

Apuntes para la construcción de un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires

Por *Alejandro M. Estevez**

Resumen

El presente artículo es un estudio de caso de tipo exploratorio que construye un índice de modernización administrativa para los municipios de la provincia de Buenos Aires. A los fines de identificar las distintas dimensiones del índice, se utiliza un cuestionario abierto, y, a partir de allí, se diseña uno semiestructurado que se aplica sobre la misma base de informantes clave.

Palabras clave

Estado - modernización - provincia de Buenos Aires - municipio.

Abstract

This exploratory case study is aimed at providing an index of administrative modernization for the municipalities of the Province of Buenos Aires. We identified the main variables [dimensions] in the index through the application of an open-ended questionnaire. Then, we have interviewed key informants through a semi-structured interview guide.

Key words

State - modernization - Province of Buenos Aires - municipality.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Director del Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP). Correo electrónico: <aestevez@polipub.org>.

1. Introducción

Al hacer referencia a la modernización administrativa, se superponen dos conceptos: el de *reforma* —‘darle otra forma a algo existente’— y el de *modernización* —‘adaptar cierta cosa o idea a una realidad más avanzada’—. Aunque no existen reformas que, explícitamente, quieran involucionar, los efectos de algunas políticas reformistas han sido, por lo menos, contradictorios (Polidano, 2001; Proulx, 2003).

Las reformas efectuadas en América Latina en la década de los noventa pretendieron modernizar el Estado desde múltiples dimensiones. Sin embargo, terminaron agravando el problema de la calidad de la intervención estatal y, en algunos casos, incluso el de la calidad institucional (Oszlak, 2013). Los Estados eran más chicos, pero con menor calidad de intervención, motivo por el cual no se podría afirmar que estuviéramos ante Estados modernizados (Oszlak, 2013; Pollit & Bouckaert, 2004).

Este artículo se centra en la idea de *modernización*. Hemos construido un índice que permite saber cuán modernizada está una estructura administrativa. En este estudio, nos hemos focalizado en los municipios de la provincia de Buenos Aires¹.

En los últimos veinte años, en la Argentina, hemos sido testigos de la proliferación de programas de modernización administrativa en los tres niveles —municipal, provincial y nacional—. El objetivo modernizador estuvo presente en múltiples iniciativas con objetivos, contenidos, alcances e impactos de muy disímil consideración (Oszlak, 2013). Paralelamente —y muy ligada a la tendencia de modernización administrativa—, ha crecido la implementación de *índices* —construcciones o modelizaciones basadas en indicadores para medir un fenómeno determinado— como una herramienta sencilla para entender una realidad compleja, multidimensional y heterogénea (Abad *et al.*, 2007).

¹ El trabajo de campo para este estudio se desarrolló en la provincia de Buenos Aires durante el primer semestre de 2015. Queremos agradecer el apoyo brindado por el Instituto de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires y su secretario ejecutivo, Mg. Mariano Boiero.

Por lo general, estos índices suelen mostrar cierta bipolaridad. Algunos pretenden construir un modelo simple y sencillo y, generalmente, terminan resultando *inexpresivos* —miden con precisión, pero no sirven para explicar—. Otros construyen modelos sumamente complejos que tienen en cuenta una infinidad de variables, pero que, a la larga, no muestran variaciones interesantes y son de difícil operación (Abad *et al.*, 2007).

El índice que proponemos en este artículo busca un punto intermedio, es decir, un índice que sirva para evaluar el grado de modernización administrativa y que no esté contaminado por la simplicidad ni la megalomanía.

2. La heterogeneidad de las administraciones públicas

Tanto en el nivel federal como en el provincial, la Administración Pública evidencia un alto grado de heterogeneidad inter e intraorganizacional. Esta realidad se torna más evidente en los países federales. No es lo mismo una administración de tipo centralizada, en la cual los cambios o las políticas pueden ser implementados de una forma más directa, que una administración de tipo federal, en la cual hay que negociar con actores políticos dotados de legitimidad democrática (Oszlak, 1990; Feigenbaum *et al.*, 1999; Lynn y Wildavsky, 1999).

Por estas razones, pensamos que es necesario contar con una herramienta que permita notar el impacto de las distintas estrategias de modernización que se han implementado durante las dos últimas décadas y que también persiga una conceptualización que evite las simplificaciones extremas y las complejidades inmovilizantes (Fried, 1999; Morgan, 1999).

Por *modernización*, entendemos un proceso —evento que se transforma a lo largo del tiempo— integrado por distintas dimensiones que interactúan entre sí y que pueden mostrar avances, retrocesos, contradicciones o estancamientos en grados diferenciales. La pretensión de una estrategia modernizadora es, justamente, la transformación o refuncionalización de

una estructura administrativa determinada con respecto a un horizonte más moderno (Trosa, 1999; Feigenbaum *et al.*, 1999; Pollit Bouckaert, 2004; Denhardt, 1990 y 2011).

3. Metodología

Para el desarrollo de este estudio, utilizamos una metodología de tipo cualitativa, dado que nuestro objetivo es la comprensión de un fenómeno antes que su cuantificación (Strauss y Corbin, 1990; Sandoval Casilimas, 1996; Cresswell, 2009).

Por la escasa bibliografía disponible sobre otras experiencias de construcción de índices de modernización, el estudio de caso que hemos realizado es de tipo exploratorio. Es decir, buscamos información disponible —heterogénea y análoga— sobre un campo de estudio que aún no ha sido desarrollado en el sentido que se propone (Yin, 1994; Stake, 1995; Robson, 2002).

En cuanto a las técnicas de recolección de datos, se realizaron ocho entrevistas a distintos informantes clave² —funcionarios, administrativos, académicos, investigadores, consultores, etc.— con un cuestionario abierto a fin de tener una comprensión general del fenómeno para explorar. En esta primera etapa, se identificaron las distintas dimensiones o categorías que dichos informantes comprendían por *modernización de la administración* (Yin, 1994; Stake, 1995; Sandoval Casilimas, 1996). Si bien este estudio no fue realizado como una *teoría enraizada o fundada* —al estilo de Strauss y Corbin (1990)—, hemos aplicado un método de comparaciones sucesivas entre las distintas opiniones de nuestros informantes clave que nos permitieron refinar las categorías o dimensiones de la modernización.

² El criterio para seleccionar a los informantes clave no está basado en una lógica de tipo muestral, sino cognitiva. Se seleccionaron personas que tuvieran un conocimiento profundo basado en la experiencia concreta y real del fenómeno de la modernización administrativa en cualquiera de las dimensiones elegidas. Por lo tanto, el informante clave es ponderado de acuerdo a su nivel de conocimientos empíricos.

Luego de haber identificado distintas categorías de acuerdo con las percepciones de los informantes, en la segunda etapa, diseñamos un cuestionario semiestructurado³ con el que retomamos el trabajo de campo sobre los mismos entrevistados a fin de buscar la mayor precisión posible para comprender del fenómeno (Yin, 1994; Robson, 2002; Strauss y Corbin, 1990).

En la tercera etapa de nuestro estudio, una vez construido el modelo o grilla de análisis del índice de modernización, lo sometimos al análisis de los informantes clave a los efectos de cotejar la pertinencia de los atributos o indicadores que seleccionamos.

4. Informantes clave seleccionados

Según la bibliografía consultada (Stake, 1995; Creswell, 2009; Yin, 1994; Sandoval Casilimas, 1996; Gagnon, 2009; Robson, 2002), el informante clave debe ser seleccionado teniendo en cuenta las siguientes características:

- a) su conocimiento profundo del tema en estudio;
- b) su capacidad analítica y explicativa del fenómeno;
- c) su voluntad de transmitir esos conocimientos o aprendizaje—hablar del tema con cierta fundamentación—; y
- d) la accesibilidad del informante.

Por lo tanto, consideramos importante remarcar que el mejor informante clave no es necesariamente la persona de la jerarquía más alta disponible en el área del fenómeno estudiado, sino aquel que más conocimientos posee al respecto. Por ello, un buen informante puede ser un funcionario de niveles intermedios de la organización, un asesor vinculado al área de modernización, miembros de ONG o de la sociedad civil que hayan estudiado el tema.

³ Ver anexo al final del artículo.

Nuestros informantes clave fueron ocho. Finalmente, seleccionamos a cinco de ellos: los que cumplieron con las características antes mencionadas y descritas. A los efectos de proceder a una descripción de sus perfiles, podemos señalar lo siguiente⁴:

- a) *Informante 1*: Funcionario de alta jerarquía de un municipio del Conurbano bonaerense, que tuvo a su cargo el diseño y la implementación de un sistema de información digitalizado sobre los reclamos telefónicos y electrónicos de los vecinos. Perfil profesional: sistemas y administración.
- b) *Informante 2*: Asesor de alta jerarquía de un municipio bonaerense ligado a un área de modernización municipal, que tuvo a su cargo la implementación política de un proyecto de ventanilla única en la *web* de trámites en un municipio bonaerense. Perfil profesional: abogado con responsabilidades políticas.
- c) *Informante 3*: Analista de una ONG dedicada al estudio de políticas públicas, que tuvo a su cargo el estudio de las iniciativas informáticas de gestión administrativa en la PBA. Perfil profesional: politólogo con formación en evaluación de políticas públicas.
- d) *Informante 4*: Consultor de jerarquía intermedia ligado a la implementación del sistema de firma digital de la PBA. Perfil profesional: administración y sistemas.
- e) *Informante 5*: Académico de alta jerarquía especializado en reformas administrativas en las administraciones públicas. Perfil profesional: economista con posgrado en Sociología.

Consideramos necesario remarcar que ha llevado mucho tiempo la *construcción de confianza* de los informantes hacia el investigador. En diversas ocasiones, hemos tenido que reprogramar las entrevistas, mostrar cuál era nuestro interés en la problemática, así como recurrir a contactos intermedios con los informantes para allanar el camino y

⁴ Por una cuestión de ética de investigación, nos reservamos la identidad de los entrevistados. Varios accedieron a la entrevista siempre y cuando sus nombres no fueran difundidos.

garantizarles la protección de su identidad, y obtener así exposiciones que tuvieran un mayor nivel de conocimiento, en las cuales no oculten información para autoprotegerse.

En la investigación de tipo cualitativa (Cresswell, 2009; Stake, 1995; Sandoval Casilimas, 1996; Strauss y Corbin, 1990), cuando se trabaja con entrevistas en profundidad, el investigador debe proteger la identidad de sus fuentes de información, porque, luego, el informante puede sufrir sanciones o incomodidades, o —por una cuestión de autoprotección— el entrevistado tiende a negar lo que informó en la entrevista.

5. La entrevista abierta

Al realizar las entrevistas abiertas, los informantes clave expresaron diversos núcleos conceptuales que nos permitieron establecer las siguientes categorías o dimensiones de la modernización:

1. *La normativa.* Nuestros entrevistados señalaron —con un fuerte consenso— que la modernización de una administración pública tenía un gran componente legal-normativo. En este sentido, no puede pensarse una reforma modernizadora sin modificar las normativas que estructuran las rutinas burocráticas. Argumentaron en diversos sentidos que si el comportamiento administrativo estaba basado en normas, para actualizar dicho principio organizador, era imprescindible una modernización legal. Incluso, manifestaron que una política modernizadora siempre empezaba con una normativa que la legitimara y la respaldara.
2. *Los sistemas.* Todos nuestros entrevistados asociaron la idea de modernización a la de informatización y mayor empleo de sistemas en las administraciones públicas. Es indiscutible que la informática se ha transformado en un nuevo principio organizador en las administraciones. No hubo ningún informante que dejara de mencionar la informática como factor modernizador.

3. *Los procesos.* Los entrevistados manifestaron que los procesos —normativizados o no— eran un fuerte componente u obstáculo de la modernización de las administraciones públicas. Señalaron que los procesos realizados para efectuar los distintos trámites pudieron haber quedado obsoletos o ser inútilmente complicados o estar desenfocados respecto de la finalidad que se buscaba originalmente. Identificaron una fuerte relación causal entre la actualidad de los procesos y las rutinas utilizados en la Administración Pública y la modernización. Al analizar los procesos, remarcaron que era necesario simplificarlos. Con respecto a sus desajustes, resaltaron que, a menudo, se planteaban articulaciones o coordinaciones —tanto al interior de la organización como al exterior— que no cumplían su función o que le quitaban eficiencia al proceso. Esto produce el reforzamiento de ciertas conductas disfuncionales —exceso de control— o su elusión.
4. *La participación ciudadana.* Una parte mayoritaria de los entrevistados señaló una clara relación entre los distintos mecanismos de participación ciudadana y la modernización. Para este grupo, una administración moderna es sinónimo de apertura hacia el ciudadano y de rendición de cuentas. Una administración moderna es la que le permite participar al ciudadano, pero también le informa qué se ha hecho con sus impuestos o quejas. Estos informantes señalaron un vínculo entre la modernización y un sistema de seguimiento de reclamos o propuestas.
5. *Valores.* Hubo consenso entre los informantes clave en relación con los valores que detentan los empleados públicos y los funcionarios en los cargos de dirección en las administraciones públicas. Para este grupo, una administración no moderna es sinónimo de mala atención al público, ritualismo, opacidad, etc. Se torna relevante la capacitación de los empleados como forma de modernizar los comportamientos de los agentes y funcionarios. Asimismo, de las respuestas, se desprende un vínculo entre los valores de la administración y cierta capacidad de aprendizaje organizacional. Las organizaciones que aprenden se basan en una estructura valorativa que facilita el proceso.

De lo manifestado por los informantes, podemos afirmar que estos consideran que las categorías *normativa*, *sistemas* y *procesos* son factores que explicarían o mostrarían la modernización de una estructura administrativa. En cuanto a la participación ciudadana y a los valores, hubo un fuerte consenso acerca de su importancia, pero no unanimidad.

6. La etapa del cuestionario semiestructurado

Como su nombre lo indica, los formularios de tipo semiestructurado tienen una mayor estructuración, porque buscan que el informante clave o entrevistado responda en concreto ciertas preguntas. La diferencia con el modelo abierto radica en que el entrevistador formula preguntas claramente direccionadas, pero no cierra las posibles respuestas que obtener (Stake, 1995; Cresswell, 2009; Yin, 1994; Sandoval Casilimas, 1996; Gagnon, 2009; Robson, 2002).

7. Análisis de la evidencia empírica

A fin de analizar la evidencia empírica, transcribiremos las opiniones más relevantes, es decir, aquellas que expresan los conceptos centrales de cada categoría según las percepciones de los informantes:

1. *La dimensión normativa*. Casi la totalidad de los informantes manifestaron que, cuando se pretende modernizar una administración pública, es necesario apoyarse en normativas específicas que lo permitan.

Informante 1:

Es impensable que se puedan cambiar las estructuras administrativas de la Administración Pública sin tener alguna normativa que la respalde. Toda administración tiende a refugiarse en las normas, y todo funcionario de

planta permanente que quiera tener cierta tranquilidad en un posible cambio de gestión necesita normas de respaldo (...). Es más, hay veces que, aún teniendo las normas apropiadas, se hace muy difícil avanzar, porque hay nichos de resistencia, intereses encontrados, temores de los administrativos, desconocimiento del alcance de la modernización, etc.

Con respecto a la simplicidad o complejidad de la norma que busca la modernización:

Informante 2:

En relación con las normas de modernización (...), es necesario que las normas sean lo más simples y claras posible. Cuando estamos tratando de llevar adelante modificaciones que tienen que ver con algún cambio de sistema informático o con la forma en la que se realizan los trámites o los procesos de la administración, siempre encontrás grandes problemas de interpretación en lo que el texto de la norma quiere decir y lo que entienden las personas, especialmente, la gente de sistemas. Parece que el derecho y la tecnología no se llevan bien. Hay lenguajes distintos, mentalidades distintas, velocidades distintas (...). Por eso, yo siempre busco —o aconsejo— que las normas tengan la mayor claridad y simplicidad posible... así todos nos entendemos.

2. *La dimensión de los sistemas informáticos* es otra categoría muy clara que surgió de las entrevistas abiertas. Aquí podemos identificar cuestiones que van desde sistemas simples a complejos o desde el cambio de procesos hasta la *refundación* o *refuncionalización* de la organización.

Informante 1:

La modernización se asocia mucho al cambio de sistemas de la organización. Pero ese cambio puede ser muy amplio; puede ir desde el mejoramiento de un proceso de la organización a través de sistemas simples —como un tablero de comando o un Excel para el control de gestión— a un sistema complejo diseñado desde cero por expertos para armar una ventanilla única de trámites (...). Siempre hay que definir el alcance de la cuestión que se entiende como modernización o cambio de sistemas o informatización...

También surgieron cuestiones vinculadas con lo que se pretende hacer con la modernización o con la introducción de nuevos sistemas en la estructura administrativa.

Informante 3:

Modernización, informatización, digitalización... La tecnología informática en la gestión de las organizaciones públicas tiene un impacto innegable... Se puede ir desde pequeños efectos para ayudar en la gestión cotidiana del trato con el ciudadano hasta la adopción de un nuevo principio organizador para las administraciones públicas (...). El ejemplo que se me viene a la cabeza es el de la AFIP, cuando se informatizó por completo y mejoró infinitamente su capacidad de control.

3. *La dimensión de los procesos.* En cuanto a esto, la evidencia empírica que hemos recogido e identificado considera la modernización como un evento que ocurre cada tanto o esporádicamente y lo distingue de una política permanente de renovación y de revisión de los procesos.

Informante 4:

Lamentablemente, hay que reconocer que lo que se muestra como modernización o informatización es algo que no es permanente. Cada tanto aparecen impulsos para buscar mayores modernizaciones cuando ocurre algún problema o cuando aparece el financiamiento que sí lo pide (...). Por lo que leí sobre la Calidad Total, la forma de modernizar tiene que ser algo permanente y sostenido en el tiempo... La modernización es un proceso (...), pero, dado que soy un consultor, hay que reconocer que las oleadas no vienen nada mal.

4. *La dimensión de la participación del ciudadano* es otro elemento para tener en cuenta. Según el informante 3, habría cierta tensión entre las modernizaciones con control tecnocrático y las de tipo participativo, que toman en cuenta las opiniones de los ciudadanos.

Informante 3:

La tecnología puede ser un fenómeno muy elitista. Por ejemplo, algunos informáticos sienten que son los *dueños* del sistema y que no tienen por qué discutir ni explicar nada a los que no saben de sistemas (...). Por eso, luego de los noventa, surgió una corriente más participativa, que busca que la gente exprese sus demandas a través del sistema informático (...). Se busca que las quejas entren por el sistema para buscar mejorarlo o saber dónde está funcionando mal... Pero, de todas formas, la gente de sistemas sigue pensando igual que siempre...

5. *Los valores involucrados en la reforma.* Otro elemento surgido de las entrevistas abiertas es la dimensión de los valores que están implícitos en las reformas. Toda reforma tendría algún ideal

que persigue alcanzar —ya sea la eficiencia, la transparencia, la calidad del servicio o la velocidad de los procesos—. Por eso, es necesario estudiar la distancia existente entre los valores de los funcionarios de la organización en el proceso modernizador y los valores expresados en la normativa de dicho organismo.

Informante 5:

Hay que ver cuáles son los ideales que tienen los modernizadores, que pueden ser muy distintos de los que tienen los funcionarios que siempre estuvieron en la organización (...) y también los ideales o valores que expresan las normas que hacen referencia a la modernización y la normativa de creación de esa organización (...). Es necesario estudiar este desacoplamiento de valores o ideales, porque de allí surgen las grandes discusiones (...). Las palabras quieren decir cosas, y los valores también (...). Y es todavía más complicado cuando nos ponemos a estudiar los intereses que pueden tener los distintos grupos (...). De todas formas, los valores de los agentes condicionan la capacidad de aprendizaje y su predisposición para innovar...

A continuación, haremos una grilla de análisis con las distintas dimensiones o categorías que los informantes clave señalaron como demostrativas de la modernización.

8. La grilla de análisis del índice

A continuación, especificamos las características de cada una de las categorías identificadas:

Cuadro 1. Características de las categorías

Categorías	Características
1) Normativa	Leyes, normas, decretos, reglamentos y programas que implementen la modernización de la Administración Pública.
2) Sistemas	Existencia de sistemas informáticos o tecnológicos ligados a la gestión pública, tanto a los procesos internos de la organización como a los externos. Aquí se busca medir el grado de penetración que tiene la tecnología informática en la organización; si es un accesorio o si se constituye en un principio organizador.
3) Procesos	Existencia de estrategias de renovación o revisión periódica de los procesos internos de la organización. Aquí se habla de procesos y rutinas establecidos por la norma o por los usos y costumbres de la organización.
4) Participación del ciudadano	Existencia de mecanismos de participación ciudadana que permiten una interacción con la administración y la rendición de cuentas.
5) Valores	Distancia entre los valores que estipulan las normas de creación de ese organismo público respecto de los valores que expresan los funcionarios que allí se desempeñan. Aquí también se incluye la capacitación que reciben los agentes públicos para atender mejor al ciudadano.

Fuente: Elaboración propia

Habiendo identificado las distintas dimensiones o categorías del índice de modernización administrativa, pasamos a operacionalizarlo proponiendo distintos indicadores o atributos que permitan realizar una evaluación del fenómeno de una forma sencilla y práctica. Por eso, en la columna de indicadores o atributos, proponemos una escala de

medición de tres valores (1, 0, -1). El valor 1 (uno) reflejaría una respuesta afirmativa; el 0 (cero), una respuesta intermedia; y el -1 (menos uno), una respuesta negativa. Consideramos adecuado aclarar que los informantes clave fueron consultados respecto de la pertinencia de cada una de las preguntas que luego se constituirían en atributos para medir.

A continuación, exponemos el primer modelo del índice con sus respectivos indicadores:

Cuadro 2. Modelo del índice e indicadores

Categorías	Características	Indicadores o atributos
1) Normativa	Leyes, normas, decretos, reglamentos y programas que implementen la modernización de la Administración Pública.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe un marco normativo que establezca el fundamento legal para la modernización? (1, 0, -1) 2. ¿Es dicho marco normativo una buena herramienta para la acción? (1, 0, -1) 3. ¿Es dicho marco normativo operacionalizado o llevado a la práctica de una forma eficaz? (1, 0, -1) 4. ¿Es coherente dicho marco normativo con el resto de la normativa vigente? (1,0,-1)
2) Sistemas	Existencia de sistemas informáticos o tecnológicos ligados a la gestión pública, tanto a los procesos internos de la organización como a los externos. Aquí se busca medir el grado de penetración que tiene la tecnología informática en la organización; si es un accesorio o si se constituye en un principio organizador.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Es la informática el factor o principio que organiza el trabajo cotidiano de su repartición? (1, 0, -1) 2. ¿Se aplica la informática sobre los procesos internos de la organización? (Por ejemplo, control de personal, control de tránsito de expedientes, etc.) (1, 0, -1) 3. ¿Se aplica la informática a los procesos que tienen relación con el exterior de su organización? (por ejemplo, atención de los reclamos de los contribuyentes, cálculo de deudas; sistemas de respuestas de emails de los vecinos; seguimiento de reclamos, etc.) (1, 0, -1) 4. ¿Cree que el sistema desplazó a la norma? (1, 0, -1)

3) Procesos	Existencia de estrategias de renovación o revisión periódica de los procesos internos de la organización.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe una revisión periódica de los procesos internos de la organización? (1, 0, -1) 2. ¿Las quejas de los usuarios internos provocan alguna revisión de los procesos? (1, 0, -1) 3. ¿Las quejas de los usuarios externos provocan alguna revisión de los procesos? (1, 0, -1) 4. ¿Es la informática el factor o principio que organiza el trabajo cotidiano de su repartición? (1, 0, -1)
4) Participación del ciudadano	Existencia de mecanismos de participación ciudadana que permiten una interacción con la administración.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe una línea telefónica permanente para que los ciudadanos participen o sugieran cambios o iniciativas en los sistemas que los afectan? (1, 0, -1) 2. ¿Existe un <i>e-mail</i> del municipio al cual los ciudadanos pueden dirigir sus inquietudes y pedidos respecto de la organización? (1, 0, -1) 3. ¿Existe una página <i>web</i> del municipio mediante la cual los ciudadanos pueden hacer algunos trámites? (1, 0, -1) 4. ¿Existe un mecanismo de devolución o rendición de cuentas a los ciudadanos que peticionaron mediante los carriles precitados? (1, 0, -1)
5) Valores	Distancia entre los valores que estipulan las normas de creación de ese organismo público respecto de los valores que expresan los funcionarios que allí se desempeñan. Y también la capacitación que se les brinda a los agentes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Existe cierta distancia entre los valores o ideales que proclama la organización y los que sostienen los funcionarios que trabajan en ella? (1, 0, -1) 2. ¿Existe cierta distancia entre las palabras —declaraciones públicas— de los funcionarios del municipio y los hechos concretos que produce la organización en cuestión? (1, 0, -1) 3. Cuando hay un problema de difícil tratamiento, ¿el municipio busca adaptarse y resolverlo o ignora a la ciudadanía que demanda su resolución? (1, 0, -1) 4. ¿Reciben los agentes públicos alguna capacitación específica para la atención al público u orientación al ciudadano luego de la introducción de nuevas normativas, procesos o sistemas? (1, 0, -1)

Fuente: Elaboración propia

Precisamente, la lógica del índice que proponemos nos permite observar el promedio general de modernización administrativa que ha alcanzado una organización y también identificar en cuál dimensión o categoría se registran mayores avances respecto de las otras.

El puntaje máximo que se puede obtener en este índice es de 20 puntos, y el mínimo es de -20. A su vez, el puntaje máximo de cada dimensión es 4, y el mínimo, -4. Dicha configuración nos posibilita analizar los desfases que pueden existir entre las distintas dimensiones. Por ejemplo, cuando se informatiza una organización, suele producirse un desalineamiento con las normativas que se utilizan, o se incrementa la distancia entre los valores declarados por la organización y los expresados por los agentes, entre otras posibilidades. También el puntaje general del índice —la suma de todas sus dimensiones— nos permite establecer el nivel de modernización de un municipio y, luego, establecer *rankings* de dicho fenómeno.

9. Conclusiones

Hemos construido un índice de modernización para los municipios de la provincia de Buenos Aires con una metodología de tipo cualitativa. Nos hemos basado en entrevistas abiertas y semiestructuradas a informantes clave. Los estudios de tipo cualitativo producen buenos insumos para luego ser testeados mediante una metodología de tipo cuantitativa.

En relación con las visiones que reducen la modernización a la informatización, creemos que nuestro estudio es demostrativo de los distintos matices que puede tener la idea. No pretendemos agotar aquí todo lo relacionado con la modernización administrativa y la informatización de un municipio, pero podemos señalar que las dimensiones que orientarían una modernización o informatización no están exclusivamente vinculadas a la idea de sistemas. Habría que considerar también los procesos, las normas, los valores y la participación del ciudadano como un conjunto complejo de categorías que interactúan constantemente.

Hablar de modernización es también hablar de los valores que poseen los actores. Si creemos que los valores influyen en el comportamiento de los distintos grupos que actúan dentro de una administración pública, entonces, debemos tener alguna comprensión sobre cuáles implican una administración más moderna y adaptada a las demandas del ciudadano. Además, ese ciudadano debe ser percibido no solamente como un sujeto de *rendición de cuentas* —lo que no sería poco—, sino también como un actor que puede reforzar y mejorar la administración.

Anexo

En el presente anexo metodológico, explicitamos el cuestionario semiestructurado que se ha utilizado en la investigación.

1. ¿Qué entiende Ud. por *modernización de la Administración Pública*?
2. ¿Es lo mismo que *informatización*?
3. ¿Qué rol juega la normativa o la ley en un proceso de modernización de la Administración Pública?
4. ¿Cuáles son los efectos sobre la organización de una modernización?
5. ¿Cuáles son los efectos sobre los contribuyentes o ciudadanos que usan los servicios de una administración pública más informatizada?
6. En el momento de implementar los cambios, ¿surgen distintos grupos sociales dentro de la organización?
7. ¿Es importante la velocidad con la cual se producen los cambios?
8. ¿Es importante el alcance que tienen los cambios? (Por ejemplo, sistemas de atención al público versus sistemas de ventanilla única de trámites).
9. ¿La tecnología divide de alguna forma las organizaciones entre aquellos que la dominan y los que no?
10. ¿Qué importancia tienen los valores que expresan las normas, los grupos y los usuarios de una organización en proceso de modernización?
11. ¿Tienen alguna participación los ciudadanos en los procesos de reformas modernizadoras? En caso afirmativo, ¿podría darnos algún ejemplo?
12. ¿Qué ocurre cuando hay grandes distancias entre los valores de la organización y los grupos que llevan adelante un proceso modernizador?
13. ¿Qué influencia tienen los ciudadanos o los contribuyentes en la formulación de una estrategia modernizadora?
14. ¿Tienen algún efecto las quejas de los ciudadanos sobre el desarrollo de un sistema informático en la administración?
15. ¿Encuentra Ud. alguna contradicción entre las reformas de tipo técnica y las de tipo participativo?
16. ¿Conoce alguna reforma modernizadora de tipo participativo?

17. ¿Cuáles son los aprendizajes que deja en la organización un proceso de modernización administrativa?
18. ¿Cómo distinguiría una reforma o modernización exitosa de una reforma fracasada?
19. ¿Cuáles son las causas de las oleadas modernizadoras que se registran en las administraciones públicas cada tanto?
20. ¿Existen procesos de reformas modernizadoras de tipo permanente en la Administración Pública?
21. ¿Existe algo parecido al *aprendizaje organizacional* durante las reformas modernizadoras, o solo aprende la gente?
22. ¿Hay algo más que nos quiera expresar y que no le hayamos preguntado?

Referencias bibliográficas

- Abad, A.; A. Estevez y J. Etkin (2007). «Construcción de un índice de clima fiscal». En *Revista IR Instituto AFIP*, (1).
- Cresswell, J. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*. EE.UU.: SAGE Publication.
- Denhardt, R. (2011). *Theories of public organization*. Boston: Wadsworth Cengage Learning Editions.
- (1990). «Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina». En Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.). *Administración Pública: El estado de la disciplina*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Feigenbaum, H.; J. Henig y Chr. Hammett (1999). *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fried, R. (1999). «Administración Pública Comparada: la búsqueda de teorías». En Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gagnon, Y. (2009). *Case study as research method*. Montreal: Presses de L'Université du Québec.
- Lynn, N. y A. Wildavsky (comps.) (1999). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Morgan, G. (1999). *Imaginización*. Barcelona: Granica.
- Oszlak, O. (2013). «La gestión pública Post-Ngp en América Latina: Balance y desafíos pendientes». Ponencia presentada en el IX Conferencia de la INPAE «Enseñanza y pedagogía de la gestión de políticas públicas: desafíos y actualidad para un nuevo servicio público», mayo, Santiago de Chile.
- (1990). *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Polidano, Ch. (2001). «Why civil service reforms fail». En *Public Management Review*, 3, (3), pp. 346-361.
- Pollitt, Ch. & G. Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Proulx, D. (2003). «Los factores axiológicos en la implementación de nuevos modelos de gestión». Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, octubre, Panamá.
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Londres: Blackwell Publishing.
- Sandoval Casilimas, C. (1996). *Manual de investigación cualitativa*. Bogotá: Ediciones ICFES.
- Stake, R. (1995). *The art of Case Study Research*. Londres: Sage Publications.
- Strauss, A. y J. Corbin (1990). *Basics of qualitative research: Grounded Theory procedures and techniques*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Trosa, S. (1999). *Quand l'État s'engage*. París: Éditions d'Organisation.
- Yin, R. (1994). *Case Study Research, Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publication.