

José María Las Heras

De
Resultados
en el Estado

Un enfoque
al ciudadano

Osmar D. Buyatti
LIBRERIA EDITORIAL

BREVÍSIMO

Habitualmente todo autor intenta explicar en un prólogo su propuesta. En *De Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano* lo evitaremos. El Dr. Pedro Andrieu, un eximio académico experto en cuestiones públicas, viene con los comentarios que siguen en nuestra ayuda para explicar lo que queremos.

De Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano además de someterse al juicio de los expertos quiere llegar a un público no profesional interesado por la cuestión pública. Desafío riesgoso en cuanto los ensayos sobre el Estado transitan por muchos senderos. Unos de *teoría política y constitucional*. Otros de *técnicas de gestión*. Queremos unir ambos ya que el modo de satisfacer demandas ciudadanas suele ser una mezcla de todas ellas.

De Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano no pretende agotar la temática relacionada con resultados del sector gobierno. Quienes quieran profundizar, además de una abundante bibliografía, pueden remitirse a libros de nuestra autoría:

- ✓ *Estado Eficiente*. Ediciones Buyatti, segunda edición
- ✓ *Estado Eficaz*. Ediciones Buyatti, segunda edición
- ✓ *La sociedad civil no es un cuento*. Ediciones Macchi.

De Resultados en el Estado. Un enfoque al ciudadano, sostiene que la Administración es una disciplina fáctica, que se apoya en conceptos y herramientas analíticas. Los *estudios de casos* incluidos en cada capítulo procuran equilibrar teoría con situaciones reales. Y al final de cada capítulo una *lectura de interés* quiere provocar la reflexión del lector sobre si los conceptos teóricos sirven para entender el contexto global o local que nos circundan.

Todo un desafío. Suyo y mío.

¿EN QUE ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ESTAMOS?

DESAFÍO Y DESTINO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MODERNA

Por el Doctor Pedro E. Andrieu

*El licenciado José María Las Heras me invitó a prologar su libro **De Resultados en el Estado**. ¡Vaya responsabilidad! Es por ello que considero necesario hacer una breve historia de la administración para ver en que medida la obra, **desde un enfoque al ciudadano**, cumple con las expectativas de quienes recurramos a ella para aplicarla a la realidad cotidiana, como insumo académico o el mero deseo de conocimiento.*

I. DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Escuela de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard conmemoró su centenario. Su método de *estudios de casos* está extendido, como metodología de enseñanza, a la mayoría de las escuelas universitarias del mundo. En nuestro país solo a algunas, en la mayoría pertenecientes a universidades privadas.

Los alumnos de grado necesitan formarse para desempeñarse en posiciones profesionales y de nivel medio en empresas y organizaciones. Los de posgrado para niveles gerenciales y directivos. Unos y otros deben tomar decisiones, actuar y participar en los sistemas de control de gestión y de calidad; y ello exige de capacidades analíticas y críticas referidas a problemas reales. La

demanda centrada en «la realidad» requiere de datos relacionados con el problema en si y de su contexto interno y externo. Y, por supuesto acudir a lo que la experiencia, sistematizada a través de los sistemas de control, pueda aportar para realimentar el proceso de decisión-acción-resultados-control.

II. DEL «DEBER» Y «HACER» DE LOS ADMINISTRADORES.

Gerentes y administradores de organizaciones privadas, públicas, o del tercer sector, deben afrontar la realidad con objetividad para poder decidir y actuar. En la administración pública, las consideraciones finalistas adquieren su mayor peso en el proceso de análisis y decisión sujetas a aspectos institucionales (donde pesan prescripciones constitucionales) y de las políticas públicas. A esto se suman normativas de carácter legal que rigen asignaciones de recursos y procedimientos, Y en particular los llamados sistemas transversales (presupuesto, utilización de fondos, personal, sistemas de control interno y externo, etc.), configurando un contexto interno y externo singular de la administración central, organismos descentralizados, empresas públicas y organismos reguladores.

Nada de ello excusa a gerentes y administradores públicos en procurar alcanzar la maximización de la efectividad, la eficacia y la eficiencia. Sus resultados se verán en el grado de calidad de la ejecución de los programas y proyectos potenciando el acceso y cobertura en la prestación de los servicios públicos.

III. DE UN ACONTECIMIENTO ESPECIAL: LA ENSEÑANZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A partir de la década de 1960 las universidades, respondiendo al desarrollo industrial del país crearon las Licenciaturas en «Administración» (orientada casi exclusivamente a la Administración de Empresas) y en «Economía» con un enfoque integrador de teoría y aplicación a la realidad. Considero que nunca se logró.

A partir de 1973 las reformas de los Planes de Estudio comenzaron a incluir la asignatura Administración Pública tanto para la Licenciatura en Administración como para la carrera de Contador Público. Se comenzó a enseñar la novel disciplina en las Facultades de Ciencias Económicas de la UBA y de la Universidad Nacional de La Plata. Procesos similares se dieron en otras facultades de Ciencias Económicas sin que hasta el presente se haya incorporado la Administración Pública a todos los planes de estudios.

Facilitando el acceso a los alumnos y docentes se impulsaron avances metodológicos como preparación de textos, guías de trabajos prácticos y nuevas tecnologías (las TIC) para el envío de noticias económicas y de administración pública. Aun así, estamos muy lejos de utilizar el método de estudios de casos. Los hábitos inveterados de los alumnos, quienes dedican menos tiempo del que sería deseable a la lectura y análisis, dificultan su implementación. Lamentablemente no es viable el estudio de casos en nuestro sistema universitario público. Como mínimo, hacen falta docentes a tiempo completo como alumnos que tengan el hábito de dedicar más tiempo a la lectura, la interpretación y la reflexión.

IV. DEL LIBRO DE LOS RESULTADOS EN EL ESTADO...Y DE SU AUTOR.

En 1995 conocí al Licenciado José María Las Heras en ocasión de presentar su libro «*Administración Financiera Gubernamental*» a menos de tres años de sancionada la ley 24.156 que estableció el Sistema de Administración Financiera y Control del Sector Público Nacional, introduciendo amplias y profundas modificaciones con espíritu de modernización y como base imprescindible para el gerenciamiento público moderno.

Recuerdo muy vivamente la impresión que me causo, él, su exposición, y su libro subtítulo en forma por demás adecuada «*Un enfoque sistémico*»

En su brillante carrera como hombre del estado llegó a ocupar altos cargos. Fue Ministro de Finanzas y actual Administrador General del Poder Judicial de la provincia de Córdoba.

Recogiendo la experiencia y apoyado en la reflexión continua plantea las vías para lograr un «*Estado Eficiente*» por medio de los sistemas de administración financiera gubernamental, como señala en uno de sus libros. Y un «*Estado Eficaz*» mediante la auditoría de resultados en el Sector Público, otro libro más de su saga de ensayos relacionados con el Estado.

Mirando el estado «hacia adentro», señala que ningún sistema de planificación, administración, y control institucional, podrá reemplazar nunca en el sistema democrático moderno al control social del ciudadano, de los agrupamientos y las instituciones sociales. De ello, un libro más: «*La Sociedad Civil no es un cuento*» revalorizando el rol de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a seguir tal o cual aspecto de la acción del estado, con actitud analítica, no conformista, militante y dispuestas a ser «el tábano sobre el noble caballo» del estado. Resalta que más allá de dar cumplimento a sus funciones y responsabi-

lidades institucionales, los sistemas de control del estado tienen como misión fundamental transmitir, con la mayor transparencia posible, la información necesaria para materializar la «accountability»: la obligación de hacerse responsable y de rendir cuentas, del funcionario y del estado. Esto, a su vez, permite evaluar la «responsiveness» o sea el grado en que el estado responde ante los mandatos y las demandas de la sociedad, haciendo así posible que desde la propia sociedad se realimente el circuito de decisión-acción-resultados-control.

Hombre persistente, como docente de «Sistemas de Administración Gubernamental», de «Finanzas Publicas» y de «Administración Publica» en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y en otras universidades del país, ha dado un paso mas en su producción con este libro «*De Resultados en el Estado, un enfoque al ciudadano*» preguntándose ¿«De que resultados hablamos? Y como casi quince años después *se y nos* plantea una cuestión que imbuje lo que estamos prologando: ¿para que sirven las teorías, los principios, aun las leyes, si no se las comprende, si no se sabe como pueden aplicarse? .De allí el enfoque sistémico, indispensable en toda organización moderna: Más aun, si cabe, en el estado, organización enorme, multifacética, multifuncional.

El autor, a partir de un enfoque estratégico de la Administración Pública, no se detiene en la mirada del hoy. Amplia la dimensión a un marco temporal, espacial e institucional más amplio, instalándolo en un futuro predecible o querible -socialmente hablando- *se y nos* plantea la utilidad de diversas herramientas. Desde un *tablero de comando*, síntesis integral de metas, avances y resultados a controlar y contrastar, hasta el esquema *ahorro-inversión-financiamiento*, piedra fundamental de la mirada del estado hacia el futuro. Desde la matriz FODA hasta una pieza central para nuestro país, que nunca termina de estabilizarse y ordenarse, y para sus provincias, que sufren las consecuencias pero que a su vez contribuyen a ello: los *sistemas de responsabilidad fiscal*, soporte legal para el control de las cuentas publicas complementado por *indicadores de gestión* de cumplimiento

Con el Profesor Las Heras compartimos igual obsesión: insistir en que la sociedad, la ciudadanía, conozca, analice, comprenda la realidad actual del estado y del país, su evolución, sus perspectivas. A partir de allí por las vías de la comunicación, de acción publica, y a su hora electorales, se quiere que el Estado tenga capacidad de fijar metas y objetivos ambiciosos - si es posible- pero al mismo tiempo realistas y sostenibles en el futuro, sin crisis periódicas ni emergencias permanentes. Y así revertir nuestra declinación histórica, la decadencia frente a la región y al mundo, saldo de esta interminable sucesión de desilusiones a lo largo de tantos años

Teniendo presente a Ortega y Gasset -visionario ya en el apogeo argentino de los 1920- con su «*argentinos... a las cosas.....*», y a Einstein: «*pretender seguir haciendo las cosas de la misma manera y esperar resultados diferentes, demuestra la incapacidad de comprender la realidad....*», pienso en el próximo desafío que nos toca enfrentar en la trinchera docente y de la producción escrita, con nuevos aportes para comprender «la realidad» del estado y la sociedad argentina.

Felicito calurosamente a José María Las Heras por este importante aporte intelectual. Recomendando su lectura a colegas, estudiosos, alumnos y a toda persona interesada en el estado y su rol ante la sociedad

Doctor Pedro E. Andrieu

*Profesor Consulto Cátedra de Honor
de Administración Pública.
Universidad Nacional de Buenos Aires.*

BREVE DICCIONARIO FILOSÓFICO PARA ADMINISTRADORES

Los siguientes conceptos se usan discrecionalmente en «De los Resultados en el Estado». Nos ayuda a comprender que las cuestiones técnicas se integran en un campo superior del conocimiento y por supuesto partiendo de la filosofía. Para quienes quieran profundizar, sin complejos desarrollos, recomendamos «Lecciones Preliminares de Filosofía» de Manuel García Morente.

- **Axiología:** del griego ἄξιος [‘valioso’] + λόγος [‘tratado’]) o filosofía de los valores. Rama de la filosofía que estudia la naturaleza de los valores y juicios valorativos.
- **Deontología:** del griego δ ὠ «debido» + λόγος «tratado»). Rama de la Ética (disciplina filosófica que tiene por objeto de estudio la observación de la moral y de las obligaciones de la persona) cuyo objeto de estudio son los fundamentos del deber y las normas morales.
- **Epistemología:** del griego ἐπιστήμη (episteme), «conocimiento», y λόγος (logos), «teoría»). Rama de la filosofía cuyo objeto de estudio es el conocimiento científico. En español se denomina como «gnoseología» o «teoría del conocimiento». Se ocupa del conocimiento en general.
- **Ontología:** del griego ὄντος genitivo del participio del verbo εἶμι, ser, estar y λόγος, ciencia, estudio, teoría) es una disciplina que la Escolástica medieval identifica con la Metafísica . Es considerada, tal vez, como la más importante disciplina filosófica. Estudia *lo que es* en tanto que es y existe como substancia de los fenómenos.
- **Teleológica.** del griego τέλος, *fin*, y *-logía*. Estudio de los fines o propósitos o la doctrina filosófica de las causas finales. También se definen como la atribución de una finalidad u objetivo a procesos concretos. **Esta definición bien viene, para entender los procesos de producción pública en función de los fines o de los resultados**

SIGLAS

(las mas usadas en toda la extensión «De los Resultados»)

BIBLIOGRAFICAS

En el texto hacemos citas a pie de página como **EE**. Corresponde al libro ESTADO EFICIENTE de José María Las Heras. Ediciones Buyatti. Es prescindible su remisión y solo para quienes quieran profundizar el tema.

NEMOTÉCNICAS

- 5 E:
 - E1 → Eficiencia,
 - E2 → Eficacia,
 - E3 → Economicidad,
 - E4 → Efectividad.
 - E5 → Ejecutividad (oportunidad)
- 9 S: ver desarrollo en lectura de interés en capítulo 5
- I: Insumos
- P: Producto
- Pr: Productividad (P/I)
- PPP: Planificación – Programación – Presupuesto

DE ORGANISMOS Y CONCEPTOS

- APN. Administración Pública Nacional
- EAIF. Estado Ahorro Inversión Financiamiento
- ESPPu: Esquema Significado de la Producción Pública
- GPSF: Global Positioning System Fiscal o Sistema de Posicionamiento Global Fiscal
- CFRF: Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal
- LRF. Ley de Responsabilidad Fiscal
- FODA: matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
- LAFCO. Ley de Administración Financiera y de Control 24157
- SIMAFAL: Sistemas de Mejoramiento de la Administración Financiera en América Latina
- TCP: Tablero de Comando Publico.

INDICE

Brevisimo.....	5
----------------	---

¿EN QUE ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO ESTAMOS? DESAFÍO Y DESTINO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA MODERNA

Por el Doctor **Pedro E. Andrieu**

I. De la Administración.	7
II. Del «deber» y «hacer» de los administradores.	8
III. De un acontecimiento especial: la enseñanza de Administración Pública	8
IV. Del libro DE LOS RESULTADOS EN EL ESTADO y de su autor.	9
Breve diccionario filosófico para administradores	13
Siglas.....	14

CAPITULO 1 DE QUE RESULTADOS HABLAMOS

1. Del triangulo de las 3E al prisma de las 5E	23
2. La preocupación por resultados. Enfoque «del» y «al» ciudadano	31
3. Se necesitan herramientas de soporte para tomar buenas decisiones	34
4. La crisis del taylorismo	35

5. La crisis del weberismo	37
6. Caos en la organización: ¿fin o principio?	38
6.1. Por culpa de una taza de té	39
6.2. De atractores a fractales	41
7. Entre Vilfredo Pareto (1848 - 1923) y Ilya Prigogine (1917 - 2003)	43
8. fin de los prejuicios. Conciliación en un mundo en crisis	44
9. Visión sistémica de la información	46
10 Por exclusión: vectores de reformas que no deberían ser.....	47
11. Gerenciamiento público. ¿Explotación o necesidad?	48
Lecturas de interés	49

CAPITULO 2
UN ENFOQUE ESTRATEGICO
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Estrategía, la manera de afrontar el futuro complejo	51
2. Saludo 1 . De estrategias y tácticas	53
3. No todo es copiar	55
4. Componentes estratégicos y tácticos	56
5. Visión y mision	59
6. Relaciones y relativismo en una organización.	62
6.1. Bajo el riesgo de rotular.	63
6.2. La modernidad, la globalización y los Estados Nacionales	65
7. planificación estratégica en el Estado. Distintos modelos ideológicos	66
8. La programación de la producción pública.	68
9. Presupuesto, la gran vidriera del control público	69
10. Las distintas técnicas de programación presupuestaria que supimos aprender	70
11. La participación de distintos actores en la planificación estratégica	73
12. La gestión pública regulada	74
13. Control y evaluación de resultados	75
14. El ciudadano evaluando resultados	76
15. Estrategias de reformas.	79

16. Reingeniería versus mejoras de calidad. Un intento de conciliación...	85
Lecturas de interés	87

CAPÍTULO 3

EL TABLERO DE COMANDO PÚBLICO

1. Historia del control de resultados.	89
2. El tablero de comando.	90
2.1. Orígenes	90
2.2. Cuestion de calidad mas que de cantidad.	92
3. Un GPS de la gestión fiscal	94
4. Tablero de comando en el sector público	96
5. Modelo norteamericano de tablero de comando	98
6. Modelo europeo	100
7. Las ópticas –o visiones– de un TCP	101
8. Tipos de gestiones	102
9. Experiencias de aplicación del TCP	104
9.1. Experiencias nacionales	104
9.2. Experiencias internacionales	109
9.2.1. Junta de Andalucía.	110
9.2.2. Servicio de bomberos en el ayuntamiento de Barcelona ...	111
9.2.3. Universidad Pompeu Fabra	111
9.2.4. Ciudad de Charlotte (EE.UU.)	111
9.2.5. Ciudad de Brisbane, Australia.....	111
10. Metodología para la elaboración del TCP	112
11. TCP: Reflexiones sobre su utilidad	117
Lecturas de interés	118

CAPÍTULO 4
ESTADO AHORRO-INVERSIÓN-FINANCIAMIENTO,
UN TABLERO DE COMANDO IGNORADO

1.	Importancia estratégica	119
2.	Los grandes movimientos de arriba y de abajo	120
3.	El eje del EAIF y los efectos de los servicios de la deuda	124
3.1.	Los intereses como «pívor» de la gestión fiscal. Una metáfora con el básquetbol	125
3.2.	El primer escenario	126
3.3.	¿Qué se entiende por acreedores «no defolteados»?	127
3.4.	El superávit primario muestra la capacidad de pago de los intereses.	127
3.5.	Uso neto de crédito público	129
3.6.	De las necesidades de financiamiento	130
3.7.	Al segundo escenario	131
3.8.	Un tercer escenario	132
3.9.	El valor de las inversiones con capacidad de repago	133
3.10.	Al cuarto escenario	134
4.	Exigencia legal de un EAIF	135
5.	Vinculación inter sistémica de un EAIF	136
5.1.	Con la política económica.	137
5.2.	Con la programación presupuestaria.	137
5.3.	Con relación a índices de confiabilidad crediticia.	137
6.	Vinculación sistémica del EAIF con el balance público	139
7.	Reglas de administración financiera aplicables en el sector público ...	140
8.	Distintas acepciones de déficit fiscal	145
9.	Estudios de casos	149
9.1.	Estudio de caso de un EAIF en la presentación del presupuesto. ..	149
9.2.	Estudio del caso: EAIF del presupuesto año 2009	151
9.3.	Estudio del caso: EAIF durante la ejecución de caja. Sistema Tesorería.	151
9.4.	Estudio del caso: Ejercicio simulado de elaboración de un EAIF. Distintos escenarios de recaudación y gastos	153

9.5. Estudio del caso: elaboración EAIF a partir de un artículo periodístico	157
Lecturas de interés	162

CAPITULO 5
UNA HERRAMIENTA DE ADMINISTRACION
DESAPROVECHADA:LA MATRIZ FODA

1. Modelos DE fortalecimiento estratégico.	166
1.1. Modelo de las «Cinco Fuerzas» de Porter	166
1.2. Matriz Mc Kinsey.	169
1.3. Matriz de Abell.	171
1.4. Matriz de Ingor Ansoff.	172
1.5. Nada nuevo bajo el sol.	173
2. Tablero de Comando Público y matriz FODA	173
3. Navegando en la matriz FODA:	176
4. Parámetros para construcción de una FODA:	179
5. Graficando la FODA	181
6. Estudios de caso	183
7. Todo esta relacionado con todo.	199
Lecturas de interés	202

CAPITULO 6
REGIMENES DE RESPONSABILIDAD
FISCAL: SOPORTE LEGAL PARA EL
CONTROL DE LAS CUENTAS FISCALES

1. Que es una ley de responsabilidad fiscal	207
2. Elementos en una gestión fiscal responsable	208
3. Una experiencia valiosa: la ley de Responsabilidad Fiscal en Brasil	210
4. De bonanzas a desgracias	212
4.1. Regla superávit estructural.	213
4.2. Control del gasto público según OCDE:	215
5. Historia de regímenes de responsabilidad fiscal en Argentina.	216

5.1.	Un balde de agua fría a la responsabilidad fiscal	217
5.2.	Otra letra muerta	220
6.	Ley de responsabilidad fiscal 25917 y DR 1731/04	220
7.	Líneas rectoras del régimen de responsabilidad fiscal	222
7.1.	Respecto a obligaciones informativas del gobierno nacional	222
7.2.	Respecto a los compromisos de mediano plazo de las jurisdicciones.	223
7.3.	Respecto a compromisos con un régimen común de administración financiera	223
7.4.	Respecto a límites de gastos	223
7.5.	Respecto a las estimaciones de recursos	224
7.6.	Respecto al equilibrio fiscal	225
7.7.	Respecto a difusión de la información fiscal.	225
7.8.	Respecto a la formulación del presupuesto	226
7.9.	Respecto a la formulación del EAIF	226
7.10.	Respecto a niveles de endeudamiento de Estados Subnacionales (Provincias y Municipios)	228
7.11.	Respecto al tratamiento de la información fiscal	229
7.12.	Respecto al régimen de sanciones	229
8.	El marco institucional del régimen de responsabilidad fiscal	230
9.	¿Sirven los regímenes de responsabilidad fiscal?	231
10.	¿Se cumple la LRF en Argentina?	232
	Lecturas de interés	234

CAPITULO 7

INDICADORES PARA LA MEDICION DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

1.	Utilidad de los indicadores para la evaluación fiscal	237
2.	Construcción de indicadores	238
3.	Tipos de indicadores	242
3.1.	Según la tangibilidad del insumo o producto	243
3.2.	Según la manera de acceso en la evaluación	243
3.3.	Según su origen	243
3.4.	Según relaciones con las 5E	244
3.5.	Según quien evalué los indicadores	245
4.	La complejidad de los indicadores	246
5.	Macro indicadores de gestión fiscal	248

6.	Difusión de resultados del sector público	249
7.	Gestión de la calidad total	250
8.	Incentivos por resultados a funcionarios y agentes públicos	252
8.1.	Ideologías y productividad	253
8.2.	Relación Estado–Agente	254
9.	En Argentina ¿Cómo andamos en responsabilidad?	256
1.-	Incentivos a la organización	257
2.-	Incentivos al personal	257
10.	Indicadores homogéneos ínter jurisdiccionales	258
10.1.	Grupo A. Indicadores agregados fiscales y financieros. Anexo I...	259
10.2.	Grupo B. Indicadores Tributarios. Anexo I.....	263
10.3.	Grupo C. Indicadores Sectoriales de Gestión Pública del Gasto. Anexo II	264
11.	Falencias de información en la construcción de indicadores.	265
12.	Resultados de la aplicación de los regimenes de responsabilidad fiscal	267
13.	Algunas experiencias de medición de resultados	269
14.	Metodología para determinar las preferencias de los ciudadanos	273
15.	Estudios de casos	276
	Epílogo	279
	Bibliografía.....	281