



Subsecretaría  
de la Gestión Pública  
Secretaría General  
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia  
de Buenos Aires

***Una gestión pública  
para la inclusión***

**Fortalecimiento e innovación  
para un nuevo modelo de Estado**

**PLAN  
TRIENAL  
GESTIÓN  
PÚBLICA  
2004 / 2007**

**Documento N° 1  
Conceptos y convicciones que guían  
el proceso de recuperación y  
modernización estatal  
en la provincia de Buenos Aires**

La Plata, setiembre de 2005

## **AUTORIDADES**

Gobernador de la Provincia de Buenos Aires  
**Felipe SOLÁ**

Vicegobernadora de la Provincia de Buenos Aires  
**Graciela GIANNETASIO**

Secretario General de la Gobernación  
**Ricardo BOZZANI**

Subsecretario de Gestión Tecnológica y Administrativa  
**Luis DENIRO**

Subsecretaria Legal, Técnica y de Asuntos Legislativos  
**María LÓPEZ OUTEDA**

Secretario Ejecutivo de la Agencia de  
Cooperación y Relaciones Internacionales  
**Gustavo ÁLVAREZ**

Subsecretaria de la Gestión Pública  
**Claudia BERNAZZA**

Directora Provincial de la Gestión Pública  
**Patricia RODRIGO**

Secretario Ejecutivo del  
Instituto Provincial de la Administración Pública  
**Carlos CIAPPINA**

Responsable Ejecutivo de la Unidad de Coordinación  
de Programas de Innovación  
**Gustavo LONGO**

*“...el mejor gobierno, forma y costumbre de una nación es aquel que hace feliz mayor número de individuos (...) igualmente es máxima aprobada y discutida por los mejores filósofos y grandes políticos que las fortunas agigantadas en pocos individuos, a proporción a lo grande de un Estado, no sólo son perniciosas sino que sirven de ruina a la sociedad civil, cuando no solamente con su poder absorben el jugo de todos los ramos de un Estado, sino cuando también en nada remedian las grandes necesidades de los infinitos miembros de la sociedad...”*

Fragmento del **Plan revolucionario de operaciones**, escrito por Mariano Moreno entre mayo y julio de 1810 a pedido de la Primera Junta de Gobierno.

---

Los documentos que se presentan a continuación surgen de las exposiciones realizadas en el Taller: “*¿Qué Estado queremos?: Hacia un Plan Trienal de la Gestión Pública*” organizado por la ex Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires, en la ciudad de La Plata, República de los Niños, los días 26 y 27 de mayo de 2004.

---

## Sumario

---

<a href="#"><u>Principales conceptos del Sr. Gobernador Felipe Solá acerca del rol del Estado y la Modernización</u></a> .....	5
<a href="#"><u>Algunas reflexiones sobre el Proyecto Nacional</u></a> .....	6
<a href="#"><u>Un modelo de Estado para el Proyecto Nacional y Provincial</u></a> .....	8
<a href="#"><u>Ejes y principios para orientar el cambio cultural en el Estado</u></a> .....	11
<a href="#"><u>Líneas directrices del Plan Trienal de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires</u></a> .....	14
<a href="#"><u>Eje de acción 1</u></a>	
<i>Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización</i> .....	16
Eje 1.1. El Estado como proyecto político social: la planificación estatal con enfoque estratégico.....	16
Eje 1.2. El Estado como proyecto político social: el diseño de la organización estatal.....	17
Eje 1.3. Trabajadores estatales: empleo público y carrera.....	18
<a href="#"><u>Eje de acción 2</u></a>	
<i>Modernización e innovaciones en el ámbito público</i> .....	20
<a href="#"><u>Eje de acción 3</u></a>	
<i>Formación para el cambio cultural en el Estado</i> .....	21
<a href="#"><u>Referencias bibliográficas</u></a> .....	24

## Principales conceptos del Sr. Gobernador Felipe Solá acerca del rol del Estado y la Modernización

*"Entendiendo el Estado no como un lugar donde uno pone los amigos para que trabajen menos que en el sector privado, no como un lugar donde se acomodan títulos y escritorios, **sino como el centro de una conciencia nacional**, de la unidad de sentido que es la Argentina y que es la comunidad como lo mejor de todos nosotros, del espacio común desde donde nos damos reglas a cumplir.*

Discurso Acto de Lanzamiento del RE.NA.TRE., La Plata, 14/11/02

*"Reconstruir el Estado como el lugar de la acumulación de energía de la sociedad, **como lo mejor de todos nosotros**, como aquello en que convergen la identidad y el sentido, la unidad de sentido de una comunidad".*

Discurso Apertura de la 8va. Conferencia Industrial Argentina, Pilar, 30/10/02

*¿Cuál es la forma de imaginar acciones que le convengan al vecino o al hombre común, que finalmente esos son ustedes, vecinos con vocación de representar a otros vecinos? **Es entender cómo funciona el aparato provincial**, y cómo el aparato provincial a lo largo del tiempo ha ido desviando los objetivos para los cuales fue creado cualquier aparato provincial; ha ido desviando los objetivos para hacerlos cada vez más débiles y para hacerlos cada vez más burocrático-dependientes. Esto hay que tenerlo muy claro porque si no, uno no sabe dónde está parado.*

Discurso Asunción de funcionarios, 03/09/02

*En las actuales condiciones del mercado de trabajo debemos convenir en que es indispensable que el Estado no proponga medidas que disminuyan el nivel de empleo **público** más allá de la normal baja. Por ello **excluimos de nuestro pensamiento** el despido de personal por causas presupuestarias.*

Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/02

*Quiero destacar enfáticamente **el esfuerzo realizado por los trabajadores públicos** de la Provincia, quienes vienen acompañando el difícil proceso de saneamiento del Estado bonaerense, prestando sus servicios a la comunidad en un contexto social de gran fragilidad e incertidumbre social. No hubo despidos, tampoco insensibilidad; sólo hubo realismo y determinación.*

Discurso Apertura Sesiones Legislativas, 01/03/03

[Inicio >>](#)

# ¿Qué Estado queremos?

## Algunas reflexiones sobre el Proyecto Nacional

---

Juan María Healion\*

*“ Treinta años de lucha política por el país, en el pensamiento, la acción y la reflexión, me han suscitado la convicción de que nuestra Argentina necesita definir y escribir un Proyecto Nacional. Este Proyecto tiene que ser verdaderamente “nacional”; vale decir, realizado por el país. En consecuencia, todos los sectores políticos y sociales y todos los ciudadanos, tienen el deber cívico y moral de aportar su idea ”.*

Juan D. Perón

Para hablar de un Proyecto Nacional, en principio habría que aclarar algunos conceptos, tales como Pueblo, Nación, Estado y Gobierno.

Un Pueblo constituye una Nación no sólo por el espacio físico que ocupe sino por compartir un conjunto de valores que lo identifican como tal. El Pueblo que conforma una Nación se organiza jurídicamente en el Estado para alcanzar su propia felicidad y en este sentido, los gobiernos son quienes representan al pueblo en el Estado para alcanzar este objetivo compartido por la totalidad de los habitantes de una Nación. El Estado es así no un ser en sí mismo sino una organización de ejecución de lo que el pueblo devenido en Nación tiene como proyecto de vida histórica.

Hoy, la tarea del Estado es la de renovar un Proyecto Nacional, una utopía a alcanzar, un perfil de país para las nuevas generaciones. Un proyecto de este tipo rescata lo mejor de nosotros mismos, nuestra identidad y nuestra historia, asume los aprendizajes que quedan después del dolor y los errores, y se lanza con confianza al futuro. Desde un sentido de arraigo e identidad, las provincias y sus municipios son el entramado de base de este proyecto.

A este proyecto hoy lo podríamos equiparar con lo que hace treinta años se denominó “El Modelo Argentino para el Proyecto Nacional”.

Hoy como ayer este Proyecto Nacional debiera estructurarse teniendo en cuenta algunos principios orientadores, sin los cuales perdería su carácter de popular, inclusivo y nacional. Estos principios, a nuestro entender, serían:

### **1- Un Proyecto Nacional es incluyente.**

En primer lugar, el Proyecto Nacional como expresión síntesis de un pueblo devenido en Nación no debiera dejar afuera a ningún grupo. A la vez que ningún sector o grupo debe quedar excluido del debate sobre la construcción del Proyecto Nacional.

### **2- Un Proyecto Nacional tiene como finalidad la felicidad de las personas.**

En segundo lugar, el objetivo último del proyecto nacional es alcanzar la felicidad de las personas. La actividad estatal debe estar, pues al servicio de las personas. De todas las personas.

---

\* Profesor de Filosofía. (UCA). Director del Centro de Estudios para el Aprendizaje Dirigencial y Social (CEADyS). Docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).

**3- Un Proyecto Nacional se ocupa de los intereses de los individuos, los grupos y las organizaciones.**

Como tercer punto, un Proyecto Nacional debiera contemplar los anhelos y esperanzas de las personas individualmente consideradas y de los colectivos sociales que constituyen también a la Nación.

**4- Un Proyecto Nacional presenta el conjunto de valores que lo animan.**

En este sentido, la ética debe ser el principio articulador de un Proyecto Nacional.

**5- Un Proyecto Nacional rescata las propuestas de quienes pensaron este país en el pasado.**

Como quinto principio, es importante señalar que ha habido varios Proyectos Nacionales. La riqueza de un Proyecto Nacional actual está en relación directa con su capacidad para **recuperar todo lo bueno de los anteriores proyectos nacionales.**

**6- Un Proyecto Nacional se formula para el largo plazo.**

Hay una necesidad de construir un proyecto nacional para el largo plazo: de esta manera, la comunidad prevalece sobre los objetivos individualmente expresados, ya que postula un tiempo que supera el ciclo vital individual. El tiempo que se define es intergeneracional.

**7- Todo Proyecto Nacional define un espacio geopolítico en el que se inserta.**

El espacio de un proyecto nacional supera con creces el que abarcan las personas individualmente y las comunidades locales. El nuestro es el de América Latina.

**8- Todo Proyecto Nacional conoce a sus adversarios.**

Todo proyecto nacional define con claridad el adversario , con el cual confrontar (ideas y prácticas) , desde la perspectiva de no destruir (por eso hablamos de adversarios y no de enemigos). **En este sentido, el proyecto nacional es claramente antiimperialista y antineocolonial.** La liberación de nuestra autonomía para la toma de decisiones, asumida como proyecto de nación, sigue siendo una propuesta válida.

**9- Un Proyecto Nacional respeta la diversidad de ideas.**

El pluralismo, como expresión de absoluto respeto a todas las ideas, es constitutivo del proyecto nacional, en tanto y en cuanto el disenso y la riqueza de las diferentes ideas es inseparable de la voluntad de todo proyecto nacional por tomar en cuenta todas las expresiones de los actores sociales nacionales.

**10- Un Proyecto Nacional es una fiesta.**

El último principio que quisiera señalar tiene que ver con recuperar para el Proyecto Nacional Argentino el sentido de la fiesta. **El hecho de ser argentinos es para nosotros un honor y una alegría.**

[Inicio >>](#)

# Un Modelo de Estado para el Proyecto Nacional y Provincial

---

Sergio Bugallo\*

*Hay dos maneras de explicar: explicar para conocer  
y explicar para actuar.*

Carlos Matus

Al referirnos a la formulación de un “Modelo de Estado” debemos comenzar a acordar qué entendemos y qué connotación se le debe asignar a una pretendida Reforma del Estado.

Los “por qué”, y “para qué” definirán los niveles de acuerdo o desacuerdo políticos que deben quedar absolutamente claros en cada planteo; en cambio los “cómo” van a depender de nuestra capacidad de evaluación de los recursos disponibles y del análisis de las diferentes fuerzas e intereses políticos que juegan en cada momento, tanto dentro de la estructura de gobierno como del rol que asuma la sociedad en términos de participación<sup>1</sup>, aceptación y compromiso con las propuestas realizadas, lo que supone el verdadero **protagonismo social**.

Esto nos lleva necesariamente a introducirnos en una discusión de carácter ideológico donde se expresan y contraponen fuertemente las corrientes de pensamiento hoy vigentes, en las que por un lado se destacan aquellas sustentadas en estructuras de valores políticos y sociales conocidas como *liberalismo* versus aquellas que a partir de otro esquema de valoraciones con diferentes raíces constituyen las *corrientes no liberales* en las que se pueden encontrar una amplísima gama de posiciones que podemos denominarlas como heterodoxas.

**La perspectiva liberal** sostiene que la mejor asignación de los recursos económicos se obtiene con el libre accionar de los mercados bajo condiciones de “competencia perfecta”, por lo tanto, todas las medidas que apunten a liberalizar la economía de trabas a la libre circulación y comercialización de bienes y servicios significarán necesariamente una mejora en las condiciones de vida del conjunto de la sociedad.

---

\* (1954-2004) Lic. en Economía, Ex -Subsecretario de Presupuesto de la Nación. Ex -Secretario de Ingresos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Su último desempeño fue como Asesor del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, colaborando activamente con la subsecretaría de la Gestión Pública.

<sup>1</sup> La **participación** es la organización, dirección, ejecución y toma de decisiones compartidas o aceptadas por las personas que forman el grupo involucrado en la acción participativa. Las actividades destinadas a lograr las metas comunes son desarrolladas a partir de esa organización (Montero, 1993). Participar es una forma de ejercer nuestros derechos y de cumplir nuestros deberes como ciudadanos. Es una forma de apropiarnos del espacio público, a la vez que hacemos ese espacio. Es también “un tipo de rebeldía”, en el sentido que supone introducir cambios en situaciones de desigualdad y exclusión (Carmona, 1988). **Participar** es ser parte, tener parte, tomar parte. Tres condiciones que resumen el involucramiento, el compromiso y sentido de identidad a ella relacionado, la co-gestión o colaboración y el beneficio tanto individual cuanto colectivo. (Hernández, 1994). La participación tiene como fin influir, pero influir en los procesos de toma de decisiones que de alguna manera se vinculan con los intereses de los participantes. Por ello se afirma que **participar** es intervenir en la toma de decisiones tendientes a planificar, gestionar y controlar el uso de los recursos Barriga (1988.) En virtud de estas definiciones priorizaremos el uso del concepto **Protagonismo Social** a la hora de señalar metodologías que involucren a los ciudadanos como sujetos de las decisiones estatales y públicas. Intentaremos instalar crecientemente este concepto en el discurso político y académico en la materia.

**Hay al menos dos grandes obstáculos para que esto no suceda** como se plantea en la teoría:

1. El mercado no siempre funciona bajo condiciones de “competencia perfecta” y quizás debiéramos decir que cada vez lo hace en menor medida, donde la aparición de mercados oligopólicos o monopólicos hacen necesaria la intervención estatal a los efectos de regular y compensar las consecuencias nocivas del funcionamiento imperfecto de los mismos.
2. Aún existiendo condiciones de perfecta competitividad, el libre funcionamiento de los mercados, conducirá a diferentes resultados según sea la distribución inicial de ingresos de cada población. Esto es así dado que el mercado identifica solamente las necesidades de la población con capacidad de ingresos suficientes como para expresarla en términos monetarios. Por el contrario aquellos que no posean ingresos suficientes no podrán manifestar sus demandas en la medida que sus necesidades así lo requieran. Aquí también es donde el rol del Estado es clave dado que por un lado deberá asumir el rol de redistribuidor de ingresos, y por otro atender aquellas necesidades básicas o primarias de la población que no puedan ser expresadas por falta de ingresos.

Estas dos cuestiones están vinculadas, en el caso argentino (al igual que en otras economías drásticamente “liberalizadas”), con el acelerado proceso de liberalización económica de los 90’ dado que se propuso liberar el funcionamiento de los mercados **partiendo de una distribución de ingresos de las más regresivas registradas hasta ese momento**, dando como resultado los altísimos niveles de concentración de ingresos, desempleo, marginalidad y pobreza hoy vigentes.

Por ello cuanto más regresiva es la distribución del ingreso, más fuerte debe ser la intervención del Estado, precisamente para recomponer el circuito de producción y consumo en una economía nacional.

Desde esta perspectiva, debiéramos trabajar sobre una definición de lo que entendemos por **recuperar** y **modernizar** el Estado:

- a. Debemos ir hacia un Estado que atienda las necesidades y demandas de la población en general y de los excluidos en particular. Cualquier iniciativa de modernización, cualquier cambio que se proponga en sus prácticas, rutinas y tecnologías de gestión, debe tener en cuenta si esto colabora con la inclusión de las personas y el ejercicio real de su ciudadanía. Toda propuesta modernizadora debe ser evaluada según su capacidad de incluir a más personas en el proyecto social.
- b. Para su sostenimiento, el Estado debe proponer a la sociedad un sistema tributario equitativo, donde los que tienen mayor capacidad contributiva sean los principales aportantes. El Estado que queremos debe sostenerse en un sistema tributario progresivo. La modernización que anhelamos no se ocupa sólo de eficientizar el gasto, también observa la concepción y la gestión de los ingresos.
- c. Entendemos que este proceso se inicia con la **recuperación del Estado**, entendida como la reconstitución de los lazos de solidaridad social y organización institucional seriamente afectados por un discurso y un accionar antiestatal y antipolítico –llevado adelante incluso por actores estatales y políticos- que llevó a la ciudadanía a desestimar estas herramientas como válidas a la hora de promover el bienestar

general. La recuperación estatal no es una cuestión que refiera solamente a la voluntad de los funcionarios: es necesario el **protagonismo social**, por lo que la comunicación y los espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad se convierten en una de las principales preocupaciones de reforma. La modernización refiere así especialmente al diseño de políticas de comunicación y participación.

- d. El Estado que hoy tenemos es producto de nuestra historia, en sus pro y sus contra. Sus debilidades han dado lugar a una particular cultura estatal, y a una particular forma de relación entre la sociedad y los órganos de gobierno y administración, en la que repercute especialmente la crisis de representación. La recuperación estatal debe favorecer el advenimiento de una nueva cultura institucional, con especial crecimiento de los actores que se ocupan de la conducción y gestión del Estado.

Todo Estado es la expresión de un plan institucional y de un modelo de desarrollo. Para alcanzar un resultado positivo en los términos de recuperar el Estado no sólo es necesario tener un Plan<sup>2</sup>, **sino saber si es un buen plan**. El plan está asociado a la capacidad de gestión para llevarlo a cabo, en especial las capacidades físicas y humanas. También resulta indispensable contar con aceptación y compromiso social, por lo que la participación efectiva es clave y merece que contemos con métodos efectivos que recuperen y conviertan en política pública los aportes ciudadanos, para que los diferentes foros y alternativas de diálogo no se conviertan en una instancia de frustración. Estos métodos deben considerar, necesariamente, los mecanismos de control con los que las sociedades y sus Estados monitorean y corrigen sus objetivos, sus programas y su accionar.

---

<sup>2</sup> *"Nuestra obligación es tener proyectos. Un proyecto no es solamente un grupo de carpetas. Un proyecto es además una energía especial, una alegría en marcha, un sentimiento en marcha. Un proyecto es una movida en marcha también. Es un conjunto de cosas, de saber qué quiere hacer uno y saber transmitirlo, y tener con quién hacerlo. Estar acompañado, ese es un proyecto"* (Gobernador F. Solá, en ocasión de la inauguración del Centro de Emergencias Médicas, Berazategui, noviembre 2002).

[Inicio >>](#)

## Ejes y principios para orientar el cambio cultural en el Estado

---

Carlos M. Ciappina\*

*Porque las instituciones no tienen vida propia, su vida la da el ambiente, la conciencia del medio en el que se mueven. Hagamos una conciencia argentina y hasta la más gringa de las leyes funcionará al servicio del país.*

Arturo Jauretche

Estas notas tienen la pretensión de señalar algunos de los principios que creemos deben guiar una política de Formación que permita hablar de **promover y alcanzar un cambio cultural en el Estado**.

Son propuestas para la discusión y el debate, no por la discusión en sí, sino porque constituyen cuestiones que clarifican de qué hablamos cuando hablamos de cambio cultural, cómo vemos la formación como parte de ese proceso; la capacitación dentro del Proyecto Formativo y en definitiva el rol que pensamos el Estado debe tener.

**Hablamos de formación y cambio cultural** como parte constituyente y constitutiva de la capacitación para los trabajadores de la administración pública.

Dicho de otro modo, la capacitación y el aprendizaje de nuevas tecnologías y herramientas de gestión no pueden estar dissociadas de una cultura pública que rescate la buena memoria y proponga nuevos desafíos al Estado.

Para comenzar este camino, es necesario, empero dar una batalla cultural, la más difícil de las batallas, porque es en ese plano en donde comienzan los obstáculos para una práctica de recuperación y fortalecimiento del Estado.

¿Cuáles serían pues los principios sobre los que constituir un cambio cultural, hoy en y para el Estado?.

### Una ética pública basada en la responsabilidad

Durante demasiados años se adueñó de nuestra sociedad una visión *light*, superficial del compromiso que se asume cuando se desarrolla la gestión pública.

La condición de post-modernidad instaló la idea y la práctica de una ética indolora, minimalista, donde la desdicha, la pobreza o las situaciones de desigualdad eran vistas con condescendencia y, lo que es peor, vividas desde una superficialidad que dejaba un espacio mínimo para los sentimientos altruistas.

La ética, la estética, la política y la economía se impregnaron (todas) de una misma concepción: **el éxito dividía las aguas entre lo que estaba bien o lo que estaba mal. Y el éxito era, por sobre todas las cosas, individual y atado a la maximización del beneficio económico**. Todo lo demás era relato nostálgico, o lo que era peor aún, justificaciones de los que fracasaron para esconder su resentimiento.

El Estado sería, desde esta perspectiva, un compendio de fracasos: se le achaca su imposibilidad para generar renta y riqueza, la escasa preparación de sus trabajadores, sus tranquilas vidas en busca de la seguridad y su apego a procedimientos tan alejados del glamour de la imagen de los ricos y poderosos.

---

\* Profesor de Historia. Secretario Ejecutivo del Instituto Provincial de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires. (IPAP).

Esta mirada, difundida por los grandes medios de comunicación, por los empresarios exitosos asociados a esos medios y, por los propios gestores públicos (los tristemente famosos funcionarios glamorosos y frívolos), también se ha instalado en los empleados y trabajadores públicos.

No es un fenómeno limitado a las “conducciones” del Estado. El hombre común y el trabajador público se ha “*comprado*” esta lógica, que **en última instancia los pone a ellos mismos en discusión sobre su sentido.**

En números cursos y actividades escuchamos frases tales como “*esto es así y siempre será así porque es el Estado*” o “*todo tarda más porque no somos una empresa privada*”, “*si trabajáramos en lo privado seríamos más cuidadosos*”.

En resumen, nosotros mismos hemos adquirido los argumentos de quienes quieren que el Estado deje de ser el garante del bien común.

Dar la batalla por una ética pública basada en la responsabilidad es, por lo tanto la condición primera en un proceso de cambio cultural. Esto implica la recuperación de los valores que se proponen desde la perspectiva del bien común, la equidad y la inclusión.

Capacitarse sin tener una referencia ética permanente, es en el mejor de los casos, un ejercicio de crecimiento intelectual sin sentido, y en el peor, el riesgo de transformarse en herramienta inconsciente de un proyecto minoritario y excluyente.

## **Formación e identidad**

Los años noventa fueron el reino de una globalización desde los “otros”. Paradójicamente, una construcción de identidades externas.

Un apego acrítico a los valores (como decálogo de virtudes individualistas y economicistas), la ideología y las imágenes (y en particular las imágenes), de un **deber ser global** desarrolladas por y para sociedades distintas a la nuestra.

Una mirada casi neocolonial sobre las posibilidades de nuestra cultura e intelectualidad para establecer líneas de pensamiento y trabajo nacionales.

El correlato casi inevitable de esta perspectiva (que impregnó todos los órdenes de la vida económico-social), fue la aceptación burda y mecánica de herramientas intelectuales y técnicas que, inspiradas en modelos y reformas de la gestión pública centrales, pretendieron ser recetas indiscutibles sobre el qué hacer y para qué.

Trabajar en la formación para el cambio cultural en el Estado, implica, necesariamente, insertarla en un proceso enorme de redescubrimiento y fortalecimiento de la identidad nacional como cultura de lo propio, en tensión con la cultura global y el mercado, no por oposición excluyente, sino como posibilidad de vinculación **desde nuestro espacio nacional-regional con el mundo** y no al revés.

Desde esta mirada, el cambio cultural es clave para recuperar una mística de trabajo en el Estado, que potencie su capacidad para ser recreado y sostenido por la ciudadanía.

La recuperación del Estado es, en este sentido un rasgo clave de un proceso mucho más amplio de renacimiento de la identidad nacional.

## **Formarse para pensar y no para ser pensado**

Hemos sido inundados con propuestas de capacitación enlatadas, ya desarrolladas, incluidas como panaceas que, desde el eficientismo más ramplón, aseguran por el simple desarrollo mágico de la tecnología, mejorar la gestión pública.

Cuando nos acercan la solución ya elaborada somos objetos de la capacitación y perdemos, por lo tanto la condición de sujetos (lo que presupone entre otras cosas, participar, decidir, debatir).

Es la diferencia entre pensar y “ser pensado” por otros.

Pensar en un proceso de formación, implica aprovechar los espacios de formación en el Estado, para desde nuestra condición de trabajadores públicos podamos recuperar las propias prácticas y habilidades, construyendo saberes que son propios.

## **Dudar de las verdades aprendidas**

El gran relato de fines del siglo XX fue la descripción de cómo los grandes relatos habían terminado y, **con ellos el fin de la Historia y con ese fin, el fin del cambio.**

El ocaso de los socialismos, el fascismo, el racionalismo, “la” modernidad, las visiones totalizadoras, que dieran sentido al hacer de los hombres en pos de un ideal (cualquiera fuera este) habían, según esta teoría, terminado.

En nuestro país cobró la forma del “fin de la política”, el fin de los grandes relatos nacionales y populares, el fin del Estado garante del bien común y la necesidad de mercantilizar el conjunto de las actividades del país (desde las empresas públicas hasta la educación).

**Estamos obligados a dudar sobre los grandes íconos del pensamiento sobre el Estado de fines del siglo XX. Dudar sobre los significados de eficacia y eficiencia, sobre el significado de palabras como gasto o inversión estatal, sobre los roles de lo que el Estado “debe” o “no debe hacer”, sobre el valor de la mejor capacitación del mundo sin proyecto o visión nacional.**

También sobre nuestro propio rol como trabajadores públicos y nuestros compromisos y deberes.

Y estamos obligados, también como consecuencia de nuestra búsqueda, **a hacer.** Nuestra indagación es para realizar, gestionar, producir.

Nuestra duda, como reflexión para la acción forma parte, también, de una apuesta a la ética del bien común.

[Inicio >>](#)

# Líneas directrices del Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires

Claudia Bernazza\*

La Agenda de la Modernización de la Provincia de Buenos Aires se instaló con fuerza al inicio de la gestión de gobierno del Gobernador Felipe Solá, quien asumió como titular del Poder Ejecutivo en el marco de la crisis que afectó a nuestro tejido social e institucional a fines del 2001. Esta agenda se desplegó durante todo el año 2002.

Actualmente, y habiendo recuperado algunas de las instancias institucionales que entonces se vieron gravemente afectadas, la decisión política en relación con este tema está vinculada a que se profundice la recuperación institucional y la modernización de la gestión pública, a fin de configurar un *Estado incluyente, que lleve adelante el proyecto y el destino de la Provincia respondiendo rápida y eficazmente a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales.*

Una primera mirada nos revela un horizonte temporal de tres años de gestión. Desde esta mirada, hay que pensar en acciones muy concretas, que provoquen algunos cambios postergados y que al mismo tiempo sean fundantes del Estado Provincial de los próximos veinte años.

***En este sentido, la apuesta fuerte de la Subsecretaría de la Gestión Pública es la de ser un organismo rector al servicio de la planificación<sup>3</sup> y gestión estatal<sup>4</sup> de la provincia de Buenos Aires, que sea capaz de orientar, acompañar y asistir al Estado provincial en el diseño de sus planes de acción, sus estructuras, sus procesos organizacionales<sup>5</sup> y comunicacionales<sup>6</sup>, como así también en el desarrollo***

\* Ingeniera Agrónoma (UNLP). Subsecretaria de la Gestión Pública. Ex Secretaria Ejecutiva del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Asesora de Gabinetes Municipales.

<sup>3</sup> Según Matus, “*debemos entender la planificación como una dinámica de cálculo que precede y preside la acción, que no cesa nunca, que es un proceso continuo que acompaña la realidad cambiante*”. (Matus, 1986). Considerar a la planificación como proceso, implica plantearse varias cuestiones: ante todo, concebir la planificación como algo que se realiza permanentemente y, en segundo lugar, supone un “sistema de planificación”, en el que se hacen y elaboran planes y programas, no como un plan-libro, sino como un plan situacional. Para ello resulta necesario contar con organismos, mecanismos y relaciones<sup>0</sup> funcionales, a través de los cuales la Administración Pública y la Sociedad Civil, con sus actores sociales y diferentes organizaciones, estén integrados en este proceso. Esto supone mucho más que la total articulación entre los responsables políticos, los cuadros de la Administración Pública y los planificadores. La planificación estratégica situacional implica la concertación de todos los actores sociales involucrados en la sociedad global (responsables políticos, mercado y sociedad).

<sup>4</sup> La gestión es una suerte de acción artística, en cuanto creativa (y no repetitiva o meramente estructurada por recetas) que tiende a la gestación de procesos colectivos, con los otros (y no a pesar de los otros y de lo existente, o contra los otros) (Huergo, 2003).

La gestión, en su acepción restringida, supone la ejecución y administración de los programas de gobierno. En su acepción amplia, integra los procesos de planificación, ejecución y evaluación de lo realizado, incluido el accionar administrativo que estos conceptos conllevan. (Bernazza, 2002)

<sup>5</sup> Toda **organización** puede ser concebida como un sistema que interactúa con el medio, que capta insumos, los procesa (agrega valor) y entrega resultados (bienes o servicios) para satisfacer determinadas necesidades del medio. Los productos o servicios son el resultado de los **procesos** que lleva a cabo la entidad, por ello llamaremos *proceso* a todo conjunto articulado de actividades de agregación de valor a los insumos, que se llevan a cabo para obtener un resultado esperado (Volpentesta, 2000).

<sup>6</sup> Entenderemos la comunicación humana como aquel proceso que permite a las personas construir y compartir significados. Las personas construyen significados a partir de su cultura, sus emociones, sus experiencias de relación, sus experiencias comunicativas, todo lo cual conforma un conjunto único a la hora de comunicarse. La utilización de códigos comunes a un conjunto social supone haber participado de su constante reelaboración, lo que llamaremos “competencia comunicativa”. Estado y sociedad civil participan de una comunicación de motivaciones, intereses y propuestas en las que los códigos y metodologías a utilizar serán claves a la hora de integrar a todos en una comunicación eficaz (Bernazza, 2002).

**de las bases para una carrera (tanto de los agentes como de los funcionarios) de la que hoy se carece.**

Para dar cuenta de esta misión, se postulan, *a priori*, tres líneas de acción:

- 1- **Fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización.** Estructuralmente, esta línea de trabajo es asumida por la Dirección Provincial de la Gestión Pública.
- 2- **Modernización e innovaciones en el ámbito público.** Estructuralmente, esta línea de trabajo es asumida por la Unidad de Coordinación de Programas de Innovación.
- 3- **Formación para el cambio cultural.** En la orgánica institucional, esta competencia es asumida por el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), cuya Presidencia es ejercida por el titular de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

A continuación, se presentan algunas reflexiones y comentarios sobre las tres líneas presentadas.

---

El discurso está necesariamente ligado al poder, tal como lo ha analizado Michel Foucault. Todo discurso tiene efectos de poder y todo poder se construye discursivamente, y construye a los otros discursivamente. Estamos hablando de un modo de ejercer el poder a través de la comunicación. En un proceso comunicacional, de lo que se trata es de disminuir esos efectos de poder; de que el discurso no aplaste al otro, sino que lo provoque a decir su palabra (Huergo 2003).

[Inicio >>](#)

### **Eje 1.1. El Estado como proyecto político social: la planificación estatal con enfoque estratégico**

En ámbitos académicos de nuestro país y de la región, como en las gestiones del presente período democrático, la *planificación estatal relacionada con la definición de un perfil y un rumbo a escala nacional* – vinculada a lo que se conoce como “*proyectos nacionales*”- ha sido un tema escasamente abordado o ausente, cuando no anatemizado por estar asociado al modelo de Estado centralista y a la postulación de un sujeto diferente del mercado para la asignación y distribución de recursos. Nos interesa retomar esta temática en virtud de su incipiente reaparición como preocupación social y política a partir de las experiencias de planificación local surgidas en los noventa y de las propuestas nacionales que surgen en el marco de la actual crisis de las instituciones de gobierno. Creemos que la planificación en el ámbito público, con el enfoque estratégico que hoy puede adoptar, es fundante de la recuperación de la institucionalidad estatal, dado que es *el proyecto institucional –o de gobierno- el que le otorga sentido y finalidad al Estado*.

En materia de planificación, como espacio de reflexión que pone en marcha un proyecto colectivo, una idea de provincia ligada a un proyecto nacional y continental, es necesario tomar en cuenta las experiencias previas de planificación de y desde el Estado: en el caso nacional, el último intento de planificación integral está representado por el *Plan Nacional de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, experiencia que se vio interrumpida por el capítulo más oscuro de nuestra historia, el que se inicia en 1976. En el caso de la provincia de Buenos Aires, a partir de la restauración democrática, dos experiencias se destacan: el *Plan Trienal de la Provincia de Buenos Aires (1987-1990)*, y el *Plan Trienal de la Provincia de Buenos Aires 1996-99*. Es dable señalar, sin embargo, que en materia de planificación, durante la década de los noventa surgieron un sinnúmero de experiencias de planificación estratégica local a iniciativa de los gobiernos municipales, las que dejaron valiosos aprendizajes y capacidades instaladas en los territorios en materia de participación, consenso y organización. Estas experiencias adquieren más valor si se tiene en cuenta que, en nuestro país, la planificación gubernamental no es mandato constitucional ni se rige por leyes orgánicas de primer nivel<sup>7</sup>. El valor también reside en que el espacio local fue un ámbito donde se pudo desplegar con más claridad el enfoque estratégico de planificación, entendido éste como aquel que es capaz de asumir los intereses de los diferentes actores políticos, sociales y económicos.

Desde el inicio de la gestión en enero de 2002, el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), se ha convertido en un espacio de referencia en la materia tanto a nivel provincial como municipal, contando con relatorías y documentos que dan cuenta de las experiencias efectuadas. Ha realizado y realiza, a solicitud de organismos y municipios, talleres de planificación en los que sus especialistas, docentes y facilitadores realizan aportes conceptuales y metodológicos.

En esta materia, y continuando con una línea de trabajo asumida desde la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado, se favorecerán y acompañarán todas las iniciativas que surjan tanto a nivel jurisdiccional como territorial en materia de planificación, aportando tecnologías de planificación participativa y especialistas en diagnóstico y planificación con enfoque estratégico.

---

<sup>7</sup> El único precepto en esta materia es la obligación de presentar un presupuesto, lo que muchas veces es vivido más como una formalidad que como un proceso valioso para orientar la acción anual de gobierno.

## Eje 1.2. El Estado como proyecto político social: el diseño de la organización estatal

- **En materia de estructuras orgánico funcionales<sup>8</sup>**, falta aún que las estructuras respondan a un plan. Que cada organismo defina su plan institucional y, en virtud de esta planificación, se organice. Estamos planteando que los organismos postulen sus organigramas junto con la presentación de su planificación, teniendo en cuenta que el Estado Provincial ya cuenta con valiosas experiencias en este sentido (Instituto Cultural, OCEBA, entre otros).
- En esta misma materia, hemos avanzado y nos interesa institucionalizar que el análisis de las estructuras se realice en una **Mesa de Trabajo** integrada por representantes de las áreas de **Economía, Gestión Pública, Asesoría General y las jurisdicciones abocadas al diseño estructural**, con el objetivo de agilizar el procedimiento y vincular desde el inicio la cuestión presupuestaria a la necesidades de estructura que cada organismo plantea. Desde esta Mesa, se formularon Criterios Generales para el diseño de estructuras, en los que se seguirán integrando recomendaciones referidas a la planificación como base de la estructura, la participación de los agentes del organismo, referencias al presupuesto, entre otras cuestiones que finalmente devendrán en una nueva regulación sobre formulación de estructuras en la Provincia.
- Hay una fuerte demanda por parte de los organismos para tener en cuenta en su esquema estructural la planificación y el control de gestión de sus políticas sustantivas, lo que implica un avance que supera formas tradicionales de organización, por lo que se promoverán desde la Subsecretaría, modelos de planificación estratégica, gestión por resultados y control social<sup>9</sup>.
- También es un dato de la realidad (que lejos de modificarse quizás se expanda) que las **estructuras ad hoc**, entendidas como aquellas que son diferentes a la tradicional estructura jerárquica, se harán cada vez más presentes dada la complejidad que presenta hoy el Estado Provincial y las múltiples demandas que recibe desde la Sociedad Civil. Si en algún momento la emergencia económica obligó a centralizar las decisiones, no es menos cierto que ciertas formas institucionales (institutos, tribunales administrativos, programas, proyectos, unidades, agencias, consejos, comisiones, mesas de trabajo, etc.) favorecen la ejecución de determinadas políticas que necesitan formas específicas de gobierno y administración.
- **En relación con los procedimientos y trámites**, la Provincia no tienen aún un sistema aceitado de procedimiento administrativo, pero es dable señalar, sin embargo, algunos avances en este sentido: muchos organismos ya se presentan en la Guía Única de

---

<sup>8</sup> La estructura organizacional puede definirse como el conjunto de medios que maneja la organización con el objeto de dividir el trabajo en diferentes tareas y lograr la coordinación efectiva de las mismas. (Mintzberg, 1991) En la estructura, las partes están integradas, es decir que se relacionan de tal forma que un cambio en uno de los elementos componentes afecta y genera cambios en los demás elementos, en las relaciones entre los mismos y en la conducta de la organización toda. La estructura formal es un elemento fundamental para proporcionar un ambiente interno adecuado en la organización, en el que las actividades que desarrollan sus miembros contribuyen al logro de los objetivos organizacionales. En este sentido, una estructura es eficaz si facilita el logro de los objetivos (Ramírez Guerra, 2000).

<sup>9</sup> La implantación de un modelo de gestión por resultados persigue el objetivo de focalizar la gerencia pública en el control en los resultados y no sólo en los procedimientos. En este marco, los indicadores de resultado se convierten en un insumo central porque permitirán mensurar el logro de los objetivos, metas y resultados alcanzados. En ese sentido, se requiere diseñar un sistema de control de gestión que monitoree el desarrollo de las operaciones y el desempeño de los gerentes públicos. En virtud de ello, es necesario diseñar e implementar una operación orientada al control de la gestión y del cumplimiento de los resultados. En otras palabras, la focalización de la gerencia pública en resultados es viable en la medida que vaya acompañada por sistemas de administración que contemplen flexibilidad en el manejo de recursos físicos y financieros, sistemas de estímulos y sanciones para los responsables (Makón, 2000).

Trámites Provincial. Asimismo, se puede acceder a muchos servicios vía internet o vía telefónica. Por otra parte, se han descentralizado cuestiones de índole tributaria y otras que los municipios han absorbido en los territorios. Una reforma a llevar cabo en este sentido es la mejora de la ley marco de procedimientos, junto con la introducción de instrumentos de gestión que permitan reducir al mínimo el pase de actuaciones que no supongan valor agregado (“pase a los efectos que estime corresponder”) y propiciar que el área competente asuma la resolución de las presentaciones. Deberán diseñarse mecanismos de consulta que eviten indefinidas idas y vueltas para que pueda decidirse sobre un expediente. “Si nosotros no tomamos el sentido burocrático del “déle trámite”, “déle trámite”, nos va a matar a todos.”<sup>10</sup>

- En materia de **comunicación y calidad de atención**: el Estado provincial ha avanzado en la posibilidad de contar con una identidad integrada: la *marca única*. Aún resta regular las múltiples aplicaciones de la imagen visual para tener y dar la imagen de homogeneidad (nos mostramos tan unidos o desarticulados como efectivamente lo estamos), y contar con regulaciones actualizadas en materia de comunicaciones administrativas. En este punto, es clave también evaluar y favorecer los mecanismos de comunicación y participación ciudadana que el Estado Provincial propone y fortalecer los mecanismos de atención, dado que aún no contamos con una política integral de atención al público y a la ciudadanía.

### Eje 1.3. Trabajadores estatales: empleo público y carrera

*“La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos”.* Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2003:5.

Si bien hacemos propios los conceptos vertidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>11</sup>, expresaremos nuestras reservas en cuanto al uso del término *recursos humanos*, que si bien puede aparecer en la bibliografía extensamente, remite, a nuestro entender, a una concepción de las personas a la que no adherimos (equiparables a *recursos físicos*). Para nosotros, las personas convocadas por el Estado para formar parte de su organización, son trabajadores estatales o funcionarios públicos, sin perjuicio del debate conceptual que aún nos debemos para sostener una u otra denominación.

La relación de empleo público está regulada por un régimen estatutario fruto del consenso con los agentes y sus organizaciones gremiales, y se vincula con una política

<sup>10</sup> Discurso del ex Presidente de la República, General Juan Domingo Perón, acerca de los deberes y obligaciones de los funcionarios gubernamentales *pronunciado en ocasión de una reunión con subsecretarios y altos funcionarios del gobierno nacional, el 2 de julio de 1952 (ver en documentos preliminares).*

<sup>11</sup> Ver en documentos preliminares la Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003.

salarial. Nuestro alcance, en esta materia, es en cuanto al diseño de la carrera y el escalafón que la liga a los valores salariales.

En esta materia, se profundizarán los diagnósticos realizados por la Subsecretaría, observando con especial atención las inequidades estructurales y la situación de la mujer y su acceso a los cargos de responsabilidad.

También nos proponemos lograr un modelo de carrera consensuado -con organismos, sindicatos, trabajadores no sindicalizados- y colaborar en su implementación, para resolver el problema de la licuación del escalafón actual. Una dificultad para avanzar en esta materia está dada por las disparidades en la forma de contratación que tiene hoy el Estado provincial. Debemos reconocer, asimismo, la conflictividad que por obvias razones acompaña al diseño de los sistemas vinculados a la política salarial.

El diseño deberá contemplar tanto una carrera profesional administrativa, como una carrera del funcionariado, referida a quienes asumen funciones de gobierno.

[Inicio >>](#)

## EJE DE ACCIÓN 2

### Modernización e innovaciones en el ámbito público

---

Hay un debate a saldar en cuanto a la terminología a utilizar en el campo de las innovaciones<sup>12</sup> y uno, más relevante aún, referido a la evaluación de las propuestas que se implementan.

En principio, concebiremos la innovación y la modernización como una posibilidad de mejora continua de la capacidad de gestión, y postularemos que la mejora no será considerada como tal si no favorece la inclusión social. Podemos hablar, en este campo, de una *modernización incluyente*.

- Para dar cuenta de la vocación permanente que debe tener un Estado de mejorar su gestión, reunimos en una *Unidad de Coordinación de Programas de Innovación* todas las iniciativas de innovación y modernización en vigencia o a ser implementadas, con el objetivo de sostener y apoyar aquellas propuestas de innovación que han resultado exitosas y proponer las que puedan considerarse necesarias y viables, en el marco de un **Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional**.
- Esta Unidad se asume como un espacio de apoyo y asistencia técnica a todos los organismos y municipios, para el desarrollo de experiencias de innovación que **sean replicables y tengan impacto**, sobre todo, en la comunidad. El **Banco de Proyectos de Innovación (BPI)**, será el espacio que registrará y difundirá estas experiencias, las que también serán puestas en valor por el otorgamiento del **Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública**.
- En materia de innovación, se acompañará especialmente desarrollo del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico para la Provincia de Buenos Aires, aprobado por Decreto N° 1824/02.
- En cuanto a la mejora de los **sistemas administrativos de apoyo** –gestión de personal, compras y contrataciones- y al fortalecimiento de los **sistemas de información y comunicación** -digestos normativos y legales, directorios, legajos, servicios a través de internet-, se acompañarán las iniciativas y programas específicos del Plan Estratégico de Gobierno Electrónico (*Sistema de Recursos Humanos, Infoleg*), y las propuestas de la Subsecretaría de Gestión Técnico Administrativa, como las modificaciones al Reglamento de Compras y Contrataciones, Dec. N° 787/04, entre otras.

---

<sup>12</sup> Las innovaciones, en nuestra concepción, refieren a la modernización del Estado, tal como la hemos definido en páginas anteriores. Descartaremos el término reforma, dado que lo asociamos a procesos relativos a la concepción del Estado vigente en la década del noventa. Según O. Oszlak, reforma del Estado es el “proceso por el cual se modifica una estructura vigente”. Para el caso argentino, la Reforma del Estado realizada durante la década del '90 “tendió a reducir la dimensión y el papel del Estado nacional, a través de medidas de privatización, descentralización, desregulación y reducción de personal”. Para este autor, “seguramente este proceso continuará en las provincias, aunque es posible que aleccionadas por los fracasos y las lecciones de la experiencia nacional, los avances en esta dirección resulten más cautos y selectivos”. Este autor define un tipo de reforma específica a la que denomina Reforma Transversal: se refiere al “proceso que posibilita llegar a un tipo de Estado que rompa con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacional y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares (Oszlak, 2002). Asociaremos este último concepto a la innovación estructural y de los sistemas administrativos de apoyo.

[Inicio >>](#)

**Formación para el Cambio Cultural: el rol del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).**

La formación y el cambio en el Estado supone el hecho de que las mejoras en el ámbito estatal no surgen de una mera adecuación legal sino que son producto de una **batalla cultural** para una práctica de **recuperación y fortalecimiento del Estado**.

Los agentes y funcionarios deben contar con espacios que les permitan analizar el rol del Estado y la cultura de las organizaciones donde actúan, para proponerse cambios en los estilos de conducción y en las formas de trabajo.

Dicho de otro modo, la capacitación y el aprendizaje de nuevas tecnologías y herramientas de gestión no pueden estar dissociadas de una cultura pública que rescate la buena memoria y proponga nuevos desafíos al Estado.

Esto implica aprovechar los espacios de formación en el Estado, para poder recuperar las propias prácticas y habilidades, construyendo saberes que son propios.

En cuanto a los destinatarios, un avance importante del Instituto ha sido abrir sus destinatarios a dirigentes políticos y sociales, y sostener una línea continua de formación y capacitación dirigida a municipios. En este sentido, presenta, en el marco de un **Programa de Formación para el Fortalecimiento y la Modernización del Estado**, tres componentes y un proyecto especial:

**3.1. Apoyo a la Gestión Pública Provincial**

Desde este subprograma se propone fortalecer las capacidades de gestión de los organismos públicos provinciales, particularmente las relativas a la implementación de los cambios propuestos en el proceso de modernización y recuperación del Estado provincial.

Para alcanzar estos objetivos se proponen actividades de formación dirigidas a agentes y funcionarios de los organismos públicos provinciales, orientadas a fortalecer un área, sector u organismo provincial particular según la demanda del mismo y a la intervención directa en forma de asistencia técnica con el propósito de transferir capacidades técnicas para el desarrollo de recursos institucionales.

**3.2. Apoyo a la Gestión Pública Municipal**

El cambio cultural también supone el acompañamiento y fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, de cara al proceso de descentralización política, administrativa y fiscal.

En este sentido se apuesta a fortalecer la participación social y la formulación, desarrollo y gestión de planes estratégicos locales y regionales, proponiendo tecnologías de gestión en el marco de la modernización del Estado y la descentralización municipal, y mejorando la articulación de los programas nacionales, provinciales y locales en su concreción en el territorio.

Los destinatarios de este proceso son los propios equipos del ejecutivo municipal, las áreas del legislativo municipal y los miembros de organizaciones locales que trabajan en los municipios en políticas de desarrollo.

### 3.3. Apoyo a Organizaciones Políticos y Sociales

La apertura al trabajo en conjunto con las organizaciones políticas y sociales resulta clave para una nueva cultura estatal. El plan de formación se propone aquí mejorar los vínculos y la articulación entre el Estado y las organizaciones políticas y sociales, desde una perspectiva local, regional y provincial, apoyando los procesos de gestión democrática. Es importante, por lo tanto, la formación de miembros de organizaciones y sociales del ámbito provincial y municipal que participen en el diseño y la gestión de políticas públicas. Otros objetivos prioritarios son fortalecer las capacidades institucionales de las organizaciones sociales y políticas y transferir y compartir herramientas y tecnologías de gestión.

### 3.4. Proyecto de Formación para la Alta Dirección en el Estado

Apuntamos a la formación y **aumento de la capacidad para el gobierno y la conducción institucional tanto de los responsables políticos** (subsecretarios, directores provinciales, directores) **como de los conductores de la estructura permanente de la administración** (subdirectores y jefes de Departamento).

Aquellos agentes de la administración pública que aspiren en un futuro a ocupar cargos de conducción o formar parte del cuerpo de agentes expertos en gestión pública podrán solicitar su inscripción al **Proyecto de Formación en Alta Dirección**.

Forma parte del Proyecto de la Alta Dirección la **modalidad de formación de formadores**, en este caso como la formación de funcionarios políticos y jerárquicos para generar y acompañar procesos formativos que potencien las capacidades de gestión de los organismos de los que forman parte.

## Ejes Temáticos

En los tres casos, los Ejes temáticos que se abordan son los referidos al **gobierno y administración estatal y social**, en los siguientes campos o áreas curriculares:

**1- Eje Sociedad y rol del Estado.** Persona, sociedad, Nación y Estado. Política y sociedad. Participación social y proyecto nacional. La recuperación del Estado. Revinculación de la ciudadanía y el Estado. Gestión de la coyuntura y gobernabilidad. Modelos de Estado. La formación del Estado argentino y su relación con la sociedad. Argentina y el mundo: relaciones internacionales. Situación social, económica, política e institucional en la provincia de Buenos Aires. El Estado bonaerense: los tres poderes estatales. Constitución provincial y leyes marco: ley de ministerios y reglamento de estructuras, ley de presupuesto, régimen de personal, procedimiento administrativo, contabilidad pública. Los municipios en la provincia de Buenos Aires. Derecho administrativo municipal. Los nuevos desafíos del Estado municipal. Regionalización y desarrollo social. La reforma política y el proceso de modernización del Estado provincial. Políticas de descentralización. Construcción de la agenda pública: actores intervinientes. Formulación de políticas públicas. Organizaciones sociales y políticas. Los nuevos movimientos sociales: su articulación con las políticas públicas. Participación ciudadana: planificación participativa. Herramientas para la participación. Diálogo social y mesas de concertación para el diseño de políticas públicas. Acceso a la información pública. Modalidades de control social. Democratización y gobierno electrónico. Transparencia, responsabilidad y responsabilización de las acciones del gobierno. La ética en el ejercicio de la gestión pública. Derechos humanos e igualdad de oportunidades. Género y políticas públicas.

**2- Eje Modelos y tecnologías de gestión.** Este eje de trabajo vincula las temáticas del rol estatal con las referidas específicamente a la formación y capacitación para la gestión, organizados desde cuatros áreas curriculares:

**2.1. Gestión de las organizaciones públicas.** Teoría de las organizaciones y cultura organizacional. Características de la organización estatal. Sistemas de planeamiento, seguimiento, control y evaluación de la gestión pública. Sistemas vigentes en la Administración Pública Provincial. Presupuesto, patrimonio, empleo público, crédito público, compras y contrataciones, contabilidad pública, tesorería.

**2.2. Tecnologías de gestión.** Planificación estratégica y operativa, compromisos de gestión anual y formulación de proyectos dentro del marco de un plan. Plan y presupuesto, presupuestos por programa y gestión presupuestaria, análisis de las estructuras y su relación con los procesos organizacionales. Procedimiento administrativo, sistema provincial de expedientes y descentralización administrativa. Gestión del empleo público: marcos estatutarios y regímenes de carrera. Evaluación, monitoreo y control de gestión en la Administración Pública. Sistemas orientados a la calidad.

**2.3. Liderazgo y comunicación.** Análisis de problemas y toma de decisiones: el enfoque estratégico en las organizaciones públicas. Toma de decisiones, poder y autoridad: liderazgo y conducción de grupos en la gestión pública. La gestión del cambio y el liderazgo. Conformación y gestión de equipos. Comunicación en las organizaciones públicas. Negociación y mediación.

**2.4. Gobierno electrónico y tecnologías de la información.** Tecnologías de la información y sistemas operativos. Programas de uso frecuente en el ámbito público y tecnologías aplicadas a la gestión. Seguridad y auditoría informática.

Además de los temas referidos al gobierno y la administración, así como los ligados a las nuevas tecnologías de gestión, dos ejes temáticos atraviesan los procesos de formación y capacitación: *Derechos Humanos e la Igualdad de Oportunidades*.

El Instituto Provincial de la Administración Pública tiene por delante el desafío de abrir nuevos espacios no escolarizados de formación<sup>13</sup> y fortalecer las líneas de estudio e investigación aplicadas a la gestión.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Cabe consignar, en este sentido, que el IPAP realiza *cursos abiertos* y *actividades de fortalecimiento institucional* a pedido de los organismos. Cuenta además con un **Sistema Autogestionado de Formación** que se suma a las propuestas presenciales y una propuesta de formación semipresencial a través de una **Plataforma Educativa Virtual**.

<sup>14</sup> Para más información, ver Plan Estratégico Institucional IPAP 2005.

[Inicio >>](#)

## Referencias bibliográficas

---

- **Bernazza, Claudia.** Grupos, organizaciones, redes: una aproximación a la interacción humana. La Plata: IPAP, 2002.
- **Carta Iberoamericana de la Función Pública.** Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- **Huergo, Luis.** Los procesos de gestión. Material de lectura para los cursos de “Comunicación en las organizaciones públicas”. Provincia de Bs. As.: IPAP, 2003-2004.
- **Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP).** Plan Estratégico Institucional 2005. Provincia de Bs. As.
- **Lapalma, Antonio.** Material de Lectura para los cursos de “Gestión Participativa”. IPAP Provincia de Bs. As. 2003-2004. (Montero, 1993). (Carmona, 1988). (Hernández, 1994). Barriga (1988), Wandersman (1984, 339),
- **Larocca, Héctor y otros.** Qué es Administración. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1998.
- **Makón, Marcos.** El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública, Documentos del CLAD, 2000.
- **Matus, Carlos.** Política, planificación y gobierno. Altadir, 1986.
- **Medina Vázquez, Javier.** Función del pensamiento de largo plazo: acción y redimensionamiento institucional, Serie Gestión Pública Nº 5, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social –ILPES-, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, junio de 2000.
- **Mintzberg, Henry.** Diseño de organizaciones eficientes. El Ateneo, Buenos Aires (1991)
- **Oszlak, Oscar.** Ponencia sobre La Reforma del Estado: La Etapa Instrumental en el marco del 2º encuentro “Plan Fénix” en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Año 2002.
- **Ramírez Guerra, Carlos.** Modelo de las Configuraciones Estructurales de Henry Mintzberg. Universidad de Chile. Instituto de Ciencia Política. Escuela de gobierno, gestión pública y ciencia política.
- **Volpentesta, Jorge Roberto.** Organizaciones, Procedimientos y Estructuras. Osmar D. Buyatti. Buenos Aires, 2000.

[Inicio >>](#)