

V Congreso Nacional de Administración Pública  
San Juan, mayo de 2009

“Visiones sobre la descentralización y estrategias para fortalecer la  
capacidad de gobierno”

**Autor:** Lic. Luis Guillermo Babino

**Integrantes equipo de investigación:**

Lic. Luciana Carpinacci

Lic. Juan Ignacio Babino

## **INDICE**

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO QUE ENFRENTAMOS .....	3
II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA.....	4
a) Breve reseña de los antecedentes de la descentralización en Argentina .....	4
b) Algunos resultados observables.....	5
III. ALGUNOS CONCEPTOS QUE PUEDEN APORTAR AL ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA .....	7
IV. EL PROBLEMA DE LA “CAPACIDAD DE GOBIERNO” .....	8
a) Fortalecimiento de las Oficinas de Gobierno .....	10
b) Fortalecimiento del Diseño Organizativo para mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos a la ciudadanía .....	12
c) Demanda de calidad por parte de la sociedad civil.....	13
V. NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA ARBITRAR EN LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS.....	14
VI. CONCLUSION .....	15

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: EL DESAFÍO QUE ENFRENTAMOS

*“Antes de descentralizar a fondo y sin timidez, democratice a fondo y sin timidez” (Carlos Matus, 1997)*

En este congreso que hoy nos convoca el tema central de discusión atraviesa la relación entre Estado Nacional, Estados Provinciales y Estados Municipales. El desafío es el de avanzar hacia la resolución de la “cuestión federal”, resolución que se verifica en la satisfacción concreta de las expectativas y demandas ciudadanas y abarca tanto el plano político, económico y social implicados en esta relación.

Se trata de analizar de qué modo el Estado, en todos sus niveles, puede recuperar un rol protagónico como procesador de las demandas sociales en un contexto de creciente complejidad de las relaciones sociales. Complejidad que se evidencia en la emergencia de una nueva “cuestión social” caracterizada por condiciones de pobreza estructural, exclusión social, y fuerte desigualdad, en un contexto mundial de globalización, fuerte inestabilidad y gran velocidad e intensidad en los cambios.

Esta complejidad se caracteriza también por la multiplicidad de actores presentes en el juego social. Gobernar comprende ahora procesos de interacción entre diferentes actores sociales, públicos y privados. Asistimos en los últimos años a la aparición de actores tales como las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales, todos ellos portadores de diferentes tipos de demandas frente a los cuales el Estado debe encontrar nuevas formas de vinculación y coordinación. Cada vez más las políticas públicas trascienden el espacio estatal.

La relación Estado – Sociedad se ha transformado. La Política ya no es reconocida como un actor capaz de procesar y satisfacer las demandas sociales cada vez más complejas y heterogéneas. A pesar de los procesos de descentralización, el Estado sigue estando aún muy lejos de quienes más lo necesitan. El desafío es poder dotar a la política, al Estado, de capacidad para conducir y procesar los procesos de cambio y transformación, aprovechando las oportunidades y sorteando las amenazas que el nuevo escenario nos plantea.

En este sentido, la descentralización puede confundirse como un valor absoluto, cuando no es así. El valor está en poder dar respuestas adecuadas a las demandas del contexto social, si la descentralización sirve como instrumento útil a este propósito, entonces podrá convertirse en una estrategia válida.

Entendemos aquí el concepto de descentralización del poder político-administrativo como instrumento para lograr que “nadie, en su nivel, decida sobre problemas que no considere de valor y que en consecuencia todos los responsables de la toma de decisiones, en cualquier nivel, tengan la capacidad de decidir sobre los problemas de alto valor”.

Asimismo, la descentralización “es aquella situación en la cual cada organización tiene un diseño de gobernabilidad que le permite asumir la responsabilidad de rendir cuentas por desempeño”<sup>1</sup>. Sin descentralización no es posible la creatividad, la responsabilidad, la eficiencia y la eficacia. En este sentido, la descentralización tiene como requisito una ciudadanía vigilante y en capacidad de ejercer sus derechos, sin esta condición la descentralización desde el núcleo central hacia regiones donde rige un caudillismo feudal, solo fomenta las desigualdades, la arbitrariedad, la corrupción, la ineficiencia y la ineficacia.

*“Lo que se descentraliza en un nivel vigilado, se concentra en un nivel sin control democrático. Antes de descentralizar a fondo y sin timidez, democratice a fondo y sin timidez. No frene la descentralización, acompáñela con democratización y control ciudadano”. (Matus, 1997)*

Estas referencias a la “descentralización sin suficiente democratización” bien podrían caberle a nuestro país. En la Argentina ya existe una “historia de la descentralización”, una historia connotada y cargada de valor. Por ello, es preciso referirnos a ella, analizarla para poder aprender.

A continuación, partiremos haciendo un breve recorrido sobre los procesos y las medidas tendientes a la descentralización en nuestro país y a continuación trataremos de analizar estas experiencias para pensar y proponer estrategias que permitan construir una mejor organización del Estado en la relación Nación – Provincias que mejore la capacidad de respuesta de éste en un marco de complejidad e inestabilidad.

## II. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA

### **a) Breve reseña de los antecedentes de la descentralización en Argentina**

La llamada “descentralización” es un proceso que encuentra antecedentes en los últimos 40 años de la historia argentina. Un primer antecedente lo constituye la ley N° 18.586 del año 1970, la cual habilita al Poder Ejecutivo a transferir organismos y funciones nacionales existentes en los territorios provinciales a las jurisdicciones provinciales. Ya en 1980<sup>2</sup> el gobierno de facto decide transferir la gestión y servicios de distribución y saneamiento de Agua y Energía a las provincias (exceptuando la Rioja, Santiago del Estero, Tucumán,

<sup>1</sup> Matus, Carlos (1997). “Los tres cinturones de gobierno”, Fundación Altadir, Caracas 1997. Reeditado por la Universidad Nacional de La Matanza, la Fundación CiGob y la Fundación Altadir, Buenos Aires, 2008.

<sup>2</sup> Resolución conjunta del Ministerio de Economía N° 1.332 de 1979 y del Ministerio del Interior N° 9 de 1979, ratificada por el Decreto N° 258/80 decide la transferencia de los servicios de empresas y sociedades del Estado que se prestaban en territorios provinciales y los bienes afectados a los mismos. Además la Ley No. 22.290 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a transferir, sin cargo a la Municipalidad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra de Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, los servicios que prestaban las empresas y sociedades del Estado y los bienes afectados a los mismos.

Río Negro y Mendoza) amparándose en el marco jurídico de la ley antes mencionada. Esta primera descentralización de servicios públicos se instrumentó a partir de la creación de distintos tipos de entes públicos (dependencias provinciales centralizadas, entes autárquicos, empresas públicas, o transferencia del servicio a los municipios)<sup>3</sup>. Finalmente, en los 90, ya sentadas las bases de la descentralización en la década anterior, se inicia otro proceso caracterizado por el nuevo rol del sector público que, en relación al servicio de Agua Potable y Desagües Cloacales, se manifiesta a partir de la separación de la operación y explotación del servicio por actores privados por un lado y el control que el Estado realiza sobre el mismo por el otro.

Respecto a la transferencia de la educación pública, la historia no difiere sustantivamente. En 1978 comienza la descentralización con la transferencia de los establecimientos de enseñanza preprimaria y primaria que se hallaban en manos de la Nación (leyes N° 21.809 y 21.810) a las provincias. Pero es en 1991 con la ley N° 24.049 (transferencia de la enseñanza media a las provincias) que se profundiza el proceso con la redistribución de funciones que cumplen las distintas jurisdicciones en el sistema educativo, quedando reservadas a la Nación la definición de políticas, la planificación, la coordinación, y la investigación, formulación, concreción y evaluación de proyectos específicos de asistencia a las jurisdicciones provinciales (además queda en jurisdicción nacional la educación universitaria)<sup>4</sup>.

En materia de transferencia de los servicios de salud, en 1978 el Estado Nacional transfiere 65 hospitales a la Ciudad de Buenos Aires y a Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Entre Ríos, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán (Ley N° 21.883). En 1986 continúa el proceso y se descentralizan 20 establecimientos. En 1988, con la ley N° 23.661 se promueve la progresiva descentralización del Seguro Nacional, pudiendo ser delegadas las funciones, atribuciones y facultades de la Secretaría de Salud de la Nación y de la Administración Nacional del Seguro de Salud en las jurisdicciones provinciales y la Ciudad de Buenos Aires. En 1991 la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional del ejercicio 1992 (ley 24.061) estableció la transferencia de los hospitales e institutos que dependían del Estado Nacional y estuviesen a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social<sup>5</sup>.

### **b) Algunos resultados observables**

El proceso de descentralización en nuestro país fue resultado de numerosas y diversas negociaciones. Las características que adoptó dicho proceso fueron y son criticados desde muchos ámbitos. Se lo criticó por tener un sesgo “fiscalista”, por no estar acompañada la transferencia de responsabilidades por

---

<sup>3</sup> Fuente: Documento de Trabajo: *Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*. Universidad de San Andrés, Carlos Acuña (UdeSA) y Oscar Cetrángolo (CEPAL), Buenos Aires. Departamento Académico de Administración y Maestría en Administración y Políticas Públicas. Julio de 2006.

<sup>4</sup> Fuente: CLAD, *Experiencias de modernización en la Organización y Gestión del Estado*. <http://www.clad.org.ve/siare/innova/paginas/especificas/argentinas.html>

<sup>5</sup> Fuente: Oscar Cetrángolo, Francisco Gatto, *Descentralización Fiscal en la Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado*. 2002.

una adecuada transferencia de recursos, etc. Sin embargo, antes de entrar en esa discusión, quisiéramos limitarnos a preguntarnos ¿cuáles fueron los resultados obtenidos en términos de dar respuesta a las demandas sociales?

Para analizarlo tomamos algunos datos que nos parecen pertinentes para observar el estado de situación de algunas de las áreas que fueron objeto del proceso de descentralización<sup>6</sup>:

Educación:

- ✓ Aún el 14 % de los chicos que comienzan el primario no lo terminan
- ✓ El último dato disponible sobre el porcentaje de abandono en la educación media muestra valores muy altos: 34%, el segundo más alto de América Latina (año 2000)
- ✓ En 2006 Argentina obtuvo una tasa de graduación del secundario de tan solo el 47%<sup>7</sup>

Salud:

- ✓ Casi 900 mil compatriotas viven por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
- ✓ La tasa de mortalidad infantil de niños entre 0 y un año es del 14 por mil, Chile tiene una tasa del 8 por mil

Estos datos son algunos de los que nos permiten afirmar que nuestro país, aún habiendo transitado un proceso de descentralización y reforma del Estado, no ha podido dar una respuesta satisfactoria a numerosos problemas sociales.

El Estado sigue fallando en su rol de intervenir en forma efectiva para mejorar la calidad de vida de la población. Ahora bien, ¿qué relación tiene esto con la descentralización? Teniendo en cuenta que la provisión de los servicios básicos mencionados (salud, educación y agua y saneamiento) ha sido objeto del proceso descentralizador, si bien podemos afirmar que la descentralización no es LA CAUSA de esta situación, también podemos afirmar que, en tanto instrumento o estrategia para mejorar la calidad de dichos servicios tampoco fue una SOLUCIÓN.

Entendemos la descentralización como un proceso multidimensional y complejo, que requiere de métodos de análisis que puedan dar cuenta de esta complejidad. De esto nos ocuparemos en el apartado siguiente.

---

<sup>6</sup> Fuente: *Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Organización de las Naciones Unidas. (<http://unstats.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>)

<sup>7</sup> Fuente: UNESCO, Upper secondary graduation and entry to secondary and tertiary education, 2006

### III. ALGUNOS CONCEPTOS QUE PUEDEN APORTAR AL ANÁLISIS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN LA ARGENTINA<sup>8</sup>

El primer concepto que aporta luz para comprender la complejidad que interviene en las decisiones de gobierno, como lo es la descentralización, es el de **intercambio de problemas**. La idea de intercambio de problemas refiere a que las decisiones de intervención en la realidad social no son “limpias”, en el sentido que también tienen costos que deben ser evaluados ex ante.

En el caso de las sucesivas transferencias de funciones y responsabilidades por parte de la Nación a las Provincias, se priorizó el valor de equilibrar las cuentas fiscales nacionales, actuando con la premisa que “descentralizar es bueno” porque “el gasto va a estar más cerca de la gente” y, en consecuencia, la sociedad va a poder controlar mejor la calidad de los servicios prestados.

*“La idea de solución de un problema esconde el contrabalance de los efectos colaterales indeseables. La operación o la acción realizada para solucionar un problema genera efectos colaterales no buscados y no deseados por el actor que interviene sobre la situación”. Carlos Matus (2000)*

Sin embargo, entre los efectos colaterales del proceso descentralizador estuvo el hecho que muchos contextos locales no contaban con capacidades institucionales para hacerse cargo de las nuevas funciones garantizando la calidad en la provisión de los bienes y servicios.

La segunda dimensión que puede aportar a la comprensión del problema es la idea de **múltiples actores que planifican y actúan en el juego social**. Desde que iniciaron las primeras transferencias de funciones en la década de los 70, hasta que se terminó de transferir la educación media en la década de los 90, los diferentes actores “aprendieron” a jugar el juego. Es decir, las Provincias aprendieron que en última instancia, la Nación acudiría a auxiliarlas con recursos ante una crisis de financiamiento, lo cual desmerece los esfuerzos por hacer más eficiente el gasto público provincial. Por su parte, la Nación utilizó estos múltiples “salvatajes” como elemento de presión política, y no se privilegió un marco para la negociación de un nuevo régimen de coparticipación fiscal sustentable.

El tercer concepto útil para comprender este proceso es la idea de **análisis situacional** como instancia preparatoria a la toma de decisiones, por contraposición a la idea de diagnóstico. El concepto de análisis situacional fue desarrollado como principio de abordaje de la realidad en el marco de la Planificación Estratégica Situacional, que postula que:

- Cada actor ve la realidad con *sus* propios anteojos ; comprende la realidad con distinto vocabulario, distintas teorías, distinta proporción entre juicio analítico y juicio intuitivo, distintas informaciones, distintos

<sup>8</sup> Estos conceptos forman parte del abordaje de Ciencias y Métodos de Gobierno desarrollado por el Prof. Carlos Matus (Teoría del Juego Social, Carlos Matus).

valores, distinta sensibilidad, distinta acumulación de tradiciones y distinta capacidad de lectura del mundo que nos rodea”

- El juego social exige diferencias. De otro modo no sería un juego de conflicto y cooperación en relación con los *otros*. El concepto mismo de conflicto obliga a entender la realidad desde diversos puntos de vista. El entendimiento de algo que nos afecta no es una suma de datos apilados y clasificados. Es el modo en que ellos cobran significado según nuestra visión y preconceptos. Para cada actor social, la realidad en que habita es una *situación* diferente”.

En este sentido, el análisis situacional permite “leer” los contextos en los cuales se aplicarán las decisiones, a diferencia del diagnóstico, que ve una única realidad. En el caso del proceso de descentralización en la Argentina, se puede observar la ausencia de un análisis situacional previo a la decisión de descentralizar. Se adscribió al diagnóstico de que “descentralizar es esencialmente bueno”, independientemente de los contextos y situaciones particulares. Creemos que un análisis situacional pormenorizado hubiera arrojado indicios acerca de que en ciertos contextos, la descentralización reforzó estructuras de poder preexistentes de carácter feudal y autoritario. Diagnósticos únicos llevaron estrategias únicas a múltiples realidades.

El concepto de análisis situacional nos remite a la necesidad de analizar los contextos político-sociales en los cuales se aplicarán las estrategias, alejándonos así de las explicaciones únicas y, por ende, de las estrategias universales.

Entendiendo que la descentralización es una estrategia válida para resolver los problemas de la gente, abordaremos dos temas que creemos centrales para el fortalecimiento de la gestión estatal desde la perspectiva de la relación Nación – Provincias – Municipios:

- El análisis de las capacidades necesarias para asumir distintos roles en la gestión de lo público y una propuesta para su fortalecimiento (apartado IV); y
- Una propuesta para fortalecer los ámbitos de negociación y coordinación en la relación nación-provincias (apartado V).

#### **IV. EL PROBLEMA DE LA “CAPACIDAD DE GOBIERNO”**

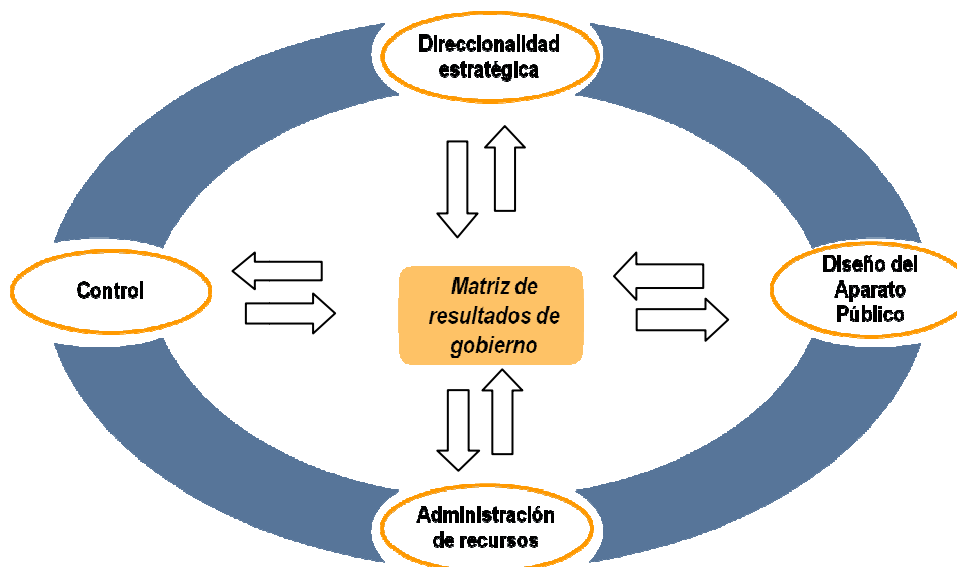
En el proceso de descentralización y transferencia de competencias de la Nación a las Provincias o Municipios, cambian las funciones de producción estatal en los distintos niveles de gobierno y, por ende, las capacidades requeridas a un buen desempeño.

Para lograr una gestión de calidad, un gobierno debe garantizar el buen funcionamiento de cuatro funciones básicas: i) La que define resultados de gobierno e indicadores precisos que permitan medir los avances en el plan de



gobierno; ii) La que asigna recursos humanos y financieros a los programas de gobierno; iii) La que define las reglas de diseño del aparato estatal para cumplir los objetivos del Plan de Gobierno; iv) la que permite monitorear y dar las alarmas tempranas que permiten corregir el rumbo del plan de gobierno. Estas cuatro funciones críticas permiten orientar la gestión de las organizaciones públicas hacia una gestión comprometida con los resultados propuestos en el Plan de Gobierno<sup>9</sup>.

Gráfico 1: Visión sistémica de la gestión de gobierno



¿Qué cambia cuando se descentraliza? Cuando se toma la decisión de descentralizar, cambia el eje de la producción de políticas públicas.

- El nivel Nacional, que ejecutaba bienes y servicios, por ejemplo, relacionados con la Educación o la Salud, debe transformarse en una instancia de Coordinación de Políticas. El rol de Coordinación requiere un fuerte énfasis de las funciones de direccionalidad y de evaluación y control.
- El nivel de gobierno que era receptor de los bienes y servicios producidos en otro nivel, debe pasar a proveer bienes y servicios a la sociedad. La ejecución de esos bienes y servicios demandan mayores capacidades a la funciones de diseño del aparato público y de administración de recursos.

En este marco, el proceso descentralizador demanda a todos los niveles de gobierno mayores capacidades, sea porque asume nuevas funciones, sea porque asume funciones de un mayor nivel de complejidad.

<sup>9</sup> Babino, Luis Guillermo (2004): "La planificación como función de la gestión de gobierno", Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, presentado en el XVIII Seminario Nacional de Presupuesto, Carlos Paz, Córdoba, octubre de 2004.

Definimos capacidad de gobierno como sinónimo de pericia para realizar un proyecto. “Es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige. Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridas para conducir el proceso social, dadas la gobernabilidad del sistema y el compromiso del proyecto de gobierno”<sup>10</sup>.

A modo de propuesta para fortalecer la capacidad de gobierno asociada al desempeño de las funciones que le toca desempeñar a cada nivel de gobierno en un marco de descentralización, es posible actuar sobre tres ejes:

- a) Fortalecimiento de las Oficinas de Gobierno
- b) Fortalecimiento de los Diseños Organizativos
- c) Fortalecer la capacidad de la sociedad para demandar más y mejores prestaciones a la organización estatal

A continuación analizaremos cada uno de ellos:

#### **a) Fortalecimiento de las Oficinas de Gobierno**

Entendemos a la Oficina del Gobernante (OG) como el ámbito en el cual la máxima autoridad de una organización pública desarrolla el proceso de toma de decisiones de gobierno. Es el ámbito de soporte a la toma de decisiones de la Política, que cumple el rol primordial de otorgar direccionalidad estratégica al proceso de gobierno.

Según esta definición, la Oficina del Gobernante no tiene límites precisos desde el punto de vista físico, sino que resume conceptualmente a todos los ámbitos formales e informales en los cuales el líder de una organización procesa las decisiones de gobierno<sup>11</sup>

El dirigente se encuentra expuesto a múltiples actores, con demandas diferentes. Debe conducir sus equipos de gestión para llevar adelante su proyecto de gobierno; debe rendir cuentas a la sociedad sobre su gestión y dar respuesta a sus demandas; debe enfrentar a los distintos grupos de interés que quieren presionar sobre el proyecto.

Las debilidades que frecuentemente encontramos en las Oficinas de Gobierno podríamos resumirlas en dos:

---

<sup>10</sup> Matus, Carlos (2000) “La teoría del Juego Social”, Fundación ALTADIR, Caracas 2000. Reeditado por la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2007.

<sup>11</sup> Babino, Luis Guillermo (2009): “La Oficina del Gobernante: Aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre de 2008. Publicada en la Revista Reforma y Democracia N°43 febrero 2009.

- No existen métodos y dispositivos de procesamiento técnico-político de problemas. Los dirigentes de gobierno o reciben un asesoramiento tecnocrático que no valora los intercambios de problemas que generan las decisiones o están expuestos al “amiguismo” soporte cálido que solo protege al dirigente como persona.
- Hay una ausencia de reglas en dos procesos claves: a) El de la construcción de la agenda de temas a tratar, No existen mecanismos que permitan decidir qué problemas tienen suficiente valor como para ser enfrentados en ese ámbito y cuáles deben ser derivados a niveles inferiores de decisión; y b) El de transmisión y petición de cuentas por los compromisos asumidos en el plan de gobierno a los equipos responsables de llevarlo a cabo. Las reuniones de gabinete o por ausencia de reglas claras o falta de dispositivos claros son generalmente desaprovechadas, cuando existen, para constituirse en una herramienta poderosa para la gestión de gobierno.

### **Propuesta para el fortalecimiento de la Oficina del Gobernante**

¿Qué capacidades es necesario desarrollar en la Oficina de Gobierno?<sup>12</sup>

- Obtener y procesar información sobre los cambios en el contexto social y los problemas valorados por la sociedad.
- Procesar problemas complejos y definir en consecuencia estrategias de intervención
- Construirle de viabilidad al plan de gobierno
- Optimizar el uso del tiempo de los responsables de gobierno.
- Generar de ámbitos de negociación con actores sociales a fin de lograr consensos y acuerdos.
- Evaluar los resultados del plan y hacer balances proyectados de la gestión política,
- Conducir al aparato público en función de resultados

Los Sistemas de soporte a la Alta Dirección que se proponen son los siguientes:

- ***Gestión por Resultados***

---

<sup>12</sup> Documento de Diseño Programa de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política, Fundación CiGob, noviembre de 2007.

El sistema de planificación en la Oficina del Dirigente permite establecer los resultados estratégicos de la gestión y las operaciones para alcanzarlos. Contar con estas definiciones permite instalar la regla de la rendición de cuentas, tanto al interior de la organización entre el gobernante y sus equipos, como entre la organización con la sociedad civil.

- ***Sistemas de monitoreo de la realidad social***

Su propósito es proveer al gobernante información sobre las expectativas de la sociedad acerca de los problemas que debe enfrentar en su gestión. Las herramientas de indagación social (como encuestas y otras herramientas) que se utilizan de forma corriente durante el momento electoral, podrían proveer información valiosa para los gobernantes al momento de configurar su proyecto de gobierno y también la toma de decisiones cotidiana. La utilización de herramientas como encuestas, mapeo de actores sociales, sistemas de monitoreo que evitaría tomar decisiones a ciegas y prever el impacto de las decisiones sobre el capital político del dirigente.

- ***Sistema de Agenda Estratégica y Sistema de Gabinete***

El sistema de Agenda Estratégica y Gabinete permite establecer filtros y reglas para que el dirigente organice su tiempo de trabajo, a fin de asegurar que las urgencias no controlen su agenda en detrimento de las importancias.

Las reglas de Gabinete permiten establecer las reuniones del dirigente con su equipo de gestión como un ámbito para la toma de decisiones y el establecimiento de compromisos de gestión.

- ***Sistema de Evaluación***

La existencia de un sistema de planificación permite a su vez instalar en la oficina del gobernante un sistema de indicadores clave para el monitoreo de la gestión y el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco estratégico de la gestión.

### ***b) Fortalecimiento del Diseño Organizativo para mejorar la calidad de los bienes y servicios provistos a la ciudadanía***

Como se ha dicho, al descentralizar cambian los roles de los niveles del gobierno. El gobierno nacional pasa de un rol central de provisión de bienes y servicios a uno de coordinación y monitoreo.

A su vez, el gobierno provincial pasa de un rol de recepción de aquellos bienes y servicios, a un rol de gestión y ejecución, responsabilizándose por la prestación de calidad de los servicios que antes recibía.

Sin embargo, para gestionar dichas prestaciones es necesario un adecuado rediseño organizativo que tenga capacidad de absorber y procesar las nuevas funciones. No nos referimos aquí al diseño organizativo en tanto “estructura” de las organizaciones (organigramas) sino a las prácticas de trabajo adecuadas para la obtención de un resultado.

Carlos Matus en Los Tres Cinturones de Gobierno señala que existe un diseño organizativo adecuado cuando “cada organización posee un diseño de gobernabilidad tal que le permite asumir la responsabilidad de rendir cuentas por desempeño.” Intentamos formular aquí, algunos criterios básicos para el fortalecimiento de los diseños organizativos que tengan capacidad de respuesta a las nuevas demandas:

- **Definición clara y precisa del producto terminal es decir, aquel que satisface una demanda externa:** Por lo general las instituciones públicas se fijan un objetivo al comienzo de la gestión y a medida que las urgencias dominan la agenda, se terminan alejando cada vez mas de su producción final y se convierten en maquinarias centrípetas dedicadas a la solución de sus problemas internos.
- **Adecuada relación entre la producción Intermedia y Final:** La producción intermedia, es decir aquella que no sale de la Institución, sólo debe cumplir un rol de apoyo a la producción final. Si la producción intermedia pasa a ser un fin en sí misma, no hay una adecuada relación y la organización deja de ser eficaz. La ciudadanía percibe la producción final, aquella que le es entregada, y juzga los resultados de esa entrega. Es por eso que los diseños organizativos deben estar centrados en la producción final. Determinar las funciones que se cumplirán dentro y fuera de la institución permite concentrar recursos en la producción terminal de la organización.
- **Producto Terminal Adecuadamente Responsabilizado:** El producto terminal de la institución debe tener un responsable bien definido, pero a su vez dicho responsable debe tener la gobernabilidad necesaria sobre el proceso para obtener el producto. Responsabilidad, pero con gobernabilidad.
- **Privilegiar las prácticas de trabajo:** Se deben analizar primero las prácticas de trabajo, en los procesos orientados a los productos y no primero la estructura organizativa. Un diseño organizativo de calidad, esta armado en base a procesos y tecnología de producción y no en la estructura organizativa. La organización real se revela en sus prácticas de trabajo.

### ***c) Demanda de calidad por parte de la sociedad civil***

Un tercer eje a fortalecer es la capacidad de la población de demandar calidad en la provisión de los bienes, servicios y regulaciones, sin la cual, es muy difícil que exista una presión hacia la organización pública para la mejora de su desempeño.

Si no hay evaluación por desempeño, no importa la calidad de los sistemas, que se instalen en las organizaciones públicas, en este sentido lo que prevalece en las organizaciones es la coherencia del sistema. Cuando el juego

es de *baja responsabilidad*, es decir que nadie le pide cuenta por resultados a nadie, entonces el sistema organizativo es exigente con la coherencia y negligente con la calidad. La ausencia de control por desempeño produce organizaciones mediocres, todo se nivela *hacia abajo*.

Por el contrario, genera coherencia de alta calidad cuando hay evaluación sistemática por desempeño y, en ese caso, nivela *hacia arriba*, hasta igualar la calidad del sistema más potente. El sistema de petición y prestación de cuentas determina y domina la calidad de las organizaciones. Es el punto de referencia para la verificación de la coherencia en relación con cualquier innovación en los sistemas de alta dirección.

Este desafío se presenta en relación a la participación de la sociedad civil en el proceso de gobierno. Pasar de una democracia “representativa”, donde la participación ciudadana se limita al acto electoral, a una democracia “participativa” donde las demandas de la sociedad cuentan con canales estables de expresión y petición de cuentas a sus gobernantes, permitiría elevar en igual sentido la calidad del proceso de producción de políticas públicas. En una situación en la cual la sociedad está en condiciones de ejercer el control sobre la calidad de los servicios que presta el Estado, la descentralización se vuelve posible: los problemas se pueden resolver en el nivel donde tienen alto valor, cerca de los ciudadanos.

Avanzar en estos otros planos del fortalecimiento de la Política, aunque exceden el alcance del presente documento, es clave a la hora de pensar las estrategias a implementar para alcanzar una mayor calidad de nuestros gobiernos.

## **V. NUEVOS DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA ARBITRAR EN LA RELACIÓN NACIÓN-PROVINCIAS**

Así como presentamos la necesidad de fortalecer la capacidad de gobierno en cada uno de los distintos niveles y funciones, en el plano de las interacciones entre la Nación y las Provincias, se observa la necesidad de instalar un ámbito institucional de articulación y negociación de acuerdos y consensos básicos. En función de la complejidad que presenta el ejercicio del gobierno en nuestros días, enfrentamos el desafío de construir instituciones que estén a la altura de la complejidad y tengan capacidad de actuar en ella.

En este sentido, el Consejo Federal de Inversiones fue creado en 1959 como un organismo federal permanente de investigación, coordinación y asesoramiento, encargado de recomendar las medidas necesarias para una adecuada política de inversiones y una mejor utilización de los distintos medios económicos conducentes al logro de un desarrollo basado en la descentralización. Los dos ejes de trabajo encomendados al CFI son el Federalismo y el Desarrollo Regional.

Hacia mediados de la década del 70, el CFI podía ser considerado como “el decano de los Organismos de planificación: desde el punto de vista técnico, su

acción permitió disponer de información básica fruto de quince años de investigaciones y -como patrimonio común de sus Estados Miembro- contar con equipos de profesionales de alto nivel que, en muchos casos, pasaron a integrar las administraciones y organismos de las provincias y de la Nación”.<sup>13</sup>

Aún hoy, el CFI conserva un anclaje institucional importante en las Provincias. En línea con el desafío de construir ámbitos institucionales de articulación, negociación y construcción de consensos, creemos que este organismo podría actuar como plataforma institucional de coordinación entre la Nación y las Provincias y entre las Provincias.

En la actualidad, el modelo de negociación Nación-Provincias está asentado sobre relaciones unilaterales entre la Nación con cada Provincia. Bajo este modelo, la experiencia dice que la Nación puede “imponer” condiciones en ciertos momentos de crisis fiscal en las provincias, pero, a la larga, siempre termina socorriendo las urgencias y los déficits presupuestarios. Este modelo tiene a desincentivar en los Estados provinciales conductas responsables y modelos de gasto sustentables en el tiempo.

En cambio, a modo de propuesta, creemos que de existir una instancia más articulada y presente de coordinación inter-provincial –para la cual el CFI podría brindar soporte institucional- se fortalecerían las relaciones de coordinación y acuerdos básicos sobre conductas fiscales responsables, a través de un mayor “disciplinamiento” entre pares. Este ámbito podría contribuir a generar los consensos básicos para avanzar en una redefinición del esquema de coparticipación federal, que lleva años “vencido”, justamente por la ausencia de reglas y acuerdos sobre los cuales avanzar en el diseño de una nueva estructura.

Por su parte, la Nación podría instituir como contrapartida, una instancia institucional en torno a la Jefatura de Gabinete de Ministros relacionarse con el ámbito provincial. En este tipo de diseños institucionales, lo prioritario es la definición y acuerdo sobre reglas que actúen como parámetro de “lo posible” y de esta forma posibiliten una mayor previsibilidad a las políticas públicas.

## **VI. CONCLUSION**

- La descentralización no es un valor en sí mismo, es un instrumento que puede servir a los efectos de lograr un Estado (independientemente del nivel de gobierno que se trate) más abierto a satisfacer demandas sociales.
- Observamos que en la Argentina, la descentralización aplicada en contextos institucionales débiles, sin la suficiente democratización como respaldo, produjo el efecto inverso al esperado: mayor concentración del poder.

---

<sup>13</sup> Información publicada en [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)

- El problema de la capacidad de gobierno para desempeñar las nuevas funciones resultantes del proceso de descentralización no fue suficientemente analizado ni atacado.
- Se presentó una propuesta para trabajar en el fortalecimiento de la capacidad de gobierno, asentada sobre tres ejes:
  - Fortalecimiento de las Oficinas de Gobierno.
  - Redefinición de los esquemas macro organizativos de los distintos niveles del Estado
  - Instalación de sistemas de petición y rendición de cuentas por resultados involucrando a los ciudadanos en los procesos evaluativos.
- Por último, presentamos una propuesta para instalar un nuevo modelo de negociación y articulación Nación-Provincias asentando en el Consejo Federal de Inversiones.



## BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos (UdeSA) y Cetrángolo, Oscar (2006): “*Documento de Trabajo: Institucionalidad y financiamiento para la provisión de agua y saneamiento en la Argentina*”. Universidad de San Andrés, Departamento Académico de Administración y Maestría en Administración y Políticas Públicas. Buenos Aires, Julio de 2006.

Babino, Luis Guillermo (2003): “*Hacia una Visión Sistémica de la Gestión de Gobierno: Aportes y reflexiones*. Documento bibliográfico obligatorio para el Seminario-Taller: Política, Planificación y Gobierno orientado a resultados, Programa Latinoamericano de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política. Ciudad del Saber, Panamá, enero de 2009.

Babino, Luis Guillermo (2004): “La planificación como función de la gestión de gobierno”, Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, presentado en el XVIII Seminario Nacional de Presupuesto, Carlos Paz, Córdoba, octubre de 2004.

Babino, Luis Guillermo (2009): “*La Oficina del Gobernante: Aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas*”, Ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre de 2008. Publicada en la Revista Reforma y Democracia N°43 febrero 2009.

Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002): “Descentralización Fiscal en la Argentina: Restricciones impuestas por un proceso mal orientado”. Documento presentado en el seminario “Desarrollo local y regional: hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores. Organizado por el ILPES y el Gobierno de la Provincia de Pichincha. Quito, Ecuador, 2002.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004): “Las relaciones entre niveles de gobierno en la Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Santiago de Chile, octubre de 2004.

DIAZ FRERS, Luciana (2008) “En deuda con la constitución: el régimen de coparticipación, problemas y soluciones”, Documentos de recomendación de políticas públicas N°58, CIPPEC, noviembre de 2008.

FUNDACIÓN CIGOB (2007) Documento de Diseño Programa de Formación y Entrenamiento para la Dirección Política, Fundación CiGob, noviembre de 2007.

Huertas B. (1994) “El método PES: Entrevista a Carlos Matus”, Caracas, 1994. Reeditado por la Universidad Nacional de La Matanza, la Fundación CiGob y la Fundación Altadir, Buenos Aires, 2007.

Lechner, Norbert (2000): "Estado, derecho y gobierno en la sociedad global: Los desafíos de gobernabilidad en una sociedad global". Capítulo 2 del Informe de Desarrollo Humano de Chile 2000.

Matus, Carlos (1994). "Adiós Señor Presidente", Fondo Editorial ALTADIR, Caracas, 1994. Reeditado por la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2007.

Matus, Carlos (1997). "Los tres cinturones de gobierno", Fundación Altadir, Caracas 1997. Reeditado por la Universidad Nacional de La Matanza, la Fundación CiGob y la Fundación Altadir, Buenos Aires, 2008.

Matus, Carlos (1997). "El líder sin Estado Mayor", Fondo Editorial Altadir, La Paz, 1997. Reditado por la Universidad Nacional de La Matanza, la Fundación CiGob y la Fundación Altadir, Buenos Aires, 2009.

Matus, Carlos (2000) "La teoría del Juego Social", Fundación ALTADIR, Caracas 2000. Reeditado por la Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2007.

Organización de las Naciones Unidas. "Objetivos de desarrollo del Milenio, Informe 2008".  
<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/reports.html>

Rosanvallon, Pierre (1995). "La Nueva Cuestión Social". Editorial Manantial.

### **Páginas web consultadas:**

Consejo Federal de Inversiones [www.cfired.org.ar](http://www.cfired.org.ar)

Organización de las Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/reports.shtml>

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:  
Experiencias de modernización en la Organización y Gestión del Estado.  
<http://www.clad.org.ve/siare/innova/paginas/especificas/argentina.html>

---

**Lic. Luis Guillermo Babino** [luisbabino@cigob.org.ar](mailto:luisbabino@cigob.org.ar) / [www.cigob.org.ar](http://www.cigob.org.ar)

**CV/** Licenciado en Economía (UBA), con estudios de posgrado en temas vinculados a energía y políticas públicas. Especializado en planificación estratégica gubernamental y desarrollo e implantación de sistemas de alta dirección. Fue Subsecretario de Gestión Pública de la Nación Argentina y Coordinador General del Programa para la Modernización del Estado. Actualmente es Presidente de la Fundación Desarrollo de Ciencias y Métodos de Gobierno. Es Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BIRF) en proyectos de Reforma de la Administración Financiera Pública y Modernización del Estado en América

Latina y el Caribe. Publicó diversos artículos y dicta conferencias y seminarios en el campo de su especialidad.

**Referencia para citar este documento:** Babino, Luis Guillermo: “Visiones sobre la descentralización y estrategias para fortalecer la capacidad de gobierno”, documento presentado en el V Congreso de Administración Pública, San Juan, mayo de 2009.