

Licenciatura en Administración Pública  
UNSaM, año 2011

Administración Provincial y Municipal

Programa de la Asignatura

**EQUIPO DOCENTE:**

Mario F. Navarro  
María del Carmen Fernandez (ad-honorem)  
Gustavo Rodriguez (ad-honorem)  
Marisol Gonzalez (Ayudante alumno)

**INDICE**

Presentación .....	2
Equipo docente .....	3
Objetivos .....	3
Régimen de trabajo y evaluación .....	3
Programa y bibliografía .....	3
Parte I. Elementos teórico-metodológicos.....	4
Unidad 1. La Administración Pública: ¿Qué es? ¿Cómo actúa? .....	4
Unidad 2. Administración Pública y Relaciones intergubernamentales e interorganizacionales. La gestión estratégica.....	6
Unidad 3. La Administración Pública y subsistemas de gestión. Gestión de Personal, financiera y patrimonial.....	6
Unidad 4. La cuestión de la reforma de la administración. ....	6
PARTE II. Administración Pública Provincial y Municipal Comparada .....	7
Unidad 5. El gobierno y administración pública de las provincias. ....	7
Unidad 6. El gobierno y administración de los municipios. ....	8
Unidad 7. El caso de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de General San Martín. ....	9
PARTE III. Para Investigar la Administración Pública Provincial y Municipal .....	9
Unidad 8. Investigar la Administración Pública: Elementos teórico-metodológicos. Estudios de caso. La administración pública comparada. ....	9
Fuentes de información y referencias .....	9

## Presentación

Todo plan, y la definición del trabajo docente para una asignatura es cabalmente un plan, implica un diagnóstico de situación. ¿Cuál es el que aquí corresponde para la Administración Pública Provincial y Municipal -APPyM-

El primer rasgo por destacar apunta una especificidad teórica y curricular. En cuanto a lo curricular, el elemento esencial es que se trata de una asignatura enderezada a comprender el funcionamiento administrativo. En la medida en que la currícula ha provisto un antecedente -la asignatura "Administración Pública"- la presente ha de plantearse como una profundización y elaboración ulterior de aquella. Es este entonces el primer gran objetivo a lograr. Ahora bien, ¿qué contenidos profundizar? Por un lado, se hace necesaria una revisión y reelaboración de las principales teorías referidas a la organización administrativa. Por otro, tomando en cuenta que la administración, aunque más no sea por motivos de oportunismo político, se encuentra siempre en "reforma", siempre en proceso de cambio<sup>1</sup> resulta indispensable avanzar en términos de conjuntos de ideas y teorías que den cuenta de este proceso. Revisión de teorías administrativo-organizacionales y reforma administrativa son entonces los dos núcleos de contenidos relacionados con este objetivo.

El segundo rasgo a destacar es la especificidad teórica de esta disciplina. La idea misma de una "administración provincial y municipal" convoca la imagen de un estado federal; espacio institucional en el que se superponen ámbitos de competencia y acción gubernativa. Así, correspondería a esta asignatura el disponer y examinar los elementos teórico-metodológicos que configuran el espacio de las "relaciones intergubernamentales" -RIGs- tanto en sentido vertical como horizontal. A su vez, esta situación conduce a explorar un área relativamente nueva en la disciplina: la gestión intersectorial o interorganizacional.

En tercer lugar, la asignatura tiene una "orientación empírica"; en el sentido de que su objeto consiste en describir y analizar un fenómeno empírico e histórico específico: la administración provincial y municipal del país. El objetivo a lograr, de acuerdo a este diagnóstico, es entonces el exponer el panorama, las principales estructuras, las más relevantes funciones de los estados provinciales y municipales del país. La exposición de estas estructuras seguirá la lógica comparatista; es decir, advertir tanto la variedad y heterogeneidad como los enfoques y desarrollos comunes.

Finalmente, se considera altamente recomendable, dada la inserción curricular de la asignatura, que los alumnos reconozcan y realicen prácticas con las que

---

<sup>1</sup> Es claro que el espíritu de los intelectuales que piensan la administración es vocacionalmente reformista. Obsérvese que la publicación insignia del CLAD se denomina *Reforma y Democracia*. Hay probablemente una conexión entre tanta y tan ubicua ambición reformista y lo escasas que han resultado las reformas en verdad efectivas.

maduren aptitudes para el análisis de organizaciones públicas subnacionales. En este sentido, la unidad final del programa se dirige a proveer a los estudiantes del instrumental necesario.

### **Equipo docente**

La complejidad del tema abordado, en particular en lo que se refiere a las áreas especializadas de la administración -por caso, la gestión financiera y de personal-, así como el hecho mismo de tratarse de 24 jurisdicciones, hace necesario el conformar un equipo docente que pueda abordar satisfactoriamente esta amplitud y complejidad. Por tal razón, se ha considerado oportuno convocar a dos profesores que reúnen la doble condición de docentes universitarios y funcionarios gubernamentales provinciales para acompañar la cátedra.

### **Objetivos**

De acuerdo a esto, la propuesta atiende al logro tres objetivos:

1. Compendiar y sistematizar la información disponible sobre la estructura y funcionamiento de lo político-institucional, de las tecnologías de gestión, y de las políticas -la "administración pública provincial"- en clave subnacional comparada;
2. Profundizar en el reconocimiento de las principales teorías sobre la organización estatal y la administración; así como su reforma.
3. Reconocer el ámbito teórico-metodológico que componen las RIGs.
4. Desarrollar aptitudes para el análisis de las organizaciones públicas subnacionales.

### **Régimen de trabajo y evaluación**

La asignatura tendrá una carga horaria conforme a la reglamentación vigente.

El régimen de trabajo será de tipo teórico-práctico; es decir, se combinarán la exposición del docente a cargo con el trabajo colectivo de los estudiantes. Los prácticos serán evaluados. La lista de prácticos, así como la oportunidad del mismo, se organizará en acuerdo con los estudiantes.

Se evaluará con la entrega de un trabajo de investigación que contará con la asistencia de los docentes. Este trabajo se de investigación podrá ser individual o grupal.

### **Programa y bibliografía**

Una breve nota en torno a la selección bibliográfica se hace necesaria. La bibliografía, en lo que respecta al análisis de las estructuras organizacionales de la APPyM, es por un lado en exceso abundante y por otro escasa. Es abundante por cuanto existe una infinidad de publicaciones, sobre todo ligadas a la cuestión de la gestión local, que cubren muy diversos tópicos y áreas geográficas. Mucha de esta producción es altamente idiosincrática en cuanto a abordaje, presentación y evaluación de sus hallazgos, lo que la hace poco idónea para una bibliografía académica.

Por otra parte, existe una escasa disponibilidad de trabajos académicos que sistematicen la diversidad y complejidad de la estructura y funcionamiento de la APPM. A su vez, estos últimos muestran muy diferentes ángulos o perspectivas lo que también dificulta su aplicación a una asignatura. -desde los trabajos de economía del sector público hasta los análisis de liderazgo en la gestión-.

De acuerdo a esto, se ha pretendido proveer un relativo balance de la producción que se ha encontrado en cuanto a perspectivas analíticas utilizadas y cobertura empírica, dando prioridad a los trabajos más sistemáticos y panorámicos.

No obstante, esto se considera que un gran esfuerzo de sistematización es necesario aun, de modo que se plantea una lista de fuentes o referencias para que la cátedra se inicie también como un laboratorio de producción intelectual.

## **Parte I. Elementos teórico-metodológicos**

### **Unidad 1. La Administración Pública: ¿Qué es? ¿Cómo actúa?**

1. La administración pública moderna: Gobierno y Administración. Trayectorias político institucionales y estilos de administración. La disciplina de la administración pública comparada.
2. La Administración Pública y sus dos elementos fundamentales: Estructura y Misión.
  - a. La naturaleza de la estructura administrativa: revisión de las teorías sobre las organizaciones.
  - b. El logro de la Misión: las teorías sobre el desempeño de la administración: sus temas centrales: control y eficiencia. Control: la función del diseño institucional (las reglas y procedimientos). Eficiencia: la racionalidad en las decisiones públicas y la cuestión de la estructuración eficiente.

### **Bibliografía**

#### **Sección 1.**

Pastor, Giorgio. "Voz: Administración Pública", en Bobbio y Matteucci *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI eds.

- Panebianco, Angelo. 1995. "Burocracias Públicas", en Pasquino (comp.) *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza.
- Lindblom, Charles. 1997. "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, II semestre.
- Jamil, Ishtiaq. 1998. "Cultura organizativa", en *Gestión y Política Pública*, vol. VII, I semestre.

### **Optativa**

- Peters, B. G. 1995. *La Política de la Burocracia*. México: FCE. Caps. II, V y VI.

### **Sección 2.a. (Naturaleza de la estructura administrativa)**

- Simon, Herbert. 1989. "Los procesos racionales en las cuestiones sociales", en *Naturaleza y Límites de la Razón Humana*. México: FCE.
- Scott, John. 2006. "Organizaciones: características duraderas y cambiantes", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, II semestre.
- Olsen, Johan. 2005. "Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia", en *Reforma y Democracia*, n° 31, CLAD.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. 1991. *El Actor y el Sistema*. México: Alianza.

### **Sección 2.b. (Control y Eficiencia)**

- Moe, Terry. 1998. "La teoría positiva de la burocracia pública". En Saiegh y Tommasi (comps.) *La Nueva Economía Política*. Bs. As.: Eudeba.
- Przeworski, Adam. 1998. "El Estado y el Ciudadano" en *Política y Gobierno*, Vol. V (2). Págs. 341-379.
- Przeworski, Adam. "El Diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente" en *Revista. Argentina de Ciencia Política*, N° 2, Buenos Aires.
- Allison, Graham. 1992. "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En Luis Aguilar Villanueva comp. *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Porrúa.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2000. "La Hechura de las políticas en contextos culturales diferentes", en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, I semestre.

### **Optativa**

- Mayntz, Renate. 1980 [1972]. *Sociología de la Organización*. Madrid: Alianza.
- Mayntz, Renate. 1985 [1978]. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza. Caps. 5-8.

## Unidad 2. Administración Pública y Relaciones intergubernamentales e interorganizacionales. La gestión estratégica.

### Bibliografía

Agranoff, Robert. 1997. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Marando, V. 1999. "La administración intergubernamental: el estado de la disciplina", en Lynn y Wildavsky comps. *Administración pública: el estado actual de la disciplina*. México: FCE.

Bazaga Fernández, Isabel. 1997. "El Planteamiento Estratégico en el ámbito público". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

### Optativa

Wright, Deil S. 1997 [1988]. *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: FCE. Caps. I, II, VII, Apéndice B.

Matus, Carlos. 2007. *Los tres cinturones del gobierno*. Bs. As: UNLaM.

Matus, Carlos. 2007. *Adios, Señor Presidente*. Bs. As.: UNLaM.

## Unidad 3. La Administración Pública y subsistemas de gestión. Gestión de Personal, financiera y patrimonial.

### Bibliografía

Villoria, Manuel. 1997. "La Gestión de las personas en las administraciones públicas posburocráticas". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza.

Makón, Marcos. 2000. "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina". *Serie Gestión Pública* n° 3. Santiago de Chile.

## Unidad 4. La cuestión de la reforma de la administración.

- a. Tres visiones sobre la construcción de burocracias: (i) la perspectiva crítica; (ii) la perspectiva socio-histórica; (iii) la perspectiva de la retórica doctrinaria.
- b. Análisis de las reformas pos-burocráticas.

### Bibliografía

Sección a. (La construcción de las burocracias)

- Marglin, Stephen. 1977. "Orígenes y Funciones de la División de Tareas". En André Gorz ed. *Crítica de la División del Trabajo*. Barcelona: Laia.
- Mann, Michael. 1997. *Las fuentes del poder social II*. Madrid: Alianza. Caps. Sobre burocratización.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael. 1997. *La Argumentación Administrativa*. México: FCE.

#### Sección b. (las reformas posburocráticas)

- Ackerman, John. 2006. "La política del desarrollo administrativo", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, II semestre.
- Christensen, Tom y Laegreid, Per. 2006. "El estado fragmentado", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIV, II semestre.

## PARTE II. Administración Pública Provincial y Municipal Comparada

### Unidad 5. El gobierno y administración pública de las provincias.

- a. Caracterización político-institucional. Caracterización administrativo-financiera.
- b. La "anatomía del estado provincial": el gasto público provincial en el largo plazo.
- c. La diversidad provincial: propuestas de clasificación. Trayectoria histórica, situación actual y perspectivas.

#### Bibliografía

##### Sección a.

- Cao, Horacio, Blutman, Estevez, Iturburu. 2007. *Introducción a la Administración Pública Argentina. Nación, Provincia y Municipios*. Bs. As.: Biblos. Una versión abreviada se encuentra disponible en formato digital.

##### Sección b.

- Porto, A. Gallerano, A. y Támara, A. 2003. "Comportamiento del Gasto Público Provincial. 1959-2001". *Documento de Federalismo Fiscal* Nº 8, UNLP.
- Porto, Alberto. 2003. "Capacidad, Necesidad y Situaciones Fiscales Provinciales en las Políticas Públicas Argentinas". *Documento de Federalismo Fiscal* Nro. 6
- Sereno, Jorge. 2003. "Tamaño y Perfil de las Erogaciones y Recursos de los Gobiernos Nacional y Provinciales 1950-2001" *Documento de Federalismo Fiscal* No. 11. UNLP

##### Sección c.

- Horacio Cao, Roxana Rubins, Josefina Vaca. 2003. "Clasificaciones y Agrupamientos de Provincias y Territorios de la República Argentina". *Cuadernos del Cepas*, N° 14.
- PNUD. 2002. *Aportes para el Desarrollo Humano*. Cap. 2.
- Pedro Pérez, Horacio Cao. 2002. "Una Descripción de los Estados Provinciales en los '90". *Cuadernos del Cepas*, N° 12.
- Ministerio de Economía. Programa de Fortalecimiento Institucional Productivo y de Gestión Fiscal Provincial. *Diseño Metodológico del Índice de Asimetrías en el Desarrollo de las Provincias*.

## Unidad 6. El gobierno y administración de los municipios.

- a. Caracterización político-institucional. Caracterización administrativo-financiera.
- b. Situación actual y perspectivas.

### Bibliografía

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía. 2001. "La autonomía de los municipios argentinos", *Cuaderno N° 56*. La Plata.
- Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana (2004): "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina". En Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (comps.): *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED-AL). **[D]**
- Iturburu, Mónica. 2007. "Modernización en los Municipios Argentinos". En Cravacuore e Israel comps. *Procesos Políticos Municipales Comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Bs. As. UNQ. **[D]**
- Sanguinetti, J. Sanguinetti, P. y Tommasi, M. 2001. "La conducta fiscal de los municipios argentinos". *Documento de Trabajo. Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales*. **[D]**
- Braceli, Orlando A. ; Braceli, María Silvana ; Jan Casaño, Rosana María. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas. *Sistema municipal argentino con énfasis en los municipios de la provincia de Mendoza*. Córdoba : Consejo Ejecutivo, 2002. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Económicas; Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal. Jornadas de Finanzas Públicas. 35, Córdoba, 18-20 septiembre 2002.
- Alonso, Antonio ; González Cano, Hugo. Instituto de Investigación en Economía y Dirección para el Desarrollo ; Universidad Austral. Facultad de Ciencias Empresariales. *Coparticipación provincial: análisis comparativo*. Rosario : IDIED, septiembre 2000.



## Unidad 7. El caso de la Provincia de Buenos Aires y el Municipio de General San Martín.

- a. Análisis morfológico y funcional.
- b. Políticas Sociales y Políticas de Desarrollo en la Agenda del Gobierno Municipal.

### Bibliografía

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Gobierno. 2007. *Municipios de la Provincia de Buenos Aires*.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Gobierno. 2005. *Descentralización y Fortalecimiento Municipal*.
- Andrenacci, Luciano. 2001. "La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires". Ponencia presentada al *VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública* Buenos Aires, Argentina, 5-9 de noviembre del 2001
- Vallarino, María Pía. 2008. "Agenda de Gobierno y transformaciones en el estado municipal: el caso de General San Martín durante las gestiones de Ivoskus". *Maestría en Desarrollo Local*. UNSaM, Escuela de Política y Gobierno.

## PARTE III. Para Investigar la Administración Pública Provincial y Municipal

### Unidad 8. Investigar la Administración Pública: Elementos teórico-metodológicos. Estudios de caso. La administración pública comparada.

#### Bibliografía

- Ballart, Xavier. 1992. *Cómo evaluar programas y servicios públicos*. Madrid: MAP.
- Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan C. 2004. "Una guía práctica para estudios de caso" Washington: INDES.
- Pettigrew, Andrew. 1996. "Investigación Longitudinal de campo sobre el cambio: teoría y práctica", en *Gestión y Política Pública*, vol. V, I semestre.

#### Fuentes de información y referencias

- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. 2007. *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Varios volúmenes: 1998-2008.

Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la Argentina.  
Indicadores de Gestión Pública para la ley 25917 (Fiscales y Financieros).

Subsecretaría de la Gestión Pública. Secretaría General de la provincia de Buenos Aires. Disponible en: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar), Criterios Generales en la Gestión Pública.

Ministerio de Economía.

Secretaría de Programación Económica. Dirección de Gasto Social.

Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Relaciones con las Provincias.

Indec. Información sobre gobiernos nacional, provincial y local.

[www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

Ministerio de Economía. Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias. Sistema de Indicadores para el Desarrollo Provincial -SIDEP-  
<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/sidep/index.php>

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

Ministerio del Interior. [www.mininterior.gov.ar](http://www.mininterior.gov.ar)

Jefatura del Gabinete de Ministros. Secretaría de la Gestión Pública.