

“La Racionalidad en la Toma de Decisiones Públicas: el caso del Sistema Provincial de Informática”

Autor:

Yori, María Victoria y Roblero, María Julia

E-mail

vikiyori@gmail.com - majuli489@hotmail.com

Eje Temático

Economía

Introducción

La toma de decisiones en el ámbito público tiene un alto impacto social. No obstante, no siempre se utilizan los mismos caminos para arribar a las elecciones realizadas. Las alternativas de proyectos deben pasar por un recorrido institucional donde participan numerosos actores, formales e informales, los cuales pueden coincidir o no sobre los objetivos, prioridades o criterios a evaluar.

Además, los proyectos pueden surgir dentro de un plan estratégico institucional, o como soluciones a problemáticas actuales sin estar enmarcados dentro de un programa o política estratégica. El motivo que las origine, también puede llevar a resultados diferentes.

Estos innumerables contextos en los que se toman decisiones y los resultados muchas veces divergentes, hicieron que se ponga en duda la racionalidad de las decisiones públicas, lo que ha generado que autores como Amartya Sen (1986) cuestionen el concepto generalizado en economía que asocia la racionalidad al comportamiento maximizador de ganancias, el cual no se aplica en todos los casos. Otros autores distinguen la racionalidad económica de la política, como si se trataran de conceptos diferentes.

Por otro lado, existen distintas teorías sobre si la selección de proyectos debe basarse en la búsqueda del óptimo (Fridman), de opciones satisfactorias (Simons 1964), u alternativas factibles (Majone, 1997). Además, algunos consideran que es la argumentación y la persuasión lo que define las decisiones públicas, siendo el análisis económico financiero un mero instrumento para mejorar la argumentación. Todas estas explicaciones, dejan entre ver que no existe unanimidad sobre cómo explicar este proceso de elección.

Este trabajo tienen como objetivo central descubrir qué enfoques teóricos referentes al proceso de toma de decisiones se ajustan en mejor medida a las prácticas observadas en el Sistema Provincial de Informática de la Provincia de Santa Fe, para finalmente obtener indicadores que faciliten la toma de decisiones.

Por lo tanto para el logro del objetivo antes expuesto, en primera instancia se desarrollarán brevemente las teorías de la decisión que ulteriormente se cotejarán con la práctica.

Posteriormente, se presentará en detalle cómo se constituye el Sistema de Informática de la provincia de Santa Fe y los fines que persigue, al mismo tiempo que se detallarán los motivos de su elección como objeto de estudio. Luego, se explicará la metodología que se utilizó en este trabajo para el logro del objetivo. Seguidamente se expondrá el análisis de las percepciones de las opiniones de los trabajadores y funcionarios entrevistados pertenecientes al Sistema Provincial de Informática y su vinculación con las teorías de la decisión antes descritas. Ulteriormente se explicará la obtención de indicadores. Por último, se presentarán las conclusiones.

Antecedes teóricos

Existe basta bibliografía referente al proceso de toma de decisiones en el ámbito público, dentro de la cual se diferencian dos enfoques extremos: aquellos que se fundamentan las decisiones en un proceso racional exhaustivo, y aquellos que consideran que la negociación y la argumentación son las técnicas fundamentales en el proceso de toma de decisiones. Entre estos dos, existe una multiplicidad de enfoques intermedios.

La primera de las perspectivas mencionadas, que tiene sus orígenes en la investigación operativa, considera que la toma de decisiones la realiza un agente con información perfecta y completa de la realidad y tiempo ilimitado, el cual tiene bien definida las prioridades o el orden de valores que quiere alcanzar, es decir, en términos de la teoría del bienestar, conoce la función de bienestar social¹. En este escenario, el decisor se enfrenta a un conjunto de alternativas que permiten alcanzar el o los objetivos, determina las consecuencias de cada una de ellas, y elige aquella opción óptima, la más eficiente. Por eficiencia en el sentido de Pareto, se considera aquella opción que resulte imposible de cambiar sin que disminuyan los beneficios de algún miembro de la comunidad para que se incrementen los de cualquier otro.

Ahora bien, este enfoque posee limitaciones. Por un lado, el supuesto de que existe información completa y perfecta es poco realista: existe certidumbre sobre las consecuencias futuras de la acción, o sobre las alternativas de intervención. También la idea de que no existen límites temporales no es del todo cierta, sobre todo cuando se trata de medidas públicas, donde el decisor está interesado en que los resultados de una determinada intervención tengan efectos antes de que termine la gestión de gobierno, imponiendo un límite temporal a la evaluación de la política. Además, la condición de que la toma de decisiones corre por cuenta de un sólo decisor y de que no existe conflicto entre la multiplicidad de actores que se ven afectados en la decisión es irreal.

Por otro lado, es muy poco probable que el decisor conozca la función de bienestar social que resume todas las preferencias de los ciudadanos, y en ese caso nada permite asegurar que una solución eficiente sea necesariamente la óptima².

Simon (1964) identificando parte de estos límites, desarrolla el concepto de racionalidad limitada. El autor reconoce que los seres humanos tienen límites cognoscitivos, ya que tienen información incompleta, capacidades limitadas de atención, comunicación, y almacenamiento, y están limitados por las rutinas, los hábitos, y los entornos psicológicos. Estos límites, hacen que el sujeto se comporte con intencionalidad racional, pero no del todo racional, por lo que en vez de elegir opciones maximizadoras eligen opciones “satisfactoristas”, es decir, aquellas que concilien valores y metas sin necesariamente ser óptimas.

¹“Es una función de las funciones de utilidad de los individuos $W(u_1(x), \dots, u_n(x))$. Es un instrumento para ordenar asignaciones diferentes que dependen solamente de las preferencias de los individuos y que es una función creciente con respecto a la utilidad de cada uno.” (Varian;1999 ; pp. 579)

²Pueden primar otros valores al de eficiencia en la elección que hagan que una opción menos eficiente sea preferida.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

Con esta misma idea, Amartya Sen (1986) describe el concepto de racionalidad utilizado en economía, distinguiendo el comportamiento racional de la conducta egoísta del hombre, dado que hasta una persona con conductas altruistas puede estar siendo racional si su bienestar es mejorado por este proceder.

Posteriormente, Lindblom desarrolla otra línea alternativa para la toma de decisiones que denomina la ciencia de “salir del paso” o el método de las comparaciones sucesivas limitadas. El autor argumenta que el análisis de políticas es limitado, dado la acotada información y capacidades intelectuales del hombre, por lo que debería reducir el análisis a aquellas alternativas que difieran relativamente poco de las políticas en curso, moviéndose a través de ajustes marginales, no de reformas transformadoras, lo que permite calcular con mayor certeza las consecuencias de dichas políticas. De esta forma, cada instancia gubernamental se centraría en aquellos temas que le sean específicos, y se crearía una división del trabajo, evitando la necesidad de un análisis integral imposible de alcanzar.

Sin embargo, una de las grandes críticas que se le hace al autor es suponer que no existen desigualdades de poder entre los distintos sectores ni una distribución desigual del conocimiento que puedan dificultar la cooperación, para lo cual hará falta recurrir a otros mecanismos para garantizar una toma de decisiones correcta.

A la idea Linblomniana de una democracia con arreglo pluralista de intereses, Majone la considera un modelo idealizado de la democracia. Este autor piensa que para poder incidir en las decisiones políticas es fundamental la argumentación y la persuasión. “Parte esencial de la tarea del analista consiste en explicar y defender un plan de acción razonable cuando el óptimo teórico se desconoce o es prácticamente inalcanzable.” (Majone, 1997; pp. 43).

Sin embargo, estos argumentos deben conectar los datos y la información con las conclusiones del estudio, para persuadir a un grupo en particular, mezclando enunciados facticos con apreciaciones subjetivas. Es por ello que el autor compara la tarea del analista con la labor de un artesano, ya que el primero debe defender su opinión, esclareciendo aquellos puntos de controversia y, al mismo tiempo, debe aprender a comunicarse y colaborar en la transformación de los ciudadanos en hombres informados.

A su vez, Majone considera que sólo deberían recomendarse aquellas políticas que cumplan con el criterio de lo factible. “Una solución factible es aquella que puede enfrentar con éxito las restricciones” (Majone; 1992, pp. 396). Pero por restricciones hay que considerar el conjunto de las mismas: legales, políticas, administrativas, tecnológicas, organizacionales, económicas y fiscales, entre otras; teniendo presente que existe una variedad muy amplia de categorías para estas restricciones y que va a depender del campo de aplicación. Para algunos economistas como Friedman, la característica de factibilidad es demasiado débil como para justificar las recomendaciones de política, ya que nos podría llevar a recomendar opciones ineficientes pero factibles. Sin embargo, Majone sostiene que frente a las limitaciones antes mencionadas a la racionalidad, y la inexistencia de una función de bienestar social, el objetivo más realista debe ser buscar la factibilidad de las políticas.

El Sistema Provincial de Informática de Santa Fe.

El Sistema Provincial de Informática (SPI) de la provincia de Santa Fe actualmente está integrado por la Secretaría de Tecnologías para la Gestión (dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado), y las sectoriales de informática.

La STG fue constituida como tal en la última gestión de Gobierno a través del decreto N° 38/07, ya que con anterioridad las funciones de dicha secretaría eran llevadas a cabo por la Dirección Provincial de Informática (DPI) constituida en 1984, dependiente del Ministerio de

Hacienda. La misma constituye un área de apoyo técnico al conjunto de la administración pública que, a través de la interacción con cada una de las jurisdicciones del poder ejecutivo y con los entes autárquicos, debe buscar la implementación de políticas informáticas para la transformación, innovación y reforma del Estado, y a su vez debe promover la estandarización y centralización de todos aquellos procesos que sean comunes a toda la Administración.

Por otro lado, el SPI también está integrado por sectoriales de informática correspondientes a los distintos Ministerios del gobierno provincial y a los entes autárquicos. Éstos, dependen orgánica y funcionalmente del Ministerio o el ente autárquico al que pertenecen, pero están sujetas a las directivas técnicas emanadas de la Secretaría de Tecnología para la Gestión, según artículo 2 del decreto 205/07. Las mismas son las encargadas del desarrollo de los sistemas específicos del área a la que pertenecen.

En conjunto, estas dos áreas forman parte del Sistema Provincial de Informática, el cual será el objeto de análisis de este trabajo. El motivo de esta elección dependió de varios factores. En primer lugar, se optó por la elección del SPI porque este debería jugar un papel central para alcanzar algunos de los objetivos del Plan Estratégico Provincial, y resulta de especial interés para la investigación observar la influencia en la toma de decisiones de un proceso de planificación previo. Otro motivo de la elección de esta dirección como objeto de estudio fue que, al ser un área de apoyo técnico al conjunto de la administración pública provincial, interacciona con cada una de las jurisdicciones del poder ejecutivo y los entes autárquicos, complejizando la toma de decisiones y enriqueciendo el análisis.

Metodología de trabajo

Para el desarrollo de este trabajo se utilizaron cinco fuentes de información fundamentales: normativa y presupuestos en vinculación con la Secretaría de Tecnología para la Gestión, el documento del plan estratégico en sí, dos encuestas realizadas a los empleados de la secretaría, y entrevistas en profundidad.

En primer cuerpo de datos, se utilizó para delimitar el objeto de estudio, estableciendo las dependencias pertenecientes al Sistema Provincial de Informática, observando su significancia presupuestaria y las actividades de incumbencia de la misma.

En segundo lugar, del análisis del documento del plan se realizó un estudio descriptivo, que permite ver las particulares específicas del plan comparándolo con la caracterización descrita en el marco teórico de referencia sobre la temática.

Por otro lado, se les solicitó a sesenta y cuatro empleados que identifiquen grupalmente las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (FODA) del Sistema Provincial de Informática correspondientes a los niveles más altos del escalafón, pertenecientes a distintas sectoriales y dependencias dentro de la STG, sin incluir a los funcionarios. Esta diversidad de actores permite conocer las opiniones de referentes que desarrollan distintas tareas e incluso que se encuentran en diferentes Ministerios de gobierno provincial. Esta primera indagación se realizó en el marco de un curso de capacitación sobre planificación estratégica que se hizo para el ente.

Además, en un segundo curso de capacitación sobre la Viabilidad de los Proyectos, se preguntó a setenta empleados de la STG sobre las causas más frecuentes de los fracasos o desempeños irregulares de los proyectos.

Las respuestas de ambos cursos presentan un sesgo hacia los problemas que fueron la temática principal del curso, donde en el primer caso está vinculado con las herramientas de planificación, y en el segundo, con temas de identificación de proyectos. A pesar de este sesgo, las respuestas permiten identificar desempeños inadecuados que los técnicos expusieron, sin poder

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

inferir que sean los únicos factores que ocasionen falencias en la formulación y evaluación de proyectos.

Para completar el análisis cualitativo, se realizaron doce entrevistas en profundidad a siete técnicos y cinco funcionarios pertenecientes a la secretaría y a las sectoriales de mayor importancia relativa. Para su selección, se siguieron dos criterios fundamentales. En primer lugar, se indagó a aquellos empleados de los niveles más altos del escalafón procurando incluir personal que trabaje para la Secretaría de Tecnologías para la Gestión propiamente dicha y en las sectoriales, y que tenga un contacto directo con las decisiones políticas. Por otro lado, de las doce sectoriales, en relación a los doce Ministerios que posee la provincia de Santa Fe, se seleccionó aquellos Ministerios de mayor importancia relativa para la provincia: Salud, Educación, Economía y Gobierno. De esta forma se procuró abarcar la mayor cantidad de escenarios que se presentan en la toma de decisiones, desde distintas miradas. Además, se indagó a los funcionarios hasta el nivel de subsecretarías, sin poder indagar a Secretarios o Ministros. Se utilizó la técnica de bola de nieve, es decir, se efectuaron entrevistas hasta que la información se comenzó a reiterar entre los distintos actores.

Con las respuestas realizadas en los cursos y las entrevistas en profundidad se procedió a su procesamiento. Para el mismo, se determinaron los ejes temáticos más recurrentemente en cada una de las mismas. Posteriormente se agruparon las respuestas similares para poder determinar coincidencias.

Posteriormente se procedió a vincular las opiniones de los técnicos con las teorías de la decisión, para lo cual fue necesario operacionalizar los conceptos trabajados en cada uno de los cuerpos teóricos.

Una vez vinculado el cuerpo teórico con los discursos de los entrevistados, se concluyó que en la práctica de las políticas públicas es muy probable que no exista una única teoría que revele la elección de proyectos, y en algunos casos algunas teorías sean más explicativas que otras. Sin embargo, se puede afirmar que existen ciertos factores, como los políticos, sociales e institucionales que juegan un rol inferior en la toma de decisiones y que pueden ser una de las causas de los fracasos de los proyectos, como Majone afirmaba. Por ello, se optó por construir indicadores que permitan identificar las restricciones de factibilidad de las políticas, mejorando la toma de decisiones.

Análisis y resultados de la toma de decisiones en la Secretaría de Tecnología para la Gestión

En este apartado se analizarán las respuestas de sesenta y cuatro empleados realizadas en el curso de capacitación sobre planificación estratégica(primer curso), y las setenta opiniones de los mismo trabajadores recompiladas en el curso de Viabilidad de los proyectos(segundo curso). A su vez, se profundizará el análisis con las doce entrevistas realizadas a personal de planta y funcionarios de la secretaría. Posteriormente, se vincularán los resultados obtenidos con las teorías de la decisión antes explicadas.

Análisis de respuestas obtenidas en los cursos de capacitación y en las entrevistas en profundidad.

En primer lugar, en el curso de capacitación sobre planificación estratégica se les solicitó a los empleados que identifiquen grupalmente las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas (FODA) del Sistema Provincial de Informática. Del total de catorce grupos conformados, trece grupos identificaron al menos dos debilidades o amenazas (según si las consideraban internas o externas la organización) que afectan al SPI: los rápidos avances tecnológicos y la ausencia de planificación. Hace falta aclarar que, al tratarse de un curso de capacitación sobre planificación estratégica, los estudiantes tienen un sesgo a identificar temáticas vinculadas a ese tópico. Sin

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

embargo, por más que no se pueda afirmar que sean las principales debilidades de la organización, sin duda son falencias de la misma, de otra forma no habrían sido descritas como tales.

Los vertiginosos avances tecnológicos son vistos como amenazas a la organización por que requieren respuestas rápidas, y la necesidad permanente de capacitación para dar respuestas a los continuos cambios, que muchas veces se dificulta en las prácticas de la secretaría. Además, algunos sujetos consideran que estos avances pueden ser una oportunidad si son aprovechados en tiempo y forma, permitiendo mejorar la organización y la gestión del Estado.

Por otro lado, la ausencia de planificación también se presentó con una frecuencia altísima, ya que la mayoría encontró problemas en la continuidad política (frente modificaciones en las gestiones o cambios en los funcionarios), y las reiteradas intervenciones para responder a urgencias del momento, sin una visión de largo plazo. A su vez, esta falencia también fue la segunda causa de mayor frecuencia en las respuestas del otro curso de capacitación, la cual fue descrita por casi el 50% de los encuestados, como es el caso de conflictos de índole política, como pueden ser: cambios en los lineamientos u objetivos políticos, compromiso insuficiente con los proyectos, mala comunicación con los usuarios o técnicos, incongruencia entre los distintos actores políticos en cuanto a sus objetivos, entre otros.

Este postulado se reafirma cuando se analizan las siete entrevistas a los siete empleados de planta, ya que cinco de ellos reconocen que no observan una planificación o línea de acción que ordene los proyectos, y en palabras de uno de los entrevistados, *“uno reniega con la falta de planificación, o sea, como organizo yo todo lo que tengo que hacer en el tiempo que tengo y todas las pruebas que tengo que hacer, todo eso. No tener una visión estratégica, decir: yo en los diez años que siguen quiero hacer esto, esto y esto. Diez temas principales. Después veo si los cumpla, no los cumpla... Si en el medio no tengo más Ministro, entonces volvemos [a empezar]... eso también acá pasa, cambia un Ministro y cambian todas las cosas. Entonces vos decís, bueno volver a empezar. Puede ser que continuemos en lo mismo, como puede ser que no. Que nos ha pasado también”*. Además, cuatro de ellos expresaron que a veces el cambio de gestión implica cambiar totalmente los proyectos.

Sin embargo, cuando se indagó sobre este asunto a los funcionarios, todos ellos dijeron que se intentaba que todos los proyectos sigan las líneas expresadas en el plan estratégico provincial. Tres de los cinco entrevistados, admitieron que muchas veces se dificulta seguir la planificación ya que se deben responder a urgencias o necesidades coyunturales, o ideas políticas de la alta Gerencia³. Uno de los funcionarios expresó *“en general se piensa en proyectos pensado en el plan estratégico. Sin embargo lo que se observa muchas veces es que estos proyectos surgen de muchas cosas. Muchas veces de proyectos de coyuntura y a veces por ideas. No digo iluminación, pero ideas. Es decir se me ocurre esto, el que se le ocurre, si tiene el suficiente poder para impulsar esa idea a un nivel superior, esa idea se transforma en algún momento en proyecto y podrán o no ejecutarse”*. A su vez, tres de ellos reconocieron que los cambios del personal político responsable pueden ocasionar cambios de rumbo o abandono de proyectos, por más que exista un proceso de planificación. Pese a ello, la mayoría presenta estos casos como excepciones más que como regla general, y argumentan que se originan porque ningún político está dispuesto a aprobar un proyecto que no conoce en su totalidad.

Por lo tanto, del análisis de las entrevistas se puede encontrar una visión opuesta entre lo que percibe el personal de planta respecto a la planificación en TIC's y lo que expresan aquellos individuos con cargos políticos dentro de la Gestión de Gobierno. Mientras que los primeros

³Estas ideas pueden estar inspiradas en el plan estratégico pero no siempre es conocido por los niveles inferiores.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

parecen concordar con que no existe un proceso de planificación explícito que guíe todos los proyectos de la Secretaría, los segundos parecen estar de acuerdo que dicha planificación existe y está presente en la identificación de proyectos. Por ello, cabría preguntarse si hay una falta de planificación efectiva o un problema de comunicación. Respecto a esto último, de las respuestas obtenidas del primer curso de capacitación, nueve de los catorce grupos expresaron que una de las debilidades de la Secretaría es su escasa e ineficaz comunicación y coordinación con las sectoriales, y poca información del fin, objetivo, y política de la STG. Esto fue igualmente destacado por dos empleados de planta en las entrevistas en profundidad. Al respecto, dos de los funcionarios alegaron estar trabajando sobre esta temática, sobre todo a través de la creación de la Dirección de Coordinación Tecnológica Interjurisdiccional, creada a partir del año pasado.

Entonces, se podría afirmar que existen problemas de comunicación entre los funcionarios políticos y las distintas dependencias del Sistema Provincial de Informática, a pesar de que los funcionarios aleguen estar trabajando sobre ello. De todas formas, no es posible afirmar que la falta de comunicación es lo que impide al personal de planta observar la planificación existente, aunque puede ser un factor agravante.

Continuando con el análisis, si examinamos las respuestas del segundo curso donde se indagaba sobre las causas de fracasos o desempeño subóptimo de los proyectos, se presentaron con preponderancia dos grandes factores: los problemas en el análisis de identificación; y los conflictos de poder político, antes mencionados.

Por problemas de identificación, que reconocieron el 80% de los empleados consultados, se entiende: no se consulta o se tiene en cuenta a todos los involucrados a la hora de presentar un proyecto, no se identifica correctamente la situación problemática que quiere resolver el proyecto, los objetivos generales a los que quiere contribuir ese proyecto no son claros. Lo dicho estaría vinculado con: la falta de planificación antes mencionada (indicando que la mayoría de los proyectos surgen como ‘ideas’ de los decisores políticos); con el poco involucramiento de todos los actores implicados (lo que podría generar problemas en la aceptación social del proyecto); y con la no detección del problema de fondo al que se quiere dar respuesta. Hace falta aclarar, que este era el tópico principal del curso en donde se realizó la indagación por lo que no es sorprendente que hayan mencionado esta causa frente a otros posibles factores. Ahora bien, el hecho de que esté presente en casi todas las respuestas, por más que no nos permita decir que es el principal factor de fracaso de proyecto, está indicando que es un elemento deficiente que está presente en la mayoría de las formulaciones.

Cuando se indagó sobre esto en las entrevistas en profundidad a los empleados, tres de ellos sostuvieron que no existía esta clase de proceso de identificación, ya que *“Los gobiernos reaccionan o a las necesidades puntuales que surgen o a las ideas que trae cada funcionario (...). En la parte de identificación no hay un proceso...no hay un proceso de identificación porque no hay planificación. Los requerimientos de producción surgen, o de necesidades puntuales o por ideas que trae el funcionario, ideas previas.”* Otro de los entrevistados dijo que los proyectos podían surgir de los usuarios, del personal técnico o de los políticos, pero que era fundamental el apoyo político para que salga el proyecto, y dependía de las ideas o lineamiento que traían consigo los funcionarios.

En relación con esto, se discutió en las entrevistas el rol de los distintos involucrados en la selección e implementación de los proyectos. En este tema, la Secretaría y cada sectorial presentan particularidades, ya que los actores intervinientes no son los mismos. En el caso de Gobierno y Reforma del Estado, que es Ministerio al que pertenece la Secretaría de Tecnología para la Gestión, es la Secretaría la que define todos los proyectos informáticos, e incluso se distorsiona la dependencia de la sectorial con el Ministerio de Gobierno, ya que las decisiones emanan directamente de la Secretaría. Para el resto de las sectoriales, la Secretaría de Tecnología

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

define los estándares y procesos, fijando las líneas técnicas pero sin establecer prioridades, ya que eso le corresponde al Ministro respectivo.

No obstante, existen dos sectoriales donde, además de enfrentarse a las dificultades que se derivan de la doble dependencia (ministerial y de la secretaría) que tienen todas las sectoriales, la toma de decisiones es todavía más compleja porque existe un número mayor de involucrados. Este es el caso de las sectoriales del Ministerio de Salud y el de Educación. La primera, se enfrenta con la complejidad de que existen programas Nacionales que son verticales y están desarticulados, y además, deben coordinar con los consejos o directorios de los hospitales, ya que los mismos son entes autárquicos, con poder de decisión propia. Por otro lado, la sectorial del Ministerio de Educación tiene la particularidad de que debe coordinar los sistemas desarrollados con todas las escuelas (usuarios de sus sistemas), con las nueve regionales distribuidas en la provincia, y con algunos programas impuestos desde Nación, y al mismo tiempo, respetar las restricciones impuestas por un sindicato con un peso político muy fuerte.

Teniendo en cuenta la interacción de todos estos actores, todos los entrevistados se mostraron de acuerdo en la importancia de los involucrados para la implementación de los proyectos, por lo que todos reconocieron que esto era una de las fuentes de dificultades en la implementación de los proyectos. En palabras de uno de los entrevistados: *“El proceso de implementación tiene muchas aristas, muchos vértices, pero fundamentalmente tiene que hacer que la gente participe; pero no por una cuestión democrática, es para que formen parte del proyecto y formen parte de la solución. En general, siempre estuvo acá esta idea, que no es cierta, que vos lo haces con la gente y te lleva más tiempo, es perder el tiempo, lo demoras, pero es la única forma (...) y si vos no los haces con ellos después no se sostiene, esa es la pura realidad”*.

Posteriormente, se indagó sobre la utilización de experiencias previas para la toma de decisiones. Cuatro de los cinco empleados entrevistados que hicieron referencia a este tema, expresaron no recurrir a éstas en muchas ocasiones, mientras que uno de ellos, dijo lo contrario. En cambio, los cinco funcionarios consultados expresaron que *“...todo lo que viene como trayectoria en la espalda de los técnicos se usa para las gestiones nuevas”*, y se tiene en cuenta para la toma de decisiones. Esta contradicción entre la opinión de los políticos y los empleados de planta puede explicarse de varias formas: que se utilice sólo el conocimiento procedimental del personal de planta excluyéndolo de determinadas decisiones, que primen otros criterios a las vivencias expresadas por los técnicos, que se utilicen parcialmente las experiencias, o que exista una comunicación insuficiente entre ambos actores. Para evaluar cuál es la efectiva práctica haría falta indagar en mayor profundidad en los casos de aplicación de políticas concretas.

Seguidamente se preguntó sobre la existencia de algún proceso de evaluación ex post. El total de los entrevistados, tanto técnicos como funcionarios, expresaron que esta etapa no se realiza formalmente, aunque seis de ellos dijeron realizar para algunos proyectos procesos de cierre, control y autocrítica interna, pero sin ningún nivel de sistematización.

Luego, se investigó la utilización de la metodología de análisis costo beneficio, la más difundida en la disciplina evaluación de proyectos. De los diez entrevistados que hicieron referencia explícitamente sobre el tema ocho expresaron no utilizarla, y los otros dos solo dijeron que su implementación era ocasional. Una de las principales dificultades para emplear este tipo de metodologías es la dificultad para cuantificar los beneficios sociales de mucho de los proyectos. *“En realidad el análisis costo-beneficio en los proyectos de gobierno es bastante especulativo, porque no se pueden calcular los beneficios. Sería costo-impacto. Por eso digo que es especulativo: se puede especular que voy a tener este beneficio.”*

En esta línea, los ocho argumentaron que los criterios para la elección de proyectos no se basan en la búsqueda de alternativas eficientes, si no que la selección está determinada por la voluntad política de llevar adelante una idea; hasta tal punto que cuatro de estos entrevistados

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

expresaron que no existen restricciones presupuestarias para llevar adelante los proyectos que el político tiene en mente. En cambio, hoy existen otros criterios para la elección de proyectos. Seis de los entrevistados (tres técnicos y tres políticos) dijeron que actualmente se priorizan los proyectos que mayor impacto generan en la ciudadanía, siendo este el criterio de selección que prima.

Otro tema de interés discutido con los entrevistados es la sanción de la ley provincial 13.139 del año 20104, que establece en su tercer artículo, inciso “a” que *“Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Organismos Descentralizados y las Empresas donde el Estado Provincial posea mayoría accionaria, deben implementar en sus computadoras de escritorio (PCs), computadoras portátiles (notebooks o laptops) y servidores (servers) Software Libre”*. Según los entrevistados, la aplicación de software libre en toda la administración es de un costo inconmensurable para el Estado, y además existen múltiples software propietarios que no son reemplazables. Esta decisión, tomada por el poder legislativo, es un claro ejemplo de la adopción de una política sin optimizar los recursos económicos implicados (por el elevado costo que tiene la implementación de la misma), y sin la consulta de los actores involucrados ya que todos los entrevistados argumentaron que no se consultó a la STG para su sanción. Hasta el momento, a pesar de haber migrado partes de sus softwares a software libre, todas las dependencias seguían teniendo sistemas propietarios, mostrando el fracaso por lo menos parcial de esta política.

Vinculación con las teorías de la decisión

Estos discursos están en estrecha relación con las teorías de la decisión antes desarrolladas. Los racionalistas exhaustivos consideran que en primera instancia deberían establecerse los objetivos a alcanzar, y las prioridades entre los mismos para luego buscar la solución que sea óptima. Pero ¿qué pasa cuando las prioridades o los objetivos son cambiantes como en el caso de la Secretaría de Tecnología para la Gestión? Esto es lo que los racionalistas denominarían una irracionalidad y dejarían fuera de su objeto de estudio, dejando la solución para el ámbito de la política, separando dos componentes de la decisión que les son propios.

Por otro lado, cuando se les indagó específicamente a los entrevistados sobre qué criterios eran los determinantes de las decisiones, a pesar de no poder definirlos con exactitud, ocho de ellos negaron usar criterios de eficiencia y metodologías análisis costo beneficio para la elección de proyectos. Estas ideas estarían dando una pauta de que las decisiones no están basadas en la búsqueda de un óptimo paretiano como la teoría de la racionalidad exhaustiva argumenta, ya que si ese fuera el caso, sería fundamental, para el cálculo preciso del óptimo, conocer los costos y beneficios de cada alternativa. Además, pareciera que la voluntad política es más fuerte que los rendimientos de los proyectos.

Desde la perspectiva de Lindblom, las decisiones deberían ser tomadas de una forma incremental, es decir, haciendo pequeñas variaciones sobre la experiencia en un determinado campo, sin tratar de explorar todas las posibles intervenciones. En el caso particular de la Secretaría de Tecnología para la Gestión, cuando se les preguntó a los entrevistados si se utilizaba la experiencia de proyectos pasados para las nuevas ideas de proyectos, la mayoría de los empleados de planta dijeron que cada funcionario viene con una idea previa y que trata de aplicarla sin la utilización de esas experiencias, mientras que los políticos expresaron tener en cuenta las prácticas pasadas, por lo que no se puede asegurar la aplicación o no de una metodología incremental. De todas formas, en lo que sí coincidieron el total de los actores es en la ausencia de evaluación ex post, necesaria para la implementación adecuada de la visión lindblodiana.

⁴Esta ley se escribió para modificar la ley 12.360 del año 2004, la cual también imponía el uso de software libre pero permitía todas las acepciones que la Dirección provincial de Informática impusiera.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Si se explican las decisiones tomadas desde la óptica de Majone, se podrían atribuir los fracasos de los proyectos a no contemplar restricciones de distinta índole a la hora formularlos, como pueden ser las restricciones políticas, institucionales o sociales. En el caso específico de la secretaría, muchos de los trabajadores argumentaron que no se comunicaban correctamente las ideas de política, generando resistencia por parte del personal o de los usuarios, además de expresar que no había claridad política lo que generaba muchos vaivenes en los proyectos. Para Majone *“un análisis detallado de los problemas tendría que poner en consideración factores tales como los compromisos políticos, ideológicos, la función que desempeña para ciertos grupos...”* (1992, p. 426), los cuales parecen subestimarse en la toma de decisiones de la SGT. Esto, estaría poniendo en evidencia lo que Majone advierte que suele pasar en muchos análisis de políticas: la consideración de sólo las restricciones físicas que atañen a la intervención, menospreciando las restricciones sociales, institucionales y políticas, que muchas veces son la causa del fracaso de los proyectos, como manifestaron muchos de los actores de la SGT.

Además, parece haber un consenso entre los actores consultados sobre el rol central que tienen los involucrados para el éxito de los proyectos, por lo que la argumentación y persuasión (primordiales en la toma de decisión para Majone) son las herramientas que usan los analistas para defender sus proyectos y convencer a los involucrados de su importancia.

De las teorías de la decisión a los indicadores de factibilidad

De los discursos de los actores que forman parte del SPI se pudo identificar vinculaciones subyacentes con los enfoques teóricos que explican cómo se toman las decisiones, particularmente en el ámbito público. Se observó que no se utilizan criterios de eficiencia para la elección de proyectos o si se utilizan, no es un criterio predominante como la teoría racional exhaustiva define. Además, no se puede afirmar que las decisiones estén basadas en la experiencia pasada de la SPI, como Lindblom exponía en sus desarrollos. Por otro lado, existen ciertas restricciones, como las políticas e institucionales, que parecen jugar un rol inferior en la toma de decisiones y que puede ser una de las causas de los fracasos de los proyectos, como Majone afirmaba.

Por otro lado, estas limitaciones van variando según el contexto temporal y físico de aplicación de la política concreta, por lo que sólo se podrán determinar indicadores que ayuden a reducir el riesgo de pasar por alto alguna restricción. Esto implica que el listado de indicadores con los que se enfrentan los proyectos de la Secretaría de Tecnología para la Gestión no será exhaustivo ni determinístico, pudiendo variar en distintos entornos. Más que buscar indicadores universales para la aplicación de los proyectos, se pretende llamar la atención sobre ciertas variables que son normalmente subestimadas por el decisor y que pueden ocasionar un mal desempeño posterior.

Teniendo presente estas aclaraciones, se arribó a nueve indicadores los cuales pueden clasificarse en cinco categorías: legal, económico, político, social y tecnológico (véase tabla 1). Dentro del primer grupo, existe dos indicadores, el de software legal y el de software libre. Ambos, buscan determinar el cumplimiento de dos leyes de suma importancia para la STG, las cuales pueden verificarse con la observación de los softwares utilizados en los proyectos.

En segundo lugar, se observan los dos indicadores económicos: el de disponibilidad de recursos y el de eficiencia. El primero de ellos, busca determinar si existen los recursos financieros para llevar a cabo el proyecto. Para determinar el segundo, se optó por utilizar la razón costo/objetivo entre el conjunto de indicadores existentes para determinar la eficiencia⁵, ya que se consideró que, en la mayoría de los proyectos de la STG, no es posible determinar la cuantía del

⁵Existen otros indicadores de eficiencia, como son: TIR, VAN, costo/beneficio, entre otros. Todos estos indicadores necesitan del cálculo de los beneficios para su estimación.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

beneficio según lo expresado por los entrevistados. Ambos indicadores pueden verificarse en el documento “idea del proyecto”⁶ en los incisos 05 (que refieren a “Objetivos, Metas e Indicadores”) y 07 (“Presupuesto”).

En tercer lugar, aparecen los indicadores de restricciones políticas, donde se describe un indicador de especial centralidad: el sponsor político. Como se observó en las entrevistas, muchos proyectos fracasan por la falta de continuidad política de los funcionarios que respaldaban las iniciativas, por lo que es de interés tener presente la posibilidad de cambios políticos durante el transcurso del proyecto. Esto puede realizarse comparando la planificación temporal (inciso 06 del documento “idea del proyecto”) con la duración del cargo del funcionario que impulsó la iniciativa.

categorias del indicador	indicador	unidad de observación	Significado del indicador	Escala	Fuente de información
Legales	Aplicación de ley de software libre	software utilizados en el proyecto	Si los software libres, existe viabilidad legal	nominal	software libres o propietario
	Software legal	licencias de software	Si los software poseen licencias, existe viabilidad legal	nominal	Licencias de los software propietarios
Económica	Disponibilidad de recursos	insumos/ partidas presupuestarias asignadas	Si el indicador es mayor a uno no es viable financieramente, si es menor o igual a uno si lo es.	razón	presupuesto
	eficiente	costo/objetivo	Se compran las distintas alternativas que buscan solucionar un mismo objetivo, aquella de menor costo es la más eficiente	razón	documento de ideaproyecto. Inciso 05 y 07
Políticas	Sponsor político	años de duración del proyecto/años del cargo político	Si es mayor que uno puede haber cambios políticos que afecten el proyecto	intervalo	documento de ideaproyecto. Inciso 06

⁶La STG tiene un área de Gestión de Programas y Proyectos, la cual ha desarrollado una metodología de gestión de proyectos. Dicha metodología, elabora seis documentos: idea-proyecto, acta de constitución, plan de recursos, alcance del proyecto, riesgo del proyecto, e informe de cierre. Estos informes se elaboran para todos aquellos proyectos que pasan por el área de gestión de Programas y Proyectos.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas

“Conocimiento e Innovación en la FCE”

Sociales	Aceptación del personal de planta	Responsables del trabajo y equipo de trabajo	Si las actividades están correctamente asignadas a cada persona responsable y los mismos están capacitados, correctamente comunicados al tarea será viable	nominal	documento de ideaproyecto. Inciso 8
	Aceptación de los usuarios	Políticas de difusión y comunicación a los usuarios	Si existen mecanismos de difusión, promoción, capacitación, y comunicación de los distintos beneficios del proyecto será viable socialmente.	nominal	documento de ideaproyecto. Inciso 11
	Vinculación con Nación	Políticas de coordinación interjurisdiccional	Si existe solapamiento entre programas Nacionales con proyectos/ programas regionales no es viable socialmente.	nominal	Programas Nacionales
Tecnológicas	Tecnología adecuada y de vanguardia	técnica e infraestructura del proyecto	Si la tecnología utilizada y la capacidad instalada es adecuada es viable tecnológicamente	cardinal	ficha técnica del proyecto

En cuarto lugar, se encuentra un grupo de indicadores que en las entrevistas se presentó como una de las restricciones más importantes de los proyectos, los de dimensión social: aceptación del personal de planta, aceptación de los usuarios, y vinculación con la Nación. El primero de ellos, hace alusión a que el personal de planta permanente debe estar correctamente informado sobre lo que consiste el proyecto, cuáles son las responsabilidades y las tareas a su cargo. Esto puede verificarse parcialmente en inciso 08 del documento de “idea del proyecto” que hace alusión a los grupos de trabajo. El segundo, se refiere a evitar la resistencia de los usuarios, lo cual se puede lograr con un buen programa de capacitación y políticas de difusión y comunicación del proyecto, las cuales deberían estar especificadas en la “idea de proyecto”, inciso 11. Por último, en algunos casos sería necesario verificar la articulación de los proyectos y programas con acciones Nacionales para evitar la superposición de funciones y optimizar los recursos.

Finalmente, aparece un indicador cualitativo que se refiere a las limitaciones tecnológicas. Los avances tecnológicos son muy rápidos y constantes, por lo que es necesario tener presente dichos cambios en la formulación de proyecto, tratando de utilizarlos como una oportunidad. Este indicador puede verificarse observando las especificidades técnicas del proyecto en comparación con las tecnologías actuales en la temática.

Conclusiones

A través del análisis de las entrevistas y encuestas realizadas a los técnicos de planta pertenecientes a distintas dependencias de la administración pública, se buscó descubrir si alguna de las teorías que analizan la toma de decisiones respondía, aunque sea parcialmente, a lo observado en las prácticas del Sistema Provincial de Informática.

Al analizar las respuestas se han obtenido versiones diferentes sobre la problemática de planificación. En general, mientras los empleados de planta no perciben que sus acciones estén guiadas por los objetivos del plan estratégico, los funcionarios políticos argumentaron que los proyectos que se impulsan siguen las líneas estratégicas expresadas en el plan. Empero, ambos actores concuerdan en que las turbulencias y los cambios en la gestión política, afecta el rumbo de los proyectos que se venían llevando a cabo, atentando contra los intereses a largo plazo del plan. Además, se observó falencias en la comunicación entre los funcionarios políticos y el personal de planta de las distintas dependencias del SPI. Esta podría estar explicando las discrepancias entre el personal de planta y los funcionarios en cuanto a la visión sobre el plan estratégico.

También, se concluyó que no se utilizan procesos de optimización para la toma de decisiones como la teoría de la racionalidad exhaustiva argumenta, ya que rara vez se miden todos los costos y beneficios de los proyectos, y además no se utilizan criterios de eficiencia para la selección. Por otro lado, no es posible determinar si el método de las comparaciones sucesivas es el empleado en este caso, ya que hay un desacuerdo entre lo afirmado por los políticos y lo observado por el personal de planta respecto a la utilización de experiencias previas para la formulación de proyectos. No obstante, todos los actores estuvieron de acuerdo en que las evaluaciones ex post, necesarias para tomar medidas incrementales, no se realizan.

Además, se observó que muchos proyectos fracasan por problemas de factibilidad política o social, indicando que tampoco se eligen los proyectos factibles, es decir, que no presenten restricciones de algún tipo como las define Majone. Con todo, los entrevistados presentaron testimonios que muestran que la argumentación y negociación si son elementos que determinan, por lo menos parcialmente, la elección de los proyectos.

Estos problemas de factibilidad observados en algunos proyectos, llevó a pensar que se podría mejorar la toma de decisiones a través de la obtención de indicadores que permitan dar señales de alerta en caso de presencia de alguna restricción. Por ello, se construyó una lista no exhaustiva de los mismos pensando en las fuentes de información para su construcción.

Bibliografía

- Forester, J. (1992) “La racionalidad limitada y la política de salir del paso”. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2008) Plan Estratégico Provincial. Santa Fe. Santa Fe: Gob. de la Prov. De Santa Fe
- Ley provincial 12.360/04. Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe el 15 de Diciembre de 2004.
- Ley provincial 1313/10. Publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Santa Fe el 10 de Noviembre de 2010.
- Lindblom, C. (1992) “La ciencia de salir del paso”. En Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

XI Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas***“Conocimiento e Innovación en la FCE”***

- Majone G. (1992) “La factibilidad de las políticas sociales”. en Aguilar Villanueva, L. (Ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Majone G. (1997) *Evidencia, Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica.
- Matus, C. (1984) *Planificación, libertad y conflicto*. Programa de capacitación del Instituto Venezolano de Planificación IVEPLAN, Documento de Trabajo.
- Parsons, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO- México.
- SenAmartya (1986) “Los tontos racionales: una crítica de los fundamentos conductistas de la teoría económica”. en F. Hahn Y M. Hollis, *Filosofía y teoría económica*, Mexico: FCE. pp. 172-217.
- Simon, H. (1964). *El comportamiento administrativo*. Madrid: Aguilar.
- Varian, H. (1992). *Análisis microeconómico*. España: Antoni Bosch.