sumó, en el 2021, una actividad orientada específicamente a introducir de manera integrada el Modelo de Calidad Estatal y el PNC. En el diseño acreditado ante el INAP, se indica que el curso se propone:

... presentar un Modelo de Calidad Estatal que, en tanto herramienta, busca transformar las intervenciones sobre calidad estatal en el ámbito de las organizaciones públicas involucrando de manera específica y privilegiada a aquellas personas que realizan actividades especializadas vinculadas al diseño, seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas, que impactan en la calidad de los procesos, procedimientos, servicios, bienes y regulaciones de los organismos del Estado. Precisamente, porque existen

diferentes tradiciones en materia de calidad, es que se considera necesario y oportuno generar un espacio de construcción conceptual y formación con participación, sobre las implicancias y alcances de una nueva noción de calidad aplicable al ámbito de la Administración Pública, para contribuir a generar una visión compartida que oriente y dé sentido a las acciones estatales en esa materia (INAP, 2021b).

Asimismo, durante 2021, se completó el diseño de un *trayecto formativo*¹⁰ en calidad estatal desarrollado de manera conjunta entre el INAP y la SsFI:

Precisamente, porque existen diferentes tradiciones en materia de calidad, se considera necesario y oportuno generar un espacio de construcción conceptual y formación con participación sobre las implicancias y alcances de una nueva noción de calidad aplicable al ámbito de la Administración Pública, para contribuir a generar una visión compartida que oriente y dé sentido a las acciones estatales en esa materia, a partir del eje articulador de la calidad estatal en los nuevos escenarios de actuación de la gestión pública (INAP, 2021c, p. 23).

En lo referido a las *acciones en el ámbito federal*, en junio de 2021, la Asamblea General del Consejo Federal de la Función Pública (CoFeFup) aprobó por unanimidad la conformación de la «Mesa Federal de Calidad Estatal como espacio de encuentro, diálogo, reflexión y producción nación-provincias para la creación de valor público» (Consejo Federal de la Función Pública [CoFeFup], 2021).

10 Los trayectos formativos del INAP están conformados por actividades generadas específicamente en función de la detección de necesidades de capacitación de un campo de práctica o familia de puestos. Cada uno de ellos presenta una organización modular que gira en torno de un eje articulador, en este caso, la calidad estatal (INAP, 2021c, p. 23).

En el proyecto de creación de esta Mesa Federal se explicita que la propuesta se orienta a fortalecer el plan de trabajo de la Comisión en los siguientes ejes: fortalecimiento institucional, intercambio de experiencias, capacitación y federalismo, y equidad territorial. El plan de acción para el año 2021 incluye acciones relacionadas con:

... la construcción colaborativa de un «Referencial Federal de Calidad en la Gestión Pública» que incluya los temas de normativas, estructuras y equipos de trabajo; el desarrollo de un ciclo de webinarios con referentes de la nación y las provincias y de expertos y académicos con el objetivo de sensibilizar en la temática de la Calidad a funcionarios públicos provinciales y municipales (...) promoviendo la incorporación de miembros del CoFeFuP a las tareas de asistencia técnica a organismos provinciales y evaluadores Premio; la elaboración del proyecto de desarrollo de una «Red Federal de Calidad Estatal», que tenga como objetivo la construcción de una amplia comunidad de práctica en torno los temas de su intervención (CoPeFup, 2021).

Respecto de la gestión de la información asociada al PNC, se llevó a cabo el *desarrollo interno de una nueva plataforma* bajo código abierto:

... lo cual elimina toda forma de dependencia externa y además provee una plataforma «customizada» a las necesidades del PNC y cuyas funcionalidades prevé ampliarse, por ejemplo, para que pueda ser en el futuro una plataforma de diagnóstico para la asistencia técnica a organismos (SsFI, 2021, p. 12).

La multiplicidad de actividades realizadas en una política pública con historia, pero que realiza una transición a partir de reorientaciones conceptuales, debe contemplar un adecuado diseño estratégico, con el fin de institucionalizar en el mediano plazo los componentes del nuevo modelo a partir de su apropiación en la práctica cotidiana, más aún cuando se trata de un atributo

transversal como lo es el de calidad, desde una mirada federal. Instalar una concepción del cambio del tipo que se busca lograr, requiere de acciones de comunicación, sensibilización y diálogo que generen sinergias, con el propósito de constituir redes de trabajo y coaliciones con actores relevantes (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento [CIPPEC], 2017). Pensar en términos de *socias/os* para instalar transformaciones que logren arraigo, es incluir desde el mismo momento de ingreso del tema a la agenda a la *sostenibilidad* como cuestión relevante, en tanto construcción política, social y cultural. En este sentido, debe rescatarse que su consideración está presente en las reflexiones de los responsables directivos del PNC:

Cada vez que hay un cambio de gestión, hay un riesgo de que se pierda todo. Para mí se sostiene sobre la base de las redes que se arman en el Estado. Pero no alcanza únicamente con contactos políticos. Las redes políticas son insuficientes. Las redes políticas son muy útiles para la gestión, pero cuando se caen los nodos de la red, esa red se desmorona. En cambio, las redes de práctica son las de largo aliento, porque son las de las personas que sostienen redes de conversaciones, informales y de práctica que no cambian con la política (Entrevista perfil directivo 2, 14 de septiembre de 2021).

Entonces, hay que difundir y tratar de construir redes, y marcar esta mirada: mucha gente en la gestión pública entiende que no podemos replicar la mirada del sector privado. Nada, no tengo una gran respuesta, difundirlo y construir las redes desde esta mirada (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

Me parece que, también definiendo interlocutores, generando vínculos y redes entre las distintas áreas que trabajan calidad en el Estado. Los cambios que perduran son los cambios que se institucionalizan, en el doble sentido

de la palabra «institución». En el sentido de tener un marco normativo, o una serie de argumentos jurídicos, pero también en el sentido de una práctica idiosincrática, que se hace institución, que se hace práctica (Entrevista perfil directivo 2, 14 de septiembre de 2021).

A su vez, es de destacar que las acciones iniciales contaron con un fuerte respaldo político, componente estratégico clave de toda política pública:

Imagínense que el lanzamiento del Premio nunca había sido presentado y menos por una Secretaría de Estado. Tuvimos un respaldo muy fuerte de la Secretaría de Gestión y Empleo Público, y ese acompañamiento político y empuje que nos dieron, sumado a esta nueva mirada que a mucha gente le hace sentido, hizo que tuviéramos un récord de postulaciones de organismos. Para mostrar un indicador cuantitativo bien claro: históricamente el promedio de presentaciones era doce; el año que más se habían presentado habían sido 16. Nosotros este año tuvimos treinta y uno o treinta y dos presentaciones: triplicamos el promedio histórico. Ese indicador del éxito del inicio es contundente. Después, el éxito o no de la mirada de calidad se verá un poco en como lo adaptan los distintos organismos, estamos trabajando en asistencia técnica en cuestiones que exceden a la calidad, estamos en el trayecto (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

Asimismo, es de relevancia señalar que la *sostenibilidad* tiene una base de apoyo importante en las/os evaluadoras/es del PNC y en su apropiación de la concepción de calidad que constituye el nuevo modelo:

Por suerte, tenemos en el equipo del Premio gente que viene trabajando desde hace años, con cancha para ver cómo trasladar una pregunta concreta para que pueda ser abordable por un organismo que postule al Premio. La

experiencia que ellos tenían nos jugó muy a favor (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

Teniendo en cuenta la importancia de estos actores clave:

En los cursos que tienen que tomar los evaluadores del Premio —que son como una comunidad de práctica de la calidad, algunos de los cuales llevan muchos años... son realmente una comunidad de práctica— expusimos el modelo, las ideas... y ahí recibimos algunas consideraciones (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

En este punto, es importante recuperar y poner en valor qué es el Premio Nacional a la Calidad para las/os evaluadoras/es que vienen llevando adelante la implementación de esta política pública desde hace años:

El Premio es una comunidad de práctica, es una familia. Yo estoy desde el 2001 y hay gente que está desde la primera hora. Es una comunidad de práctica que espera cada mayo para encontrarse (los que ya venimos desde hace varios años y los nuevos) para analizar nuevas directrices, cambios y actualizarnos. Es una herramienta metodológica en sintonía con una política pública: la de calidad (Entrevista perfil analista-evaluador, 27 de septiembre de 2021).

Antes trabajaba en una organización que implementaba Carta Compromiso e ISO 9001. Entonces vi cómo esas herramientas de gestión de calidad ayudaban a las organizaciones públicas a ordenarse, y el Premio, cuando lo descubrí, encontré que era un modelo mucho más abarcativo, integral, holístico, que incorporaba aspectos que las otras dos no tenían. Entonces primero hice el taller de evaluadores del Premio Nacional a la Calidad: me explotó la cabeza. Era muy difícil de hacer, de comprender, y me sorprendió

ver a todas esas personas trabajando de manera gratuita con este fin de mejorar nuestras organizaciones públicas. Encontré como ese espíritu. Un lugar donde todos los que estábamos ahí teníamos esa misma visión (...). Para mí es eso: el Premio es una política que les permite a las organizaciones públicas trabajar mejor para brindar un mejor servicio, para generar valor público a través de todos esos criterios que el modelo plantea (Entrevista perfil responsable técnico, 28 de septiembre de 2021).

Al tratarse de cambios de orden cultural, que operan sobre miradas y prácticas institucionalizadas, su aceptación implica una construcción de consensos, propios de una etapa inicial:

Así como hay gente, incluso muchos trabajadores/as, que creen que la administración pública es una cuestión técnica y... ahí hay resistencias, está claro, también hay trabajadoras/es públicas/os que lo recibieron muy bien. Han dicho: «faltaba una mirada así». Había un lugar vacante para avanzar con este tipo de cosas [explicitación del modelo conceptual de calidad estatal]... Así como hay resistencias, hay bienvenidas.

También con el CoFeFup estamos avanzando, pero va a llevar su tiempo porque el paradigma previo está muy asentado, así que va a llevar su tiempo, pero estamos en eso.

Si vos me decís cómo fue el diálogo con actores externos al actor estatal que somos nosotros, fue un diálogo que no está terminando, que empezó en abril de este año y es un proceso que continúa, que no está saldado, que va a llevar su diálogo (Entrevista perfil directivo 1, 25 de agosto de 2021).

De esta manera, el trabajo de campo realizado a partir del análisis documental y de las entrevistas permitió caracterizar al PNC en tanto política pública,

ya que hizo foco en la reconceptualización del término calidad estatal. Este proceso dio como resultado ciertos hallazgos de investigación:

- El ingreso del problema a la agenda de gobierno como una particularidad en relación con lo que suele considerar la literatura: no se trató de una demanda de la sociedad civil, sino de una decisión de las/os responsables del PNC de alinearlo al modelo de país que orienta a las políticas públicas.
- La reconceptualización de una política pública manteniendo su continuidad implica los desafíos propios de toda transición, donde simultáneamente se realizan actividades para sostener a la política con los basamentos *tradicionales* y otras para redefinir el marco teórico, difundir y sensibilizar a distintos actores respecto a la nueva propuesta. Instalar una concepción del cambio del tipo que se busca lograr, requiere de acciones de comunicación, sensibilización y diálogo que generen sinergias, con el propósito de constituir redes de trabajo y coaliciones con actores relevantes. Construcción política, social y cultural. Este tipo de transiciones merecen constituirse en un objeto de estudio en tanto se derivan de ellas aportes para la gestión pública (identificándose en ellas, estrategias, prioridades, abordajes, resultados y aprendizajes).

2.3 La concepción de calidad estatal que impulsa la SsFI

Esta caracterización del PNC en tanto política pública nos brinda un marco propicio para realizar una presentación en contexto de los atributos más significativos de la calidad estatal, así como sus vinculaciones con la noción de valor público y de innovación en el complejo escenario en el cual tuvo

(y tiene) lugar el proceso de redefinición que se constituye en objeto de estudio de este trabajo.

Desde el inicio de la gestión del gobierno que asumió en diciembre de 2019, las/os responsables en materia de políticas de gestión pública instalaron en agenda la necesidad de reconceptualizar la calidad estatal. Se trata de un proceso que se despliega, en el marco de las misiones y responsabilidades primarias asignadas a la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, a través de la Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, área rectora de la política de calidad en el Estado¹¹.

Recordemos, además, que este proceso de redefinición se da en un contexto excepcional e inédito, debido al advenimiento de la pandemia COVID-19 a poco más de dos meses de iniciada la gestión entrante y, junto con ella, una serie de desafíos inéditos para los gobiernos a escala global.

En este sentido, es de interés para este estudio puntualizar que, en la Argentina, la orientación general que adoptan las políticas públicas ubica al Estado como el principal coordinador en el manejo de la crisis sanitaria. Ante esta situación inédita, las/os responsables de las políticas de función pública conceptualizan los desafíos a afrontar en dos niveles de actuación. A continuación, presentamos una breve caracterización de cada nivel.

- Nivel socio-económico: redefinición y puesta en tensión de la relación entre la elite económica (por el nivel de intervención, el acceso a

¹¹ En el ámbito de esta Subsecretaría, la unidad organizativa con responsabilidad directa en calidad y servicios a la ciudadanía (Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía) alberga a la Dirección responsable de la implementación del PNC (Dirección de Calidad de la Gestión), desde donde se gestiona el proceso de actualización de la concepción de calidad estatal analizado en este trabajo.

recursos públicos, la distribución de costos económicos y las fuentes de financiamiento público), la ciudadanía (por la capacidad de articular y legitimar respuestas a los problemas que instaló súbitamente la emergencia) y el sistema político (dinámica oficialismo-oposición, la relación entre poderes del Estado y con las provincias).

- Nivel institucional-administrativo: formulación e implementación de una serie de políticas públicas en un corto tiempo. Entre ellas, el rediseño de procesos para brindar información a la ciudadanía; la prestación de servicios esenciales de manera remota; la puesta en marcha de mecanismos de compras públicas en contexto de excepcionalidad; políticas de ingresos y apoyo a empresas y comercios. Todo ello en el marco de un proceso de adecuación del funcionamiento de las instituciones públicas al trabajo remoto y presencial —a través de protocolos específicos—, en función de las condiciones de aislamiento y cuidado de la salud que la situación sanitaria iba requiriendo (Castellani, 2021).

En este marco: ¿qué características y atributos definen la concepción de calidad estatal impulsada por la SsFI? ¿Qué vinculaciones se identifican entre esta concepción de calidad estatal y la generación de valor público?

En primer lugar, es necesario puntualizar que se trata de una noción que se organiza en dos grandes dimensiones:

- Relaciones con la sociedad: donde se incluye «la autonomía estatal para garantizar el proyecto de gobierno; la capacidad de conocer, explicar y deliberar con los colectivos sociales y sus necesidades; y el rol performativo del Estado» (DNMSC, 2021a, p. 16).

- Estructuración y funcionamiento de la administración pública: a través de la incorporación de instrumentos y herramientas orientados a garantizar:

... el funcionamiento organizacional ordenado, sistemático y respetuoso de la voluntad política, el compromiso de las/os funcionarias/os y agentes estatales con los valores públicos, la vinculación con el conjunto de la administración pública y la utilización socialmente inclusiva y administrativamente eficaz de las nuevas tecnologías (2021a, p. 28).

Estas dimensiones, a su vez, presentan correspondencia con las de calidad de las intervenciones estatales introducidas por Castellani y Llampart (2012): una dimensión externa o relacional (en función del grado de autonomía estatal) y una dimensión interna en función de las capacidades y recursos del aparato administrativo.

Por otra parte, se articulan con los niveles de actuación estatal y desafíos de gestión identificados por la SGyEP (los mencionados niveles socio-económico e institucional-administrativo, respectivamente).

Otro atributo de gran relevancia es el reconocimiento de la dimensión política como componente esencial de toda intervención estatal de calidad, sin dejar de lado el componente técnico que conlleva esta noción.

En este mismo sentido, un aspecto fundamental en el enfoque adoptado pasa por reconocer la calidad estatal como un medio y no como un fin en sí mismo¹². Es decir, se trata de una posición que se aleja de una concepción

¹² Esto evita una distorsión muy común en las organizaciones que se da cuando se invierten fines y medios: «de una manera que hace de los medios fines y de los fines medios» (Etzioni, 1975, p. 18).

neutral (ahistórica, universal) y explícita que su orientación estará dada por el modelo de gestión estatal establecido por el gobierno.

¿Cómo se presenta este nuevo enfoque en la fundamentación de la capacitación de la SsFI para personal de la Administración Pública y para público en general, acreditada por INAP?

El Enfoque de Calidad Estatal propone una conceptualización de Calidad Estatal en relación con el impacto o resultado que una política o acción del Estado pueda generar, en términos de valor público. Es decir, cuando aporta a la resolución de las problemáticas públicas y/o a generar las bases para un desarrollo inclusivo y democrático. En este sentido, el valor público se logra mediante un efectivo liderazgo estatal, orientado hacia el desarrollo de organizaciones con recursos y capacidades para hacerse cargo de gestionar los desafíos del proyecto de gobierno, articulando la agenda de gobierno con la agenda social, en el marco del interés general (INAP, 2021b, p. 1).

Se advierte aquí la centralidad que adquiere la generación de valor público como condición *sine qua non* para el logro de la calidad en la acción estatal (DNMSC, 2021a, p. 8). Se trata de una noción que abreva en perspectivas teóricas atentas a: «entender y descubrir las políticas y el accionar del sector público más que determinar su deber ser» (p. 8), particularmente las vinculadas al denominado modelo de agregación de valor público (MAVP) o *cadena de valor público*, definida como:

... conjunto de actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la ciudadanía [y] herramienta idónea para expresar toda la problemática de los elementos que intervienen en la gestión pública y, por tanto, es el marco de referencia para medir la calidad de dicha gestión. Asimismo, posibilita preparar los instrumentos de

planificación para favorecer su vinculación con el presupuesto y contribuir a una mejor asignación de recursos con base en prioridades. Además, contribuye a la identificación de indicadores rigurosamente vinculados a los procesos de producción pública y a los resultados e impactos esperados de las políticas (p. 9).

Por otra parte, el protagonismo de la noción de valor público junto con el carácter situado que adopta la concepción de calidad estatal suponen, a su vez, una serie de modificaciones en la escala de análisis y en la definición misma de acción estatal.

Respecto de la unidad de análisis a partir de la cual se evalúa la calidad de la acción estatal, se advierte una expansión desde la tradicional escala organizacional para integrar también el nivel interinstitucional y el de la/s política/s pública/s concernida/s, ya que se postula que es en ese *interjuego* donde la calidad adquiere *sentido estatal público*.

A su vez, el requerimiento de generación de valor público como resultado esperado en acciones estatales conceptualizadas como *de calidad*, implica una ampliación de la propia noción de *acción estatal* que ya no queda restringida a la producción de bienes y servicios, sino que abarca, además, las inversiones públicas realizadas, las regulaciones generadas y las transferencias dinerarias que provee el Estado.

En sentido similar, a través de los conceptos de *omnicanalidad*¹³ y *multicanalidad*¹⁴, se reinterpreta la interacción de la ciudadanía con la Administración Pública, la simplificación de trámites y el logro de efectividad en la prestación. En este punto, se advierte el cambio cultural implicado en la propuesta conceptual impulsada.

Por otra parte, este enfoque se sitúa, como señalamos, en el marco de un modelo de gestión pública con orientación a valores: «Todo modelo es una representación conceptual que ayuda a pensar la realidad, a caracterizarla en función de los valores y objetivos que se quieren alcanzar y a elaborar las herramientas que deberán aplicarse para orientarla hacia dichos valores» (DNMSC, 2021a, p. 3).

¿Cuáles son estos valores que orientan la concepción de calidad estatal, a través de los que se interpreta el interés general?

A nivel de la SsFI, en cuyo marco se gesta y gestiona el proceso de redefinición bajo análisis, el objetivo central de gestión y los valores priorizados se formulan, en palabras de su responsable política, con orientación a: «... fortalecer las capacidades estatales para ponerlas al servicio de la ciudadanía en un proyecto de Estado con justicia social, al

13 «Gestión coordinada y sinérgica de todos los canales que responden a una única estrategia, así como la forma en la que la entidad adapta la prestación o servicio de acuerdo a los diferentes destinatarios. Esto se debe a que la percepción que debe tener la ciudadanía respecto al Estado tiene que ser de unicidad. Cuando el usuario o usuaria se acerca al Estado, no tiene por qué saber cuál es el organismo o área le está brindando o debe brindar el servicio o prestación. La percepción tiene que ser que el Estado es uno solo» (DNMSC, 2021b, p. 94).

14 «Diversidad de canales que reúnen todos los servicios disponibles por la entidad, para que los usuarios, usuarias y otras partes interesadas puedan llevar a cabo gestiones relativas a la misión del organismo, como solicitar información, realizar trámites, acceder a prestaciones, y resolver sus problemas, según corresponda, evitando desplazamientos innecesarios, recibiendo atención con niveles de información y calidad estandarizados, entre otros aspectos que hacen a la calidad (...) tiene que ver con la cobertura en la oferta de bienes y servicios que logre llegar a los usuarios, usuarias y otras partes interesadas» (DNMSC, 2021b, p. 93).

servicio del desarrollo y que responda a las demandas de la ciudadanía» (De Anchorena, 2020a).

En este punto, encontramos una fuerte referencia a la inclusión, la democracia y el desarrollo con vocación federal desde los títulos mismos de los documentos, en los que se plasma la nueva concepción de calidad estatal¹⁵. Estos valores buscan hacer foco sobre la brecha social existente que impide el logro de «la verdadera igualdad» e incluye parámetros de gestión pública considerados prioritarios, entre los que se encuentran: integridad, integralidad, innovación, participación, igual trato, entre otros, (DNMSC, 2021a; 2021b).

Por otra parte, en la búsqueda por situar y ampliar la concepción de calidad vigente hasta el momento, y en vinculación con la ampliación de la unidad de análisis, se incorpora la dimensión de *articulación horizontal* orientada a: «estimular y fortalecer la acción integral e intersectorial del conjunto de los organismos de la administración pública alrededor de los objetivos del proyecto de gobierno, la democracia, el desarrollo e inclusión social y el valor público» (DNMSC, 2021a, p. 50).

Esta dimensión se asocia con la capacidad estatal de *coordinación interinstitucional* para la gestión de políticas públicas. En Vázquez y Silva (2020; 2021) hemos sostenido que se trata de una capacidad que, a menudo, se encuentra debilitada e invisibilizada en la gestión estatal argentina, si bien resulta fundamental para la generación de innovación entendida como creación de valor público, en concordancia con lo establecido en la reciente Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (CLAD, 2020).

15 Se trata de los documentos *Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal* y *Modelo de Calidad Estatal. Premio Nacional a la Calidad. Hacia un modelo de gestión pública inclusivo, democrático y federal*. Documentos guía del Premio Nacional para la gestión y la evaluación de la Calidad Estatal realizados por la Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía de la SsFI en 2021.

Los valores-guía y los atributos de la calidad estatal impulsados fueron generando modificaciones en la conformación de la matriz de evaluación del PNC. En su informe de gestión de 2020, el área rectora enumera los siguientes: integridad y perspectiva de género, dispositivos y mecanismos de relación con la comunidad, espacios de cooperación y concertación, protección de las/os vulneradas/os, diversidad, sostenibilidad, responsabilización, integralidad estatal, utilización socialmente sostenible de la tecnología e interoperabilidad (SsFI, 2021).

Estos valores-guía tienen su correlato en el Sistema de Premios y Distinciones. En su última edición (2021), el PNC incorporó dos tipos de diplomas de honor: al *Estado presente en tiempos de pandemia* y a la *Coordinación estatal de políticas integrales*. Este último para presentaciones realizadas entre dos o más organismos¹⁶.

Asimismo, en función de los objetivos de este estudio, la pregunta por la vinculación entre calidad estatal e innovación resulta de gran relevancia. En este sentido, el modelo de calidad estatal se define como:

... flexible y abierto a la innovación, para aportar capacidad de respuesta frente a situaciones, nuevos desafíos y contextos que se les plantean a las organizaciones públicas, aportando referencias a partir de un abordaje holístico que permita encontrar soluciones integrales a los problemas concretos que afectan a las organizaciones públicas y, por tanto, a la ciudadanía a la cual sirven (DNMSC, 2021a, p. 10).

16 «El reconocimiento se otorga al órgano rector y su contraparte [por] haberse destacado en una mejora con relación a un bien, servicio, prestación y/o regulación que contribuya al fortalecimiento de las capacidades estatales (organizacional; relacional y político-estratégica) e impacte positivamente en las condiciones de vida de la ciudadanía» (SGyEP, 2021c).

En este sentido, el proceso de reconceptualización de la calidad bajo estudio se puede constituir en una innovación entendida en los términos acordados en la reciente Carta Iberoamericana en esta materia.

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (CLAD, 2020, p. 8).

Por otra parte, la relación entre calidad estatal e innovación es uno de los seis grandes *ejes de gestión para la transformación de la función pública* establecidos por la Secretaría de Gestión y Empleo Público¹⁷. En estos lineamientos de política pública, la dupla «innovación y calidad» se define en términos de su aporte: «a través de nuevas herramientas que permitan planificar y evaluar la acción estatal y también recuperar la experiencia de las y los trabajadores de la administración pública» (SGyEP, 2021b). Esta puesta en valor de los *saberes de experiencia* de quienes trabajan en la Administración Pública y el foco en la colaboración como modo de gestión asociados al logro de la calidad y la innovación, resulta de particular interés

¹⁷ El resto de los ejes son: 1. *digitalización de servicios esenciales a la ciudadanía* (garantiza el acceso de las/os ciudadanas/os a los servicios estatales: el Estado como facilitador y no como un obstáculo para el acceso a bienes y servicios); 2. *integralidad de las políticas de empleo* (promueve la consistencia en la política salarial y la regularización de las condiciones de empleo); 3. *formación y actualización* (capacitación y formación de excelencia; trabajo en redes colaborativas y la construcción de comunidades de prácticas que potencien el talento, innovación y experiencia de las/os trabajadoras/es); 4. *transparencia, integridad y ética pública* (eje constitutivo y sistémico relacionado con la interacción del sector público con diferentes actores sociales; sistemas de control cruzado y planes transversales de fortalecimiento institucional); 5. *participación activa y federal* (las acciones se desarrollan en diálogo permanente con las provincias y municipios, promoviendo una nueva cultura organizacional; los consejos federales propician innovaciones para potenciar experiencias locales) (SGyEP, 2021b).

para este estudio en tanto da cuenta de un proceso que *pone nombre* a atributos presentes —pero a menudo invisibilizados o desalentados— en las prácticas estatales.

Las organizaciones públicas que implementan la calidad son aquellas capaces de llevar a cabo prácticas que generan valor público. Se resalta, la idea de «prácticas» (...) que responden a un modo identificativo y compartido de pensar, actuar y valorar el rol del Estado en la generación del valor público [que se plasma en] los productos de las acciones estatales que buscan cumplir derechos de la ciudadanía y el desarrollo del país, en función del interés de toda la sociedad. (DNMSC, 2021b, p. 9).

Tal como hemos puntualizado, la condición dinámica del concepto de calidad estatal: «... exige una reelaboración periódica, ya que las prácticas en la gestión del Estado involucran orientaciones políticas y planes de gobierno que cristalizan en determinada mirada sobre los atributos de valor público» (DNMSC, 2021, p. 10).

Este proceso de reelaboración periódica incorpora: «acciones de mejora que surgen de los aportes de evaluadores, evaluadoras, jueces y juezas del Premio Nacional a la Calidad» (DNMSC, 2021b, p. 10), quienes, como hemos descrito, constituyen una comunidad de práctica con un fuerte compromiso. Se trata de un ámbito de intercambio, reflexión, generación de conocimiento —a partir de la experiencia acumulada en sucesivos procesos de evaluación de organismos de muy diversos tipos y niveles— que se potencia en el marco de los encuentros y las capacitaciones previstas en el cronograma de implementación del PNC. Asimismo, esta comunidad de evaluación de la calidad estatal se constituye en un ámbito que facilita la instalación gradual de nuevos temas que dan cuenta de cambios en el contexto y en el desarrollo conceptual sobre la calidad estatal.

Conclusiones

Tanto la reconceptualización de una política pública como su estudio en el marco de una investigación representan un importante desafío. En el primer caso, se trata de un reto de gestión en el que se deben realizar una serie de actividades para garantizar la continuidad y, simultáneamente, otras que permitan desarrollar un adecuado marco conceptual con la incorporación de distintas voces. A continuación, es necesario difundir la nueva propuesta con el objetivo de su apropiación por parte de los distintos actores involucrados en el PNC.

En nuestro caso, el desafío planteado por la investigación consistió en lograr un abordaje que procurara dar cuenta de una política pública compleja, multidimensional, guiada por un desarrollo conceptual muy importante. Por este motivo, decidimos tempranamente realizar el estudio del Premio en etapas, siendo esta la primera, acotada la necesidad de su reconceptualización al ingreso a la agenda de gobierno, su diseño e inicio de la implementación.

En este sentido, caracterizamos una experiencia en materia de reformulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de capacidades estatales; identificamos y valorizamos recursos estatales intangibles presentes en el desarrollo de la actual política de calidad estatal; así como también analizamos la implementación de desarrollos conceptuales en el marco de experiencias innovadoras en la Administración Pública.

De esta manera, encontramos que la reformulación del PNC fue producto de una reconceptualización del término calidad estatal, transversal a toda intervención pública. Esta última, a su vez, es orientada por el modelo de desarrollo y de país de un determinado gobierno. En efecto, el cambio

producido en el Premio Nacional a la Calidad obedece a una iniciativa de actores estatales con responsabilidad de conducción, lo que representa un ingreso del tema a la agenda de gobierno que marca explícitamente un posicionamiento.

A su vez, constatamos la importancia de la reconceptualización del problema público en el redireccionamiento del diseño del PNC como política pública, de su implementación y evaluación.

Finalmente, a partir de esta innovación sobre una política pública con historia, constatamos la importancia que asume el proceso de transición en una política, donde simultáneamente debieron llevarse adelante actividades que garantizaran la continuidad de la implementación del Premio (con la concepción de calidad que estaba vigente), el trabajo conceptual de diseño de un modelo de calidad estatal y adecuación del PNC, la presentación del nuevo modelo a los distintos actores involucrados y la difusión de la convocatoria correspondiente. La complejidad y los desafíos que conlleva una etapa de transición de este tipo, nos lleva a afirmar que otras experiencias similares deben ser tenidas en cuenta como objeto de estudio, ya que los conocimientos, saberes y aprendizajes que generan deben ser recuperados como parte del conocimiento organizacional del Estado.

Queda por delante un nuevo desafío que consiste en estudiar en mayor profundidad la comunidad de práctica conformada desde hace años por el equipo de quienes se encuentran a cargo de la evaluación en el PNC, que, como ya fuera señalado, constituye en un factor que aporta a la sostenibilidad de esta política pública a partir de su compromiso, experiencia, producción e intercambio de conocimientos conforme el recorrido que el Premio adoptó a través de las diversas gestiones.

Referencias bibliográficas

- Berini, A., Bonelli, A., Debarnot, J. C. y Solanas, C. (1996). Por qué implantar una Gestión Total de Calidad. Sistema del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público. *Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, Edición 6. http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/06/a06_08.pdf
- Castellani, A. (2020, 23 de octubre). Repensar el modelo de gestión pública. Presentación realizada en el Ciclo de Encuentros Federales de Planificación, Evaluación y Calidad del Consejo Federal de la Función Pública. Recuperado el 23 de octubre de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/necesitamos-fortalecer-las-capacidades-estatales-senalo-ana-castellani-en-la-jornada>
- Castellani, A. (2021). *Aprendizajes tras un año de pandemia: nuevos ejes para la función pública. El caso argentino 2020-2021*. [Webinar]. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. https://www.youtube.com/watch?v=pd51ykbERbc&ab_channel=CLADORG
- Castellani, A. y Llamplart, F. (2012). Debates en torno a la calidad de la intervención estatal. *Papeles de Trabajo*, 6(9), 155-177. <http://revistasacademicas.unsam.edu.ar/index.php/papdetrab/issue/view/19/19>
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (2017). *¿Cómo diseñar en plan de incidencia en políticas públicas?* Guía N.º 7. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1718.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 (Resolución N.º 25 del Plan de Acción de San Salvador). <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Calidad-en-la-Gestion-Publica-06-2008.pdf>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. Aprobada por la XIX Conferencia Iberoamericana de

Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado. Andorra, 8 de octubre de 2020. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-delInnovacion-10-2020.pdf>

Consejo Federal de la Función Pública (2021). El CoFeFup propuso la creación de la Mesa Federal de Calidad Estatal. Recuperado el 1 de julio de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-cofefup-propuso-la-creacion-de-la-mesa-federal-de-calidad-estatal>

De Anchorena, B. (2020, 16 de julio). *Construyendo un Estado presente: contrato social, fortalecimiento de capacidades y mapa de la acción estatal*. Ciclo de Conferencias INAP. <https://www.youtube.com/watch?v=RyVwjIRPIA8>

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía (2021a). Calidad Estatal en un Modelo de Gestión Pública Democrática, Inclusiva y Federal. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/calidad_estatal_dnmsc.pdf

Dirección Nacional de Mejora de los Servicios a la Ciudadanía (2021b). Modelo de Calidad Estatal. Premio Nacional a la Calidad. Hacia un modelo de gestión pública inclusivo, democrático y federal. Documento Guía del Premio Nacional para la gestión y la evaluación de la Calidad Estatal. Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/modelo_de_calidad_estatal_2021.pdf

Duverger, M. (1962). *Métodos de las ciencias sociales*. Ariel.

Etzioni, A. (1975). *Organizaciones Modernas*. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana.

Instituto Nacional de la Administración Pública (2020). *Curso Introducción a los principios de calidad en la gestión pública*. https://sai.inap.gob.ar/download_pdf.dhtml?contenido=disenio&formact_codigo=1&act_codigo=34421&tipoact_codigo=1

Instituto Nacional de la Administración Pública (2021a). *Taller para aspirantes a evaluadoras/es del Premio Nacional a la Calidad para la Administración Pública*. https://sai.inap.gob.ar/download_pdf.dhtml?contenido=disenio&formact_codigo=1&act_codigo=35880&tipoact_codigo=1

- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021b). *Curso Introducción al Modelo de Calidad Estatal y el Premio Nacional a la Calidad*. https://sai.inap.gov.ar/download_pdf_dhtml?contenido=disenio&formact_codigo=1&act_codigo=35882&tipoact_codigo=1
- Instituto Nacional de la Administración Pública (2021c). Informe de Gestión INAP 2021. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_de_gestion_inap_2021_final.pdf
- Jaime, E., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf>
- LeCompte, M. D. (1995). Un matrimonio conveniente: diseño de investigación cualitativa y estándares para la evaluación de programas. *Relieve*, 1(1), 1-13. <http://www.uv.es/RELIEVE/v1/RELIEVEv1n1.htm>
- Ley 24.127. Premio Nacional a la Calidad. Publicada en el B.O. el 24 de septiembre de 1992.
- López, A. (2002). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. Documento N.º 68, Serie I, Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. INAP.
- Mokate, K. (2001). *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Serie de Documentos de Trabajo I-24. Banco Interamericano de desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>
- Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público-privadas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22.
- Moro, J. (2000). Problemas de agenda y problemas de investigación. En C. Escolar (comp.). *Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales*. Eudeba.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.
- Pastor Albaladejo, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En G. Pastor (ed.). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Tirant Lo Blanch.
- Pérez Serrano, G. (1994). Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. La Muralla.
- Resolución 28 de 2021 [Secretaría de Gestión y Empleo Público]. Modelo de calidad estatal. Publicada en el B.O. el 6 de abril de 2021. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/348486/norma.htm>

- Ruiz Olabuénaga, J. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Universidad de Deusto.
- Sautu, R. (2007). Metodologías, métodos y diseños de investigación. En R. Sautu (comp.). *Práctica de la investigación cuantitativa y cualitativa. Articulación entre la teoría, los métodos y las técnicas*. Lumiere.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021a). Se realizó la presentación de la 28ª edición del Premio Nacional a la Calidad a Organismos del sector público nacional. Recuperado el 15 de abril de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-la-presentacion-de-la-28o-edicion-del-premio-nacional-la-calidad-organismos-del>
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021b). Ejes de transformación de la función pública. Recuperado el 30 de octubre de 2021 de <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/ejes-de-transformacion-de-la-funcion-publica>
- Secretaría de Gestión y Empleo Público (2021c). Sistema de Premios y Reconocimientos. Anexo Modelo de Calidad Estatal 2021. Premio Nacional a la Calidad. Hacia un modelo de gestión pública inclusivo, democrático y federal. Recuperado el 30 de octubre de 2021 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sistema_de_premios_y_reconocimientos_2021.pdf
- Secretaría Técnica del Premio Nacional a la Calidad para el Sector Público (2001). *Premio Nacional a la Calidad. Manual del Evaluador*. Dirección Nacional de Organización. Subsecretaría de la Gestión Pública.
- Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (2020). *Sistema Integral de Atención al Público. Calidad Institucional y Gestión del Conocimiento*. [Webinar]. https://www.youtube.com/watch?v=VJRuRtNA6JU&ab_channel=Senasacomunica
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (2020). Guía de planificación y seguimiento de gestión de políticas públicas. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_de_planificacion_y_seguimiento_de_gestion_de_politicas_publicas.pdf

- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional (2021). Informe de Gestión 2020. Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_gestion_2020_ssfi_1.pdf
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comp.). *La nueva administración pública*. Alianza Universitaria.
- Vázquez, N. (2020). Capacitación e Investigación en el INAP como espacios para fortalecer la Capacidad Organizacional a partir de la Gestión del Conocimiento. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(12). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/36>
- Vázquez, N. y Silva G. (2020). Crisis, innovación y conocimiento en la Administración Pública. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 1(45). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/78>
- Vázquez, N. y Silva G. (2021). Las comunidades de práctica en la Administración Pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, 2(66). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/issue/view/105>

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 3 - N.º 83 - 2022

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343 9001 - Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Coordinación editorial

Pablo Nemiña

Edición y corrección

María Eugenia Caragunis

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Edwin Mac Donald

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autoras/es y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceras/os referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

El uso del lenguaje inclusivo y no sexista implica un cambio cultural que se enmarca en un objetivo de la actual gestión de Gobierno y se sustenta en la normativa vigente en materia de género, diversidad y derechos humanos en la Argentina. En esta publicación se utilizan diferentes estrategias para no caer en prejuicios y estereotipos que promueven la desigualdad, la exclusión o la discriminación de colectivos, personas o grupos.



Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Febrero 2022

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina