

Aportes conceptuales y metodológicos para la Implementación de la Gestión Por Objetivos y Resultados en la Administración Pública Provincial.

Federico Del Giorgio Solfa, Luciana Mercedes Giroto, Ariana Alejandra Greco, Carlos José Paolini.

Cita:

Federico Del Giorgio Solfa, Luciana Mercedes Giroto, Ariana Alejandra Greco, Carlos José Paolini (2010). *Aportes conceptuales y metodológicos para la Implementación de la Gestión Por Objetivos y Resultados en la Administración Pública Provincial*. *Reflexiones*, 2 (7), 20-35.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/del.giorgio.solfa/56>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pa9s/Y0c>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Reflexiones

Publicación virtual - Año 2 - N° 7 - Noviembre de 2010

ISSN 1852-3072



Facetas del Estado

NOTA: La presente publicación virtual es una manifestación de trabajo realizado por diversos autores. No es una expresión de la opinión o la posición de la Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia de la Provincia de Bs. As. Se permiten todas las opiniones de los autores buscando generar debates que den como resultado reflexiones que tiendan a momentos superadores fortalecimiento@jg.gba.gov.ar

SUMARIO

FACETAS DEL ESTADO

03

EDITORIAL

04

ENSAYO SOBRE LAS TEORÍAS DEL FEDERALISMO Y LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONO SUR

Miguel Barrientos

20

APORTES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR OBJETIVOS Y RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL

Federico Del Giorgio Solfa, Luciana Mercedes Giroto, Ariana Alejandra Greco y Carlos José Paolini

36

ENTREVISTA: SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA MUNICIPALIDAD DE LA MATANZA

Nancy Liliana Olivera.

STAFF

Reflexiones

Año 2 – Nº 7 – Noviembre de 2010
ISSN 1852-3072

DIRECTOR

Lic. Damián Deglauve

STAFF

Lic. Antonieta Pucci

Leticia Narbaitz

Lic. Jimena Castro

Marisabel Guillén

Dr. Pascual A. Rucireto

Dr. José Luna Lorenzo

Tec. Federico Aguirre Suárez

Julieta Pascal

Fernanda Merce

CONTACTO

5 N°1280 (B1900DEB) La Plata

Buenos Aires, Argentina

Tel/Fax: 4247055/4242738

fortalecimiento@jg.gba.gov.ar

www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/subre-
laciones/fortalecimiento

Reflexiones es una publicación producida por la Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia de la Provincia de Buenos Aires.

EDITORIAL

En este número presentamos el trabajo del Lic. Miguel Barrientos que gira en torno al federalismo. El mismo, hace un recorrido por las distintas teorías de esta temática, haciendo hincapié en las particularidades de los sistemas políticos del Cono Sur.

Por otra parte, el artículo “Aportes conceptuales y metodológicos para la implementación de la Gestión por Objetivos y Resultados en la Administración Pública Provincial” producido por Del Giorgio Solfa, Girotto, Greco y Paolini, presenta desde el enfoque gerencial del Estado una política pública que intenta introducir nuevos pasos para avanzar en la consolidación de la modernización de la Administración Pública provincial.

Por último, se realizó una entrevista a la Secretaria de Desarrollo Social de La Matanza Lic. Nancy Olivera, la cual echó luz, desde una mirada académica y política, sobre el contexto político- social de los municipios de la provincia de Buenos Aires.

La Editorial

ENSAYO SOBRE LAS TEORÍAS DEL FEDERALISMO Y LOS SISTEMAS FEDERALES DEL CONO SUR



Foto: Reflexiones

1. Introducción

Se atribuye al estadounidense Willam Riker (1920-1993) la frase “*federalism does not matter*” (“el federalismo no importa”). Siendo este cientista político uno de los pioneros en el estudio del federalismo moderno, esta frase no debería mantenernos indiferentes. Entonces, nos podríamos preguntar: ¿los sistemas federales importan?

Creemos que los arreglos federales importan, y mucho. Es cierto que la antigua relación que se hacía entre el federalismo y la descentralización, o el vínculo directo entre el Estado unitario y la centralización, han sido superados: el primero no implica el segundo, ni viceversa. Pero esto no significa que concordemos con la afirmación de Riker acerca de que el federalismo no importa por carecer de influencia en términos de resultados políticos. Aquí, se comparte con Gibson (2004) el impacto que puede generar la presencia de mecanismos federales. Entre estos, se cuentan el evidente límite a la acción del gobierno, el aumento en el número de *veto players* en el sistema político, la división del poder y la ampliación de la representación política. En el caso específico de Argentina y Brasil, sumamos que la dinámica histórica que estos han tenido no puede entenderse sin tener en cuenta el federalismo, como llegó a su institución, los retos planteados y los problemas que ayudó a resolver.

Estamos de acuerdo con Celina Souza (2008a) en que la dificultad para analizar el federalismo moderno se debe, entre otras cosas, al hecho de éste anteceder a su teorización: primero se puso en práctica y luego se llevaron a cabo los estudios teóricos sobre el fenómeno. De todos modos, esta autora entiende que hay un punto común en la literatura sobre el federalismo, que se relaciona con la distribución territorial de competencias entre jurisdicciones autónomas e interdependientes (Souza, 2008a:36).

* Lic. en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Doctorando del *Programa de Pós-Graduação em Ciência Política* de la *Universidade de São Paulo* (USP, Brasil).

Son estos puntos en común, pero también las diferencias de enfoque sobre la cuestión, los elementos que se intentarán explorar en el presente estudio. Se analizarán diferentes teorías sobre los sistemas federales, con el objeto de entender el complejo mecanismo institucional que han encontrado muchísimos países del mundo para efectivizar la dispersión del poder político, entre los que se encuentran varios de los más grandes en extensión territorial. Se hará un *racconto* teórico analizando los postulados de diferentes autores que se consideran entre los más importantes pensadores de la cuestión federal: William Riker, Daniel Elazar, Karl Loewenstein, Michael Burgess y Alain-Gustave Gagnon, Arend Lijphart, Pippa Norris y Alfred Stepan. Y para entender su relevancia y sus efectos, se ejemplificará utilizando los casos de Argentina y Brasil, países del Cono Sur que retoman este mecanismo –ya presente en la Constitución de los Estados Unidos de 1787- que sirve para administrar realidades diferenciadas al interior de cada país.

Afirmamos que es importante estudiar el federalismo porque constituye uno de los arreglos de división del poder más radicales del derecho. El sistema federal moderno, tal como lo conocemos hoy, constituyó una de las más importantes revoluciones entre los Estados contemporáneos. Entonces, su relevancia es innegable. Se estima que más del 40% de la población mundial vive en países que adoptan mecanismos federales formales, mientras que otro tercio vive en lugares que aplican algún tipo de acuerdo federal. Para tener una noción más clara, recordemos que Estados Unidos, Canadá, México, Rusia, Australia, Alemania y la India se cuentan entre los países formalmente federales (ForumFed, 2009). Sin embargo, no debemos olvidar que, de las actuales Federaciones, la más antigua -Estados Unidos- tiene menos de 250 años y las más jóvenes (Nigeria, Pakistán, etc.) son muy recientes. En otras palabras, es una gran herramienta, pero que aún no se encuentra entre las más tradicionales de Derecho Público (Ferreira de Mello, 1975). De allí, la importancia de su estudio.

2. Riker y su teoría del federalismo

Analicemos, entonces, las premisas de William Riker, uno de los principales teóricos del federalismo y quien, al mismo tiempo, no cree que este fenómeno tenga alguna importancia práctica, como se ha señalado. En su obra "Federalism" (1975) presenta un estudio del federalismo desde la descentralización, definiéndolo como *"una organización política donde las actividades gubernamentales se dividen entre*

gobiernos regionales y el gobierno central, de forma tal que cada esfera tenga ciertas actividades sobre las que toma las decisiones finales" (Riker, 1975:101).

Riker evalúa las numerosas formas constitucionales que puede tomar un sistema federal, a través de un *continuum* relacionado al grado de independencia que tienen los gobiernos federales sobre los Estados miembros, y viceversa. Siguiendo esta idea, el autor cree que las Federaciones pueden ir desde la centralización total a la descentralización total. En Federaciones extremadamente centralizadas, los representantes del gobierno federal pueden tomar decisiones sin necesidad de consultar a los gobiernos provinciales¹, excepto en áreas exclusivas de estos últimos; en Federaciones más descentralizadas, el gobierno central puede tomar ciertas decisiones sólo en las zonas restringidas.

Este autor considera que los sistemas federales no son producto de razones coherentes, sino de manipulación y negociación. Por este motivo, y a diferencia de otros teóricos que se analizarán aquí, desconfía de los estudios basados solamente en los arreglos constitucionales, porque cree que estos no son suficientes para observar el impacto de las instituciones. La atención debería centrarse en las verdaderas fuerzas que operan en el sistema federal.

Así pues, según él, el federalismo es el resultado de negociaciones políticas entre grupos con el objeto de defenderse de agresiones militares y diplomáticas. El sistema federal aparece cuando existe una conjugación de intenciones para expandir los controles territoriales (ya sea para defenderse o para conseguir nuevos territorios) y un deseo de los Estados miembros de ceder parte de su soberanía para crear una Unión mayor que los protege (de amenazas externas) o que los participe de potenciales conquistas militares.

3. El federalismo en la visión de Elazar

Haciendo un seguimiento de la obra "Exploring Federalism" (1991) de Daniel Elazar, puede decirse que la revolución federalista, aunque entre las menos noticiadas, es una de las más amplias: en la era moderna, el federalismo se convirtió en una de las

¹ A lo largo de este artículo, se hace mención, en reiteradas oportunidades, a los "gobiernos provinciales". Con el objeto de no repetir estas palabras, se utilizan algunos conceptos que operan como sinónimos. Estos son: "unidades federativas", "subunidades federales", "unidades intermedias", "entidades subestatales" y "entes federados". El concepto "subnacional", cuando utilizado, no lo es como sinónimo de los anteriores, ya que este último abarcaría, por definición, tanto las esferas provinciales como las esferas municipales.

herramientas más importantes en la articulación de la voluntad de los pueblos de preservar las ventajas de las sociedades pequeñas con la necesidad de reforzar las diversidades culturales, por ejemplo. Según el autor, las Federaciones se convirtieron en una alternativa al Estado-nación, siendo un proceso no de desaparición de éste, sino de limitación de soberanía, a través del principio de autonomía y de gobierno compartido.

Para Elazar, el federalismo debe entenderse desde la no centralización del poder, como la distribución fundamental del poder entre múltiples centros, y no como la devolución de competencias a partir de un único centro, o en dirección a la base de una pirámide. Entonces, según Elazar, una Federación es una política compuesta de entidades fuertes y de un también fuerte gobierno central, cada uno poseyendo poderes delegados por los ciudadanos y habilitado para tratar directamente con la ciudadanía en el ejercicio de estos poderes.

Esta definición "mínima" del concepto está en línea con los postulados de autores como Kenneth C. Wheare (1947), Ivo Duchacek (1987) y Preston King (1993). Wheare considera que el principio federal pasa por la división constitucional de poderes entre el gobierno central y los gobiernos regionales, independientes entre sí, pero donde la acción es coordinada entre todos. Del mismo modo, Duchacek define el sistema federal como la división constitucional de poderes entre un gobierno general y una serie de gobiernos subnacionales (Duchacek, 1970:194). A su vez, King considera que las Federaciones son soberanías estatales en las que existe una representación predominantemente territorial. Esta representación está garantizada en, por lo menos, dos niveles subnacionales (gobiernos locales y regionales), y las unidades regionales son incorporadas electoralmente en el proceso decisorio, principio sólo alterable por medio de medidas constitucionales extraordinarias.

Elazar, entonces, entiende el federalismo a partir del concepto de la descentralización. Así, un sistema federal sería una organización política en la que las actividades gubernamentales se dividen entre el gobierno central y los gobiernos regionales, donde cada tipo de gobierno toma las decisiones finales sobre un determinado asunto. Pero el significado del término "federalismo" dada por este autor se percibe más claramente tomando sus propias palabras: *"el término 'federal' deriva del latín foedus, que significa pacto. En esencia, un acuerdo federal es una asociación, creada y regulada por un pacto, cuyas conexiones internas reflejan un tipo especial de división*

de poder entre los pactantes, basada en el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno y en el esfuerzo de promover una unidad especial entre ellos" (Elazar, 1991:5). Una característica clave del federalismo se relaciona con el propósito simultáneo de generar y mantener la unidad y la diversidad. La herramienta incluye tanto la creación y el mantenimiento de la unidad, como también la difusión del poder en nombre de la diversidad. A pesar de esto, Elazar advierte de que la unidad y la diversidad no son términos opuestos: el primero se opone a la desunión; y la homogeneidad se debe colocar como contraria a la diversidad.

Otro elemento importante se refiere a la estructura y al proceso de gobierno. El federalismo es tanto una cuestión de proceso, como de estructura, especialmente si el proceso es definido incluyendo una dimensión político-cultural. Los elementos del proceso federal involucran un sentido de colaboración entre los firmantes del pacto federal, que se manifiesta a través de la cooperación y de negociaciones entre todas las partes procurando consensos o, en su defecto, un acuerdo que proteja la integridad fundamental de todos los firmantes (Elazar, 1991:67). En este sentido, considera que pueden existir estructuras federales que no necesariamente sean acompañadas por procesos federales. Siendo la combinación lo que crea un sistema puramente federal, entiende que los federalismos de América Latina (no sólo Brasil y Argentina, sino también México y Venezuela) presentan estructuras federales no correspondidas por procesos también federales, sino unitarios.

Elazar también analiza el federalismo como fenómeno social, territorial y político (ibíd., 1991:72). Entiende que el arreglo puede contribuir al logro de relaciones sociales armónicas entre grupos sociales, culturales, étnicos o religiosos distintos, y obtener una forma de organización política apropiada que los contenga. Por último, el autor considera que el federalismo sólo puede existir cuando hay una considerable tolerancia a la diversidad y donde la acción política sea diplomática si existe la posibilidad de acciones unilaterales. En los sistemas federales, el pre-requisito es la capacidad de construir consenso en lugar de la amenaza del poder de la coerción (ibíd., 1991:181). Por eso, cree que pueden ocurrir graves problemas cuando la voluntad de federalización no va acompañada por una cultura política federal. La falta de esta cultura política puede ser apuntada como una de las causas de la desintegración de las Federaciones. En este punto, Elazar coloca los federalismos del

Cono Sur como realidades en las que el federalismo se encuentra como fenómeno político, aunque no como fenómeno social.

4. La teoría del federalismo de Loewenstein

Un autor que también estudia el régimen federal es Karl Loewenstein, en su obra "Teoría de la Constitución" (1976). Haciendo un análisis de la división del poder político y de los *checks and balances* (sistema de frenos y contrapesos), este intelectual afirma que el federalismo es uno de los más importantes controles verticales, de la misma manera en que la separación de poderes se torna en la principal distinción entre los controles horizontales. Si estos últimos operan en el cuadro del aparato estatal, aquellos lo hacen al nivel en que la máquina estatal se enfrenta con la sociedad. Por lo tanto, entiende el federalismo como el lugar donde deben confrontar dos soberanías estatales diferentes separadas territorialmente, que se equilibran entre sí. La existencia de las fronteras federales, entonces, limita el poder del estado central frente a los Estados miembros, y también limita el poder de estos últimos frente al Estado central.

Asimismo, considera que la asociación federal se relaciona con la creación de una unidad nacional entre Estados diversos hasta entonces separados. Esta nueva unidad nacional se logra a través del respeto a las diversidades regionales. Normalmente, entre los factores que favorecen la creación de esta nueva unidad, entiende, se encuentra la existencia previa de una comunidad de intereses políticos, económicos y militares, tradiciones y pretensiones comunes, una común ascendencia y, a veces, una comunidad lingüística.

Loewenstein, como los autores analizados hasta ahora, encuentra algunas características esenciales de los Estados federales. En primer lugar, aparece la existencia de una soberanía propia del Estado central, la cual debe estar estrictamente separada de la soberanía de los Estados miembros. En segundo lugar, el dominio directo de las agencias federales sobre los ciudadanos en el territorio nacional. En tercer lugar, afirma que la distribución de competencias entre las soberanías debe darse por medio de un documento formal, donde se enfatice el contrato de la "alianza eterna" entre los Estados miembros. Comenta que a partir de esta alianza pasa a

existir una única soberanía: la soberanía indivisible del Estado central, ya que esta irá absorbiendo aquella soberanía originaria de los Estados miembros.

Los Estados miembros están representados en las Cámaras Altas y pueden participar en la modificación del pacto federal, a través de diferentes arreglos. Sin embargo, Loewenstein dice que, por ejemplo, los derechos de los Estados que conforman la Unión norteamericana están, cada vez más, invalidados y mediatizados por los partidos políticos organizados de manera federal. Resulta que las unidades federativas, a pesar de cumplir un cierto papel en la elección de los candidatos, han perdido terreno en la elaboración de los programas y las plataformas políticas de los partidos, orientados nacionalmente, y no ya regionalmente. Del mismo modo, la erosión de la soberanía de los entes federados se ve acentuada por la creciente dependencia de éstos de las transferencias enviadas desde los organismos federales, sin las cuales no podrían realizar las funciones establecidas constitucionalmente.

Al analizar los países federales de América Latina, el autor entiende que las relaciones fácticas no son adecuadas para alcanzar un auténtico federalismo, debido al mecanismo de la intervención federal y a la natural hegemonía de ciertos Estados miembros, entre ellos São Paulo y Buenos Aires, ocupando una posición preponderante al interior de sus países. Para graficar la importancia de estas unidades federativas, observemos la Tabla 1.

Tabla 1. Posición relativa de las mayores UF en el respectivo país

Unidad	% Pobl.	% PBI
Federativa		
Buenos Aires	37,89	35,06
São Paulo	21,65	33,86

Fonte: Barrientos (2009).

5. Los principios fundamentales de las Federaciones, por Burgess y Gagnon

Se toma ahora la obra "Comparative Federalism and Federation: competing traditions and future directions", compilación teórica realizada por los canadienses Michael Burgess y Alain-Gustave Gagnon (1993). En este trabajo, podemos ver que el principio del federalismo es, en primer lugar, un principio organizacional, un conjunto de técnicas constitucionales, legales, políticas, financieras y administrativas que sirven

para garantizar un equilibrio entre la independencia mutua y la interdependencia entre niveles de gobierno. En resumen, según los autores, *"la federación es una forma organizacional específica que incluye estructuras, instituciones y técnicas. Se trata de una realidad institucional tangible"* (Burgess, Gagnon, 1993:5). También refuerzan la idea de que el federalismo es un mecanismo eficaz en el acomodamiento de las diversidades, pero consideran que este acuerdo no sirve para resolver los conflictos, aunque puede conseguir administrarlos y regularlos.

Estos autores encuentran tres principios esenciales comunes a las Federaciones. En primer lugar, colocan que la autoridad es dividida en dos o más jurisdicciones autónomas que operan sobre una población específica. En segundo lugar, existe un convenio distintivo aceptado por los ciudadanos de la Federación. El último componente es un pacto entre las jurisdicciones soberanas involucradas, plasmado en una constitución escrita.

De cualquier forma, Burgess y Gagnon entienden la presencia de dos criterios más, extraídos de los análisis de Ronald Watts: un árbitro para decidir sobre diversos litigios en la forma de una Corte Suprema, e instituciones nacionales que den expresión a los intereses de las minorías y de los grupos regionales, incluyendo una legislatura bicameral.

6. El modelo consensual de Lijphart

Arend Lijphart, en su trabajo "Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países" (2003), considera que las sociedades democráticas pueden ser diferenciadas entre mayoritarias y consensuales, siendo que en las primeras la concentración del poder en manos de la mayoría es la característica principal.

Allí donde, por cuestiones religiosas, lingüísticas, ideológicas, étnicas, raciales o culturales, el dominio de la mayoría se convierte en poco democrático y peligroso, es indispensable establecer una democracia de consenso, con arreglos de dispersión del poder. Entre las sociedades consensuales, junto con la descentralización, el federalismo tiene gran importancia. Porque este arreglo puede ser considerado como una de las herramientas más típicas y, al mismo tiempo, más drásticas de división del poder, ya que asigna niveles enteros de gobierno. Así, en países de gran extensión

territorial o con sociedades plurales, se torna común la implantación de sistemas federales.

Analizando los postulados de varios autores sobre la temática, Lijphart encuentra ciertas características básicas del sistema federal. Además de una división garantizada de poderes y funciones, debe estar presente la descentralización del poder. Pero también, otras peculiaridades pueden ser observadas: una legislatura bicameral, con una cámara federal fuerte que represente a las regiones; una constitución escrita difícil de modificar, donde quede establecida la referida repartición de atribuciones; y una Corte Suprema que pueda vigilar la Constitución, mediante la revisión judicial. Por último, no hay que olvidar la sobre-representación legislativa de las unidades constitutivas más pequeñas, como corolario natural de la obtención de más escaños de los que corresponderían por el criterio poblacional.

Analizando esta segunda cuestión, las Federaciones pueden ser divididas entre aquellas con sociedades congruentes y aquellas con sociedades incongruentes. Las primeras se componen de subunidades federales con un carácter social y cultural semejante, mientras que las sociedades incongruentes poseen unidades con rasgos culturales y sociales diferentes unas de las otras y del país en su conjunto.

Lijphart no analiza las realidades argentina y brasileña, pero sí estudia el caso de los Estados Unidos, también república federal presidencialista. Al examinar la democracia norteamericana, prefiere colocarla a medio camino entre el modelo consensual y el mayoritario, debido a la concentración del poder ejecutivo en las manos del Presidente, rasgo fundamental del sistema presidencialista. De cualquier forma, los restantes atributos institucionales del país del Norte – así como los de nuestros países en estudio - inclinarían la balanza en dirección al modelo consensual de democracia.

Teniendo en cuenta su análisis teórico simple, pero efectivo, se puede decir que ambos países se encuadrarían en lo que él considera como modelo consensual de democracia. Porque el diseño institucional de estos dos países –repúblicas federales- da cuenta de la heterogeneidad social y política interna. Brasil es un país de dimensiones continentales, multicultural, con grandes diferencias étnicas y enormes disparidades económicas regionales. Por su parte, Argentina también concentra contrastes socio-económicos de gran relevancia y no es culturalmente homogénea. Ya en el inicio del proceso de institucionalización de estos Estados-nación, las élites políticas de estos territorios decidieron crear instituciones más proporcionales

(sistemas federales, con legislativos bicamerales, entre otras) con el objetivo de fomentar la presencia de más actores en la arena política central. O sea, ambos países poseen realidades muy diferenciadas entre ellas y dentro de ellas, y sus instituciones políticas reflejan esa situación, no siendo simple analizar estas realidades nacionales heterogéneas (Devoto; Fausto, 2008).

7. Los arreglos de “power-sharing” de Norris

Retomando las dimensiones expuestas por Lijphart, Pippa Norris, en su obra "Driving Democracies: do power-sharing institutions work?" (2008), analiza y compara los diferentes países del mundo, buscando las causas que permiten a un país llegar a ser democrático o no. Considera que una de las herramientas que ayudarían en la consecución de la democracia es la puesta en práctica de arreglos de tipo “*power-sharing*” (poder compartido), es decir, reglas institucionales formales que dan, a las diversas élites políticas, cierta participación en el proceso decisorio.

Esta intelectual considera que elementos de reparto del poder, como el federalismo y la descentralización, pueden facilitar a las sociedades con clivajes sociales y conflictos latentes a fortalecer su unidad. En la India, por ejemplo, es el proceso de “*power-sharing*” vertical, entre varios niveles de gobierno, el que permite una convivencia más armónica. Pero la autora nos recuerda que hay muchas críticas al federal-descentralizado: este puede dificultar el mantenimiento de la estabilidad y la unidad en los estados multinacionales, ya que su aplicación puede acentuar las diferencias entre las distintas comunidades, trayendo problemas que deriven en escisiones, o incluso en la disolución de Estados-nación frágiles.

Norris también examina el concepto de descentralización. En su opinión, esta sería la devolución de poderes y responsabilidades desde el nivel nacional al subnacional, y podría ser entendida en tres fases: administrativa, fiscal y política. Desde el punto de vista administrativo, la descentralización transfiere, del gobierno central a las entidades subestatales, autoridad para la toma de decisiones y responsabilidades burocráticas en relación con la prestación y regulación de servicios públicos. La descentralización administrativa se mide por los niveles de tributación, como porcentajes de los ingresos subnacionales. La descentralización fiscal se refiere a la transferencia de recursos, dando autoridad sobre impuestos y gastos locales a las entidades subestatales. Por último, la descentralización política se entiende como el tipo más extremo de *power-*

sharing vertical, debido a que pone a algunos organismos públicos bajo la responsabilidad de las subunidades federales, tales como las asambleas locales y los consejos municipales, intendencias y gobiernos provinciales, etc. Es posible medir la descentralización política a través de la existencia o no de elecciones a nivel local y provincial.

La autora divide los diferentes regímenes según sus constituciones, categorizando 188 estados en tres grandes grupos: los estados unitarios centralizados y descentralizados (que suman 141); las uniones descentralizadas (22); y las federaciones descentralizadas y centralizadas (que serían 25). Con relación a esta clasificación, Norris coloca a Brasil y Argentina como federaciones descentralizadas, ubicados prácticamente juntos en cuanto a la descentralización fiscal y política.

8. Discusión

Al hacer una reflexión sobre la cuestión federal en Brasil y Argentina, se constata que cualquier análisis, a partir de los autores estudiados, no mostraría grandes diferencias, pero sí muchas semejanzas. Esto sucede porque, si la investigación se basa en cuestiones formales generales, como las analizadas por los intelectuales abordados, no se percibirá una importante distancia entre ambos sistemas, ya que Brasil y Argentina constituyen dos ejemplos de países notablemente federales y que atienden, perfectamente, a las características básicas del sistema en estudio.

Afirmamos así que, siguiendo los principios esenciales que deben tener los federalismos, se ve que tanto Argentina como Brasil se ajustan perfectamente al modelo federal. Existen esferas de la autoridad soberanas diferenciadas (los gobiernos provinciales/estadales y el gobierno federal²), se observa un acuerdo aceptado por los ciudadanos en ambos países, y las cartas constitucionales consagran el federalismo como piedra angular de estas repúblicas. Al tomar los elementos adicionales, se refuerza la presencia federal en el Brasil y la Argentina: el *Supremo Tribunal Federal de Justiça* y la *Corte Suprema de Justicia de la Nación*, respectivamente, se muestran como árbitros de los conflictos federales, de la misma manera que las instituciones políticas otorgan espacios a los intereses regionales,

² En el caso brasileño se deben sumar los municipios como entes federados.

como en el caso de ambos Legislativos federales bicamerales, compuesto por senadores y diputados elegidos en cada una de las unidades federativas.

Quien puede ayudar en la profundización de la comparación entre Brasil y Argentina es Alfred Stepan. En su artículo "Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations" (1997), el autor clasifica las Federaciones a partir de modelos territoriales. Idealmente, considera que una federación democrática es aquella en la que los ciudadanos participan, a través del voto, en dos instancias diferentes (federal y provincial/estadual), cada una de ellas con diferentes atribuciones estipuladas en la Constitución.

A su parecer, habría tres tipos de sistemas federales: los "*coming together*" ("ir juntos"), los "*holding together*" ("mantenerse juntos") y los "*putting together*" ("poner juntos"). Los primeros tipos son democráticos, mientras que los sistemas de tipo "*putting together*" corresponden a las Federaciones no voluntarias ni democráticas³. Las Federaciones "*holding together*" serían aquellas donde la finalidad es la unión de las partes; el segundo modelo se produce a partir de Estados unitarios que optan por arreglos federales para mantener la unidad política; y el último tipo se corresponde con las "Federaciones aglutinadas" por un poder dominante.

Para el autor, no existe un modelo único de distribución del poder para los diversos sistemas federales con respecto al sistema vertical de poderes. En algunos casos, el gobierno central queda con los poderes remanentes o residuales que la Constitución no otorga a las entidades subnacionales. En otros casos, sin embargo, esto ocurre en forma exactamente opuesta: son los entes federados los que mantienen el poder no delegado a la Unión. Si Riker (1975) divide las Federaciones entre centralizadas y descentralizadas, Stepan intenta superar sus postulados, aún reconociendo la importancia de la obra del pionero. Considera que todas las Federaciones democráticas buscan restringir el poder central. Y, como Riker, sugiere concebir el federalismo democrático como un *continuum*. Pero, esta vez, el *continuum* va desde el mayor grado de restricción del poder del *demos* al de mayor ampliación del poder del *demos* ("*demos constraining*").

Stepan considera que, por cuatro razones, todas las Federaciones democráticas son inherentemente restrictivas del poder central. En primer lugar, por cuestiones

³ Un ejemplo claro de sistema "*putting together*" lo constituye la ex-Unión Soviética.

conceptuales, la Federación se relaciona con la soberanía compartida, la cual inevitablemente limita el poder del *demos* en la esfera central. La segunda razón tiene que ver con la existencia de muchos *demoi* y diversas estructuras de autoridad. El tercer punto se refiere a que, cuantas más áreas se estipulen constitucionalmente fuera del ámbito de competencias del poder central, mayor deberá ser el alcance de las áreas en las que se requieran "supermayorías" para poder legislar. El cuarto y último punto está relacionado con el hecho de que, en las Federaciones, los límites de las competencias fluctúa constantemente, por lo que la adjudicación de estos se hace más difícil que en los sistemas unitarios.

Para operacionalizar el *continuum* de los sistemas que restringen el *demos*, el autor examina cuatro variables: el grado de sobre-representación en la cámara territorial; la amplitud de las políticas formuladas por esta cámara; el poder constitucional que tienen las unidades intermedias para elaborar políticas; y el grado la nacionalización del sistema de partidos en relación con sus orientaciones y sistemas de incentivos.

Siguiendo los tópicos discutidos por Stepan, se puede decir que la Argentina sería un ejemplo típico de Federación "*coming together*", junto con los Estados Unidos y Suiza, por ejemplo. Esto se debe al proceso de unión de las 14 provincias que decidieron crear una nueva esfera de gobierno que las nucleee. Mientras tanto, debido a que, en Brasil, el proceso de federalización respondió a la necesidad de un arreglo que permitiese mantener el territorio unificado, sería correcto poner a este país entre los sistemas federales "*holding together*" (junto con la India, Bélgica, etc.).

Hagamos ahora un pequeño compendio sobre cómo las cuatro variables que restringen el *demos* se comportan en los casos brasileño y argentino. Ahora sí, pueden verse nuevas diferencias entre estos países. En cuanto a la primera variable, el grado de sobrerrepresentación distrital (SRD)⁴ con que opera el *Senado Federal de Brasil* y el *Senado de la Nación Argentina* está entre los mayores del mundo.

⁴ La Sobrerrepresentación Distrital (SRD) se obtiene a través del uso de los factores CE (cantidad total de electores) y CR (cantidad de representantes). El concepto se conoce, internacionalmente, como "*malaportionment*", que puede ser traducido como "sobrerrepresentación distrital" (Reynoso, 1999). Para su obtención, se utiliza la siguiente fórmula: $SRD = \frac{1}{2} \sum | \%P - \%M |$, previo análisis de cada uno de los estados miembros de un país.

**Tabla 2. Sobrerrepresentación Distrital
en las Cámaras Bajas**

País	CE	CR	D
Rep. Argentina	27.789.273	72	46,96
Rep. de Brasil	125.827.119	81	40,14

Fuente: Datos extraídos de Barrientos (2009).

El problema se agrava cuando vemos que en ambos países esta situación se repite en las cámaras bajas, con grados de sobre-representación altísimos, generados por la existencia de "pisos" (y, en el caso brasileño, también de "techos") en la cantidad de asientos por unidad federativa. El caso argentino es considerado el más desequilibrado en este punto.

**Tabla 3. Sobrerrepresentación Distrital
en las Cámaras Altas**

País	CE	CR		D	
Argentina (2007-09)	27.789.273	13	12	13,91	14,07
Rep. De Brasil (2008)	125.827.11	9	513	9,58	

Fuente: Datos extraídos de Barrientos (2009).

La segunda y la tercera variable en cuestión se relacionan con el alcance que tiene la cámara alta para poder elaborar políticas públicas, y con el poder constitucional del que disponen las subunidades federales de Argentina y Brasil para desarrollar políticas. En este punto, ambos sistemas estarían en posiciones semejantes. Por último, sobre el cuarto punto colocado por Stepan, no es difícil argumentar que, históricamente, la Argentina ha tenido un sistema de partidos estructurado a nivel nacional, aunque ahora reine la fragmentación y una situación inestable respecto al número efectivo de partidos operando en el sistema político. No hay duda, tampoco, sobre el tamaño y la disciplina de los partidos argentinos, ayudados por el tipo de voto en lista cerrada y bloqueada. Y, en Brasil –con un sistema multipartidista y con voto de representación proporcional en listas cerradas y desbloqueadas-, serían pocos los

partidos con composiciones nacionales y, aunque el sistema pareciera irse orientando nacionalmente, la tradición es que los partidos se estructuren de forma estadual.

En resumen, siguiendo las hipótesis de Stepan, se puede afirmar que el potencial restrictivo del Senado en ambos países es muy alto, al mismo tiempo en que poseen amplios poderes para limitar las competencias legislativas de cada cámara baja. Por su parte, el *demos* sería bastante restringido en los dos países, en relación con que las provincias y los estados tienen facultades relevantes para la formulación de políticas. Por último, el hecho de que en Argentina los partidos políticos estén estructurados a nivel nacional, de forma más marcada que en Brasil, produciría que los intereses de la sociedad en su conjunto estén privilegiados por encima de los intereses provinciales y locales.

9. Conclusiones

Como se observa, las teorías sobre los principios federales cuentan con un gran problema. Es que este sistema de dispersión vertical del poder político primero fue aplicado en la práctica, para luego ser teorizado. De esta manera, las distinciones entre los sistemas federales son enormes.

Hubo varias razones para su aplicación dependiendo del caso, otorgando soberanía desde el centro hacia el nivel subnacional al procurar los puntos de contacto, o siendo las unidades menores las que crearon un gobierno central que los uniera. Hubo razones económicas o militares para su adaptación, entre otras muchas. Así, el núcleo duro de las teorías sobre el federalismo se basa en un conjunto de conceptos básicos que esconden inmensas diferencias, colocando en una misma categoría sistemas muy diferentes. Esto sucede, por ejemplo, al estudiar los federalismos del Cono Sur: las semejanzas son muchas y las diferencias quedan relegadas.

De todas formas, nuevos análisis, como los efectuados por Stepan (1999), al dejar de lado la clásica dicotomía centralizado-descentralizado, nos trae gran claridad, y nos ayuda a encontrar nuevas categorías teóricas y variables, para así, ser el puntapié de nuevos estudios que iluminen cada vez más nuevas formas de reflexionar sobre este importante fenómeno.

Bibliografía

BARRIENTOS, Miguel. 2009. *Federalismo comparado entre Brasil e Argentina: o poder dos Governadores desde a redemocratização*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Editora da UFRGS, Porto Alegre, Brasil.

BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G (orgs.). 1993. *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. University of Toronto Press, Toronto, Canada.

DUCHACEK, Ivo D. 1970. *Comparative federalism: the territorial dimension of politics*. Holt, Rinehart & Winston, New York, USA.

ELAZAR, Daniel J. 1991. *Exploring federalism*. University of Alabama Press, Tuscaloosa, USA.

FERREIRA DE MELLO, Osvaldo. 1975. *Tendências do federalismo no Brasil*. Ed. Lunardelli, Florianópolis, Brasil.

FORUMFED. 2009. *The Federalism Library*. Forum of Federations, Ottawa, Canada. Disponible en: <http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>. Acceso: 13 diciembre de 2009.

GIBSON, Edward. 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

GIL, Andrés. 2009. *Breves nociones de la Historia del Federalismo y de cómo fue incorporándose a nuestros pueblos*. En: Revista Virtual Reflexiones, año 1, n° 4, junio. P. 10-26.

KING, Preston. "Federation and Representation" en BURGESS, Michael; GAGNON, Alain-G (orgs.). 1993. *Comparative federalism and federation: competing traditions and future directions*. University of Toronto Press, Toronto, Canada. P. 94-101.

LIJPHART, Arend. 2000. *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel, Barcelona, España.

LOEWENSTEIN, Karl. 1976. *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, España.

NORRIS, Pippa. 2008. *Driving Democracies: do power-sharing institutions work?* Cambridge University Press, New York, USA.

REYNOSO, Diego. 1999. La desigualdad del voto en la Argentina. En: Perfiles Latinoamericanos, México DF, n. 15, p. 73-97. 1999.

RIKER, William H. "Federalism" en GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. W. (orgs.). 1975. *Handbook of Political Science*. Addison-Wesley, Reading, USA. P. 93-172.

SOUZA, Celina. 2008. *Federalismo: teorías e conceitos revisitados*. En: Revista BIB, São Paulo, Brasil, n. 65, 1° semestre. P. 27-48.

STEPAN, Alfred. 1997. *Toward a new comparative analysis of democracy and federalism: demos-constraining and demos-enabling federations*. Trabajo presentado en el 17° Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA), Seúl, Corea del Sur.

APORTES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA GESTIÓN POR OBJETIVOS Y RESULTADOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROVINCIAL.

Federico Del Giorgio Solfa⁵, Luciana Mercedes Giroto⁶, Ariana Alejandra Greco⁷ y Carlos José Paolini⁸.

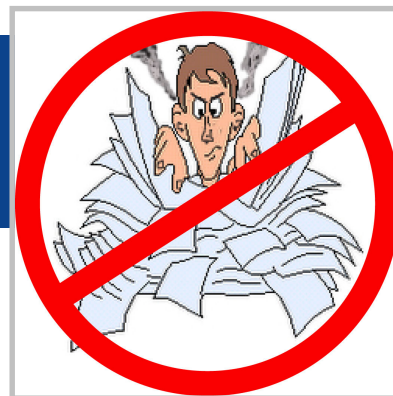


Foto: www.elblogdelcontable.com

1. Introducción

En el presente trabajo nos planteamos como desafío de analizar la implementación de la Gestión Por Objetivos y Resultados (GPOR) en la Administración Pública Provincial. En ese sentido, pretendemos realizar aportes conceptuales y metodológicos que impulsen la instalación progresiva de este modelo de gestión.

Con la introducción del paradigma: Nueva Gestión Pública (NGP), entre fines de los años ochenta y principio de los noventa, se difundieron distintos conceptos y prácticas, en el marco de la modernización de las administraciones públicas (López y Corrado, 2005). El modelo evidenció su praxis en la modernización de Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia y algunos países de América Latina.

Cabe considerar, que según concluyen distintos autores, los resultados concretos de estas experiencias no tuvieron mucha difusión; y por otro lado, los especialistas han considerado en menor medida los países de gobiernos conservadores que perseguían la adopción de un Estado mínimo.

En la actualidad, las organizaciones públicas se ven contrastadas con el resto de las organizaciones, todas éstas son alcanzadas por constantes cambios de orden

⁵ Magíster en Marketing Internacional, Doctorando en Ciencias Sociales, Profesor Titular Ordinario de Gestión de Proyectos, Codirector de Proyectos de Investigación y Director de Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de La Plata. Master in Diritto, Economia e Politica dell'Unione Europea, Università degli Studi di Padova. Diplomado Internacional de Postítulo en Gobierno Electrónico y Gestión Pública, Universidad de Chile. Ex Gerente de Atención al Usuario del Organismo de Control del Agua de Buenos Aires; Ex Agente de Modernización y Director de Becas de la Comisión de Investigaciones Científicas, Provincia de Buenos Aires.

⁶ Abogada y Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Master en Desarrollo Económico para América Latina de la Universidad Internacional de Andalucía. Ex Agente de Modernización de la Provincia de Buenos Aires.

⁷ Técnico en Cooperativas y Contador Público, Universidad Nacional de La Plata. Ex Agente de Modernización de la Provincia de Buenos Aires.

⁸ Licenciado en Sociología y Profesor Titular de Sociología, Universidad Católica de La Plata. Ex Agente de Modernización de la Provincia de Buenos Aires.

tecnológico y/o metodológico. En este contraste, las organizaciones públicas siguen a las privadas, esto por cuanto, las primeras tienen que alcanzar un grado de transparencia mayor y funcionar con una estructura de personal estable, a diferencia de las segundas.

La modernización del Estado, requiere hoy una perspectiva especial del cambio, concebirlo como un proceso y no como el reemplazo de un modelo por otro más renovado.

Este proceso, que involucra distintas dimensiones de la organización del Estado, adquiere características de permanente, de continua reflexión y de reformulación periódica de la planificación.

Siguiendo estos razonamientos, la gestión por objetivos y resultados, se diferencia sustancialmente de la anterior concepción normalista, priorizando los resultados en la planificación y determinación de las acciones conducentes al alcance de los objetivos enunciados.

Considerando esta tendencia, la necesidad de viabilizarla en la Administración Pública Provincial y a partir de la experiencia acumulada como Agentes de Modernización de la Provincia de Buenos Aires, es que encontramos argumentos válidos para sustentar la temática de este trabajo.

Según Makón (2000), la gestión por resultados puede definirse como un modelo de administración de los recursos públicos centrado en el cumplimiento de los objetivos estratégicos definidos en el plan de gobierno.

Este modo de gestión por objetivos y resultados, requiere la implementación de un sistema de monitoreo, mediante el cual, se pueda realizar un control continuo e implementar acciones preventivas y/o correctivas para el alcance de los resultados definidos.

Bajo este nuevo enfoque de administración pública, las organizaciones tienen como principal objetivo responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía, generando mejoras en los procesos productivos de bienes y servicios de interés público.

Por su parte, la definición adoptada por la Administración Pública Nacional⁹ establece sobre la Gestión Por Objetivos y Resultados que:

⁹ "La Gestión Pública por Objetivos y Resultados. Una visión sistémica.", Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires 2007.

“... constituye una forma de conducción y organización de las administraciones públicas que se basa en la previsión y preparación anticipada de logros, y en la delimitación y asignación de responsabilidades para conseguirlos.”

“... la condición para que los logros puedan reconocerse es que se prefiguren y diseñen previamente las situaciones a alcanzar o a consolidar, explícitamente establecidas.”

“A diferencia de las formas tradicionales de gestión, preocupadas por el cumplimiento de las normas y procedimientos, la gestión por objetivos y resultados le asigna especial importancia a la relación impactos-resultados-productos-recursos.”

Por lo expuesto, consideramos que la Subsecretaría de Modernización del Estado (SSME) de la Provincia de Buenos Aires -cómo órgano rector en materia de gestión pública y transversal al resto de los organismos- brindaría el espacio adecuado para la implementación del modelo de gestión por objetivos y resultados.

En particular, los Agentes de Modernización, a través de la realización de asistencias técnicas, contribuyeron durante casi seis años (2004-2009) a que los organismos provinciales incorporen la perspectiva de este nuevo modelo, utilizando -entre otras- herramientas tales como: Planificación Estratégica, Gestión de la Calidad Institucional y Carta Compromiso con el Ciudadano. Es esperable además, que a partir de la puesta en funciones de los Expertos en Gestión Pública¹⁰, se continúe trabajando y fortaleciendo estos pilares base, estableciendo nuevos desafíos para la mejora de la gestión pública provincial.

Como principios conceptuales, pilares de la modalidad de Gestión Por Objetivos y Resultados, destacamos los siguientes:

- Planificación Estratégica Institucional.
- Presupuesto por Programas.
- Reingeniería de Procesos.
- Responsabilidad por Resultados.
- Sistema de Evaluación y Monitoreo.

¹⁰ Véase Decreto N° 2133/09.

- Optimización de los Recursos y Productividad.
- Innovación Tecnológica.
- Transparencia.
- Calidad de Servicios.
- Participación y Control Ciudadano.

2. Diagnóstico

Distintas indagaciones realizadas en el ámbito público, arrojaron como resultado inicial la “ausencia de objetivos claros” y como consecuencia la “falta de responsabilización” que se traduce en falta de planificación y de organización. Estas debilidades se constituyen en cuestiones centrales para las reformas del Estado.

Formulación de objetivos / responsabilización / planificación / organización

Se reconocen dos modelos o tipos de Reforma del Estado en la República Argentina:

- las de primer nivel o de primera generación que privilegiaron la cuestión del tamaño del Estado más que su calidad institucional o su capacidad de gestión.
- las de segunda generación que "suponen transformaciones al interior del aparato estatal, cuya naturaleza es de carácter tecnológico y cultural" (Ozslak, 2000).

Estas reformas de segundo nivel apuntan también a realizar “reformas hacia adentro”. En este sentido, si bien los mayores avances se dieron en las “técnicas presupuestarias” las mismas no agotan la cuestión de la planificación estratégica.

En cuanto a las metodologías relativas al registro y modificación de las estructuras públicas no se registran avances de importancia (Hintze, 2001). En cambio, sí se advierten frecuentes modificaciones en las estructuras que responden sólo a intereses políticos de las diferentes gestiones gubernamentales, tanto a nivel provincial como nacional.

Por lo expuesto, es fundamental sentar las bases de un nuevo modelo de gestión que refuerce el vínculo entre los niveles superiores y los niveles operativos, para arribar a resultados concretos y de impacto real en la sociedad.

En esta línea, la gestión por resultados entiende que la administración de los recursos debe centrarse en el cumplimiento de las acciones estratégicas determinadas en el plan de gobierno y en un determinado período, de manera tal que permita gerenciar y evaluar las acciones de las distintas organizaciones del Estado en relación a las políticas que dan respuesta a las demandas sociales.

Para implementar Gestión Por Objetivos y Resultados, las organizaciones públicas deberán realizar acciones, cumplimentar requisitos y obtener ciertos productos.

Acciones:

- Determinar las prioridades de la organización identificando y ponderando procesos, productos y beneficiarios.
- Elaborar acciones estratégicas, y vectores de resultados fijando una dirección clara de mediano plazo.
- Adecuar los procesos internos y detectar las inconsistencias entre objetivos y la operación diaria.
- Introducir cambios en las prácticas de trabajo a partir del análisis de los procedimientos y los circuitos administrativos.
- Focalizar una administración de las organizaciones públicas, en la evaluación y el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno.
- Introducir cambios de carácter adaptativo que permitan una eficaz vinculación entre la alta dirección y las gerencias operativas.
- Implantar un modelo de gestión que facilite la aplicación de dos herramientas: la planificación estratégica institucional y la reingeniería de procesos.
- Determinar el desempeño esperado del funcionario a partir de un plan estratégico diseñado en la organización, por la alta dirección.
- Asumir compromisos para el cumplimiento de las metas.
- Comunicar los resultados obtenidos.

Requisitos:

- Compromiso explícito de la máxima autoridad del organismo.

- Acuerdo sobre las características generales del proceso de cambio para la formulación del proyecto.
- Formulación de convenios marco de cooperación técnica, para crear un entorno coherente y con lógica de GPOR.
- Designación de un equipo de planificación, donde participen todos los decisores públicos de distintos niveles del gobierno, puesto que son quienes conducen en forma integral el proceso.

Productos:

- Plan estratégico del organismo.
- Planes operativos.
- Procesos, identificados como prioritarios en el Plan Estratégico, rediseñados con una visión a largo plazo, vinculando la estrategia y la operación.
- Procesos de formulación, programación y ejecución presupuestaria rediseñados, que expliciten Compromisos de Resultado de Gestión.
- Esquema de incentivos, diseñados por la Alta Dirección para darle sentido a la gestión exitosa como un compromiso asumido que se premia.
- Sistema de monitoreo de la gestión que implica una definición de indicadores de gestión que puedan ser monitoreados y evaluados en forma continua.

2.1. El Control de Gestión a partir de la GPOR

El objetivo es el de focalizar la gerencia pública en el control de resultados y de procedimientos. Ello implica dos etapas:

- Monitoreo del avance del Plan mediante el empleo de indicadores de cumplimiento.
- Transferencia a los distintos niveles del organismo, de la experiencia de los grupos de trabajo sobre la gestión del proyecto.

2.2. Construcción de viabilidad a partir de la GPOR

La focalización de la administración pública en la búsqueda de resultados es viable en la medida que vaya acompañada por sistemas que contemplen flexibilidad en el manejo de los recursos físicos, financieros, sistemas de incentivos, premio y castigos para los agentes responsables, en función de su desempeño y mecanismos de rendición de cuentas.

Bajo este nuevo enfoque de administración pública, los organismos tienen como principal objetivo responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía, generando mejoras en los procesos productivos de bienes y servicios de interés público.

2.3. Sistema Provincial de Gestión Por Objetivos y Resultados

El Sistema GPOR, en el ámbito de la Administración Pública Provincial (APP), podría basarse en los siguientes objetivos:

Objetivo general: Impulsar un proceso de reforma en la Administración Pública Provincial, para transformar el modelo de gestión burocrático centrado en las funciones de cada organismo, en un modelo de gestión por resultados (Decreto N° 2.420/02).

Objetivos específicos:

- Transformar la actual estructura burocrática pública en un conjunto de organismos eficientes, eficaces y transparentes.
- Formular una metodología para la identificación y análisis de productos y procesos organizacionales.
- Realizar un ordenamiento y procesamiento de información que permita elaborar una descripción actual y completa de la administración pública provincial.
- Diseñar mecanismos para la instrumentación de la gestión por resultados y elaborar propuestas de reestructuración de los sistemas administrativos de apoyo.

2.4. Aspectos Normativos

Para desarrollar una metodología de implementación del modelo de Gestión por Objetivos y Resultados en la Administración Pública Provincial, consideramos que se debe tener en cuenta -en lo pertinente- la siguiente normativa relacionada:

- Constitución Provincial.
- Lo establecido para los Organismos de Control (Fiscalía de Estado, Contaduría y Tesorería General de la Provincia).

- Ley de Administración Financiera y Mecanismos de Control.
- Ley de Ministerios.
- Competencias de la Subsecretaría de Modernización del Estado.
- Competencias de la Dirección Provincial de Gestión Pública.
- Competencias de la Dirección de Programas de Innovación.
- Decreto 1.322/05 (estructuras organizacionales).
- Decreto 2.420/02 (productos y procesos).

3. Propuesta de acción para la implementación de la GPOR en la APP

3.1. Fundamentos

La implementación del sistema de Gestión por Objetivos y Resultados, permitirá construir y consolidar un Estado capaz de identificar y gerenciar los problemas políticos, económicos y sociales; formulando políticas públicas adecuadas para superarlos.

También posibilitará ejecutar acciones para cumplir con los objetivos propuestos e incrementar la capacidad de lograrlos de manera sostenida en el tiempo. Su implementación redundaría en una gestión eficiente y en la prestación óptima de servicios básicos de calidad para los habitantes de la provincia.

3.2. Definición de Gestión por Objetivos y Resultados adoptada en el presente trabajo

Se concibe a la GPOR como una política de gobierno que implica un modo de conducción de las organizaciones públicas, a través de la implementación de un conjunto de diversas herramientas de gestión.

Este modo de gestión induce a que las organizaciones estatales establezcan sus objetivos, se responsabilicen por los mismos y otorguen mayor jerarquía al logro de los resultados, mejorando sus capacidades institucionales en el marco de una política de modernización provincial.

3.3. Lineamientos Generales del Modelo de GPOR

A partir del relevamiento de los principios teóricos involucrados, los aspectos normativos relativos a la temática y de experiencias de implementación, se propone un modelo conceptual para la Administración Pública Provincial y Municipal.

De esta manera, la Subsecretaría de Modernización del Estado contará con una propuesta sobre la temática para ser aplicada por los organismos de la APP, consolidándose como organismo rector en la materia.

El mencionado Modelo se basará en los siguientes lineamientos:

- Buscará impulsar la formulación de Planes Estratégicos Institucionales.
- Propenderá a lograr la concordancia entre los Presupuestos por Programas y los Planes Estratégicos.
- Promoverá la implementación de Sistemas de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos.
- Instalará en las organizaciones la herramienta de gestión: Carta Compromiso con el Ciudadano, adoptando compromisos de gestión.
- Fomentará la aplicación de acciones de mejora continua a partir de la evaluación de los resultados.

3.4. Componentes del Modelo de GPOR

- A. Formulación de Planes Estratégicos Institucionales.
- B. Presupuesto por Programa alineado al Plan Estratégico Institucional del organismo.
- C. Implementación de Sistemas de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos.
- D. Implementación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano.
- E. Aplicación de acciones de mejora continua, a partir de la evaluación de los resultados.

3.5. Propuesta para la Implementación y Evaluación del Modelo de GPOR

3.5.1. Objetivo General:

Diseñar, formular y proponer un Plan para la Implementación y Evaluación de un Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados para la Administración Pública Provincial y Municipal, y que el mismo se convierta en una política pública alineado a

la Política Provincial de Gobierno, que sirva para mejorar las condiciones de accesibilidad, la optimización de los recursos y la productividad, transparencia, eficiencia, innovación tecnológica y participación ciudadana en materia de políticas públicas.

3.5.2. Objetivos Específicos:

- Asistir al desarrollo institucional y fortalecer las capacidades institucionales, con un enfoque sistémico, de los organismos provinciales y municipales en el marco de la política de Modernización del Estado; para generar mayor eficiencia en la optimización de los recursos y la productividad, introducir innovación tecnológica, generar transparencia, mejorar la calidad de los servicios y favorecer la participación y el control ciudadano.
- Detectar, reconocer y analizar diferentes técnicas o tecnologías que puedan colaborar en la implementación de Gestión por Objetivos y Resultados en la Administración Pública Provincial y Municipal.
- Recomendar acciones para el cambio cultural de las organizaciones públicas a través de establecer una propuesta de Metodología de Gestión por Objetivos y Resultados.
- Implementar un Sistema de Información donde se conformen tableros de comandos para la toma de decisiones.
- Proponer y coordinar la elaboración y ejecución de experiencias piloto de aplicación del Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados en diferentes organismos públicos provinciales y municipales.
- Realizar tareas de difusión del Modelo de Gestión de Objetivos y Resultados propuesto y de las Experiencias Piloto que se realicen.

3.5.3. Fase Operativa / Acciones:

A. Diagnóstico relativo a la temática.

- A.1. Relevamiento de Principios Teóricos.
- A.2. Relevamiento de Aspectos Normativos.
- A.3. Relevamiento de Experiencias.

B. Diseño y recomendación de un marco conceptual que contenga un Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados para la Provincia de Buenos Aires.

- C. Implementación del Modelo propuesto en el ámbito de la Administración Pública Provincial.
- D. Sistema de Monitoreo y Evaluación.

3.5.4. Etapas para la implementación del Modelo de GPOR

Etapa 1: Propuesta para la implementación del Modelo de GPOR en el organismo elegido para llevar a cabo una experiencia piloto.

Etapa 2: Implementación del Modelo de GPOR definitivo, avalado por la Dirección Provincial de Gestión Pública y la Subsecretaría de Modernización del Estado.

Etapa 3: Elaboración del Plan de Acción para la realización de asistencias técnicas a los organismos provinciales y municipales que lo requieran.

Etapa 4: Sensibilización y capacitación necesaria en los organismos que se incorporen.

Etapa 5: Publicación y difusión de las experiencias realizadas.

3.6. Articulación con otras herramientas de gestión

3.6.1. Carta Compromiso con el Ciudadano

Se propone esta herramienta de gestión como un primer paso para fomentar que los organismos expliciten sus objetivos y realicen el monitoreo y evaluación de sus actividades y resultados. De esta manera podrán responsabilizarse por los compromisos asumidos en cuanto a los resultados de su gestión.

3.6.2. Tablero de Comando

Se impulsará el uso de esta herramienta informática para que los organismos de la APP cuenten con información relevante y actualizada para la toma de decisiones estratégicas. Ello permitirá poder plantear correctamente los objetivos de la organización y evaluar, a partir de indicadores, el funcionamiento del organismo.

3.7. Condiciones necesarias para la implementación del modelo GPOR

Los organismos de la APP, en los cuales se busque implementar este modelo, deberán contar con las siguientes características que le darán viabilidad:

- Estabilidad institucional.
- Legitimidad institucional.
- Bajo grado de conflictividad.
- Alto grado de compromiso de las autoridades del organismo.

3.7.1. Organismos provinciales en condiciones de implementar GPOR

Organismos	que implementaron Carta Compromiso con el Ciudadano	que certificaron un Sistema de Gestión de Calidad (ISO 9001:2000)	en proceso de certificar un Sistema de Gestión de Calidad (ISO 9001:2000)
Asesoría General de Gobierno	-	Si	-
OCEBA	Si	Si	-
ARBA	-	Si (Call Center Rentas)	-
Registro de la Propiedad Inmueble	-	Si (Mesa de Entradas)	-
Ministerio de Seguridad (911)	-	-	-
Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa	-	-	Si
Agencia de Desarrollo Sostenible	-	-	Si (Oficina de Trámites Administrativos)
Tesorería General de la Provincia	-	Si (Sistema de Pago	-

		a Proveedores)	
Ex Subsecretaría de Planificación de la Salud	-	Si (Selección de Postulantes para el ingreso a residencias básicas)	-

4. Conclusiones

En el presente trabajo, abordamos el desafío de analizar la temática de Gestión por Objetivos y Resultados y nos propusimos realizar aportes conceptuales y metodológicos para su implementación en la Administración Pública Provincial.

Nos resultó oportuna la elección de este tema, debido a nuestra función de Agentes de Modernización (Decreto 540/03) de la Subsecretaría de Modernización del Estado, ya que este organismo, tiene a su cargo el diseño y ejecución de políticas de modernización del Estado Provincial. Por lo tanto, tiene competencia para proponer acciones referidas al mejoramiento de la gestión de APP.

En primer lugar, realizamos un relevamiento del estado y desarrollo de la temática, destacando algunas definiciones del modelo de GPOR.

Consideramos importante, haber relevado los principios teóricos involucrados, los aspectos normativos relativos a la temática y las experiencias de implementación para proponer el Modelo conceptual para la Administración Pública Provincial y Municipal.

Posteriormente, en el diagnóstico, expusimos sobre la importancia de impulsar la implementación del modelo de GPOR en el ámbito público, como una manera de contrarrestar los problemas de gestión, derivados de la falta de objetivos precisos, responsabilización, planificación y organización. Estas falencias de la gestión organizacional, impactan negativamente en la atención de los ciudadanos como beneficiarios directos o indirectos de las prestaciones del Estado.

De la misma manera, examinamos los avances normativos en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, que componen el marco actual para desarrollar las acciones conducentes a la implementación de GPOR.

En la etapa propositiva, nos centramos en delinear un modelo propio de GPOR, incluyendo la definición, lineamientos generales y sus componentes. Asimismo, establecimos los objetivos del plan para la implementación y evaluación del modelo, y a nivel más operativo, definimos acciones y etapas.

Asimismo, establecimos las articulaciones entre GPOR con otras herramientas de gestión y las condiciones de los organismos para determinar la viabilidad de implementación del modelo.

En cuanto a las propuestas de acción, consideramos necesario destacar algunas de las siguientes reflexiones:

- Los alcances de la propuesta del Plan para la Implementación y Evaluación del Modelo de Gestión por Objetivos y Resultados, hacen necesario la afectación de un equipo de trabajo y/o área específica para realizar la coordinación del mismo y las tareas de monitoreo, seguimiento y evaluación de los organismos que adhieran al mismo.
- La implementación del GPOR debe ser flexible y adaptable a la organización que la adopte.
- La implementación debe ser incremental y por etapas, previéndose la implementación de una experiencia piloto, luego su puesta en marcha en la Subsecretaría de Modernización del Estado y en la Dirección Provincial de Gestión Pública y por último la realización de asistencias técnicas a los organismos provinciales y municipales que lo requieran.

Como corolario, creemos que los aportes conceptuales y metodológicos plasmados en el presente trabajo, contribuirán a reinstalar el debate sobre la Gestión Por Objetivos y Resultados en el ámbito de la Administración Pública Provincial.

En este sentido, consideramos que la Subsecretaría de Modernización del Estado, es el espacio propicio para poner en práctica las acciones formuladas en el plan aquí propuesto.

5. Bibliografía:

Anthony, Robert N., *El Control de Gestión*, Deusto, Bilbao 1990.

Aportes para una Gestión por resultados 2005. Estándares e indicadores de servicios, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República, Buenos Aires 2006.

Arellano Gault, David, *Dilemas y Potencialidades de los Presupuestos Orientados a Resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal*, Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires 2001.

Bresser Pereira, Luiz, *Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, Sin Embargo...*, en International Journal of Political Studies N° 3, 2001.

Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (Eds.), *Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: Experiencias latinoamericanas*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 2003.

Del Giorgio Solfa, Federico, De Sio, Natalia y Giroto, Luciana, *Aportes conceptuales y metodológicos para la implementación de Carta Compromiso con el Ciudadano en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires*, Reflexiones, Año 1 N° 5, La Plata, Agosto de 2009

Echevarria Ariznabarreta, Koldo, *Estrategias de Cambio y Contratos de Gestión*, Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires 2001.

Gestión por Objetivos y Resultados. Documentos conceptuales. Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República, Buenos Aires 2002.

Hintze, Jorge, *Gestión Presupuestaria de Estructuras: un instrumento para la gestión por resultados*, Ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires 2001.

La Gestión Pública por Objetivos y Resultados: una visión sistémica, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires 2007.

López, Andrea - Corrado, Aníbal, *Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración*, Desarrollo Institucional y Modernización del Estado N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires 2005.

Makón, Marcos Pedro, *El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional*, Ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, República Dominicana 2000.

Zaltsman, Ariel, La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la 'Nueva Gestión Pública' y de otras experiencias de evaluación en América Latina, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

ENTREVISTA



Foto: Reflexiones

Nancy Liliana Olivera*

1-¿Cómo combina su formación académica con la gestión?

Creo que no existe la fórmula de combinar gestión con academia, los años de experiencia nos llevan a adecuar y complementar la formación universitaria con el trabajo cotidiano.

No es blanco o negro. Lo importante es poder abordar la gestión de manera integral desde la formación profesional, el trabajo y la experiencia.

Recuerdo cuando egresé de la Universidad Nacional de La Plata en 1976, con un contexto social y político nefasto me prometí dar lo mejor desde lo profesional en pos de la sociedad con el objetivo de devolver todo lo que recibí en los primeros años de la carrera, considerando la finalización de la misma en los peores años de nuestro país.

Hoy, desde mi rol de docente universitaria y funcionaria pública comparto saberes, experiencias que nos permitan entre todos diseñar estrategias desde la teoría y la práctica acordes a nuestra realidad. Ese es el desafío.

2-¿Cuáles fueron las mayores dificultades con las que se enfrentó en un municipio con las características de La Matanza (extensión, cantidad de habitantes, etc)?

* Lic. en Ciencias de la Información, Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Matanza.

No podría hablar de dificultades sino de trabajo intenso. Tengamos en cuenta que el Municipio de La Matanza, es el distrito con mayor extensión territorial del Conurbano Bonaerense, con una superficie de 325,7 Km². y una población de alrededor de 2.000.000 de habitantes.

La Matanza estuvo por décadas relegada de las políticas públicas nacionales y provinciales, a partir de 1999 con la asunción del Dr. Alberto Balestrini se inicia un proceso de cambios de paradigmas que continúa nuestro Intendente Fernando Espinoza.

El diseño de las políticas públicas en particular desde el área social, se inscribe en el marco del plan estratégico, por consiguiente el trabajo no es casual.

Durante los primeros años de mi gestión, y habiendo superado la crisis del 2001 fuimos consolidando el trabajo con los actores sociales, a través de las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales, representantes de credos religiosos, etc. El trabajo continúa generando ámbitos de participación, construyendo desde el consenso y el disenso, pero respetando la idiosincrasia de cada uno y destacando la presencia del Estado en todos los niveles de intervención.

3-¿Cuáles cree UD. fueron los logros más importantes de su gestión?

En realidad es difícil hablar de logros, creo que las metas establecidas las vamos cumpliendo. Desde la gestión pública establecemos criterios, prioridades que se transforman en objetivos para luego poder establecer fines cumplidos.

Si tuviera que definir el énfasis de mi gestión está dirigido a la articulación con las organizaciones que desarrollan actividades con niños y adolescentes. Esto no quiere decir que con otras áreas no se establezcan vínculos sino que la problemática de la niñez forma parte de la agenda pública.

Con referencia a la violencia de género y doméstica hace 4 años que venimos trabajando desde el gobierno municipal y las ONGs del distrito.

Las transformaciones sociales nos llevan a planificar nuestra tarea en función de la realidad, no podemos quedarnos con el pasado, por eso considero que no hablamos de logros sino de trabajo mancomunado.

4-¿En algún momento sintió resistencia o que algunos temas hubieran sido más sencillo resolverlos si era hombre? ¿Por qué?

No, al contrario creo humildemente que la mujer hoy ocupa no un lugar sino todos. Las mujeres a través de nuestra historia fuimos creciendo y fortaleciendo nuestros ámbitos de formación y de inserción laboral sin descuidar nuestras familias.

Desde el ámbito laboral, si me permiten las mujeres somos más perceptivas, esto nos favorece al momento de la toma de decisiones, no quiero entrar en un juicio de valores sino simplemente responder a la pregunta. Por último recordemos que hoy la conducción del país está representada por Cristina Fernández de Kirchner, nada más y nada menos.

5-¿Qué significado tiene para UD. “la Política”?

La política como práctica en un Estado democrático favorece la resolución de los temas inherentes a la sociedad. El ejercicio del poder desde la perspectiva participativa promueve la resolución de conflictos y el diseño de las políticas públicas con todos los actores. Hace unos años hablar de política era mal visto, se asociaba a la corrupción, la malversación de fondos públicos, el vaciamiento de las empresas, vale decir un Estado ausente. Con el correr del tiempo los argentinos hemos podido cambiar la realidad, sin olvidar pero reconociendo los procesos de transformación, lo que representa un cambio de política.

6-¿Cuáles son los mayores logros del modelo político actual y cuáles son para UD. las materias pendientes?

Con referencia a los logros del modelo de política actual más allá del orden cronológico, debo empezar desde lo profesional con las leyes nacionales de medios audiovisuales, las AFJP, la asignación universal por hijo son ejemplos de una política de inclusión democrática y liberadora. El gobierno tiene temas pendientes, pero debemos recordar que gobernar un país no es tarea fácil pero la representatividad y el compromiso desde el lugar que ocupamos es de todos.

AUTORIDADES

Gobernador

Daniel Osvaldo Scioli

Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros

Alberto Pérez

Subsecretario de Relaciones Institucionales

Martín Cosentino

Director Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia

Damián Deglauve

Directora Ejecutiva del Programa de Diálogo Político

María Antonieta Pucci

<< **Programa de
Diálogo Político** >>



5 N° 1280 e/ 58 y 59 (B1900DEB) La Plata
Tel/Fax: (0221) 4247055 / 4242738
fortalecimiento@jg.gba.gov.ar

Reflexiones