

PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACION

DE

SISTEMAS DE INFORMACION E INFORMATICA

Lic. Isidoro Luis Felcman

Lic. Mario José Krieger

-Mayo de 1986-

O/W.311.1
F15
VI

I N D I C E

1. Introducción
2. Panorama general de la situación
 - 2.1. Aspectos globales
 - 2.2. Dimensiones a considerar
 - 2.3. Parque computacional y su grado de utilización
 - 2.4. Recurso humano
 - 2.5. Sistemas
3. Elementos para la elaboración de un diagnóstico
4. Elementos para la formulación de una propuesta
 - 4.1. Propuestas generales
 - 4.2. Propuestas específicas
 - 4.2.1. Definir las necesidades informáticas para las Administraciones Públicas Provinciales
 - 4.2.2. Realizar un relevamiento general de sistemas de información
 - 4.2.3. Elaborar un diagnóstico del sector
 - 4.2.4. Elaborar un plan informático rector para los próximos 10 años
 - a. Diseño o rediseño de grandes sistemas provinciales para el planeamiento y la toma de decisiones superiores
 - b. Diseño o rediseño de grandes bases de datos para el planeamiento
 - c. Estandarización de sistemas administrativos generales
 - d. Equipamiento
 - e. Recursos Humanos y Consultoría
 - f. Crear un sistema federal de informática
 - g. Rol de los proveedores de tecnología
 - h. Rol de la consultoría

1. - INTRODUCCION

Una definición de informática habitual de ser encontrada en textos oficiales y literatura afín al tema dice: "es la disciplina que estudia la información, los sistemas de información y la elaboración, transmisión y utilización de la información, principalmente, aunque no necesariamente, con apoyo de equipos de procesamiento de datos y sistemas de telecomunicaciones como instrumentos" (1)

Los grandes avances tecnológicos producidos sobre el particular en los últimos tiempos han generado, además de resultados concretos, toda suerte de expectativas respecto de los beneficios que la aplicación de la informática (concebida según la definición enunciada) puede producir en la sociedad global y dentro de las organizaciones en particular.

Sin lugar a dudas, a partir de las aplicaciones informáticas el mundo de los próximos 20 años sufrirá transformaciones de singular importancia ya suficientemente anticipadas y divulgadas por pensadores como Toffler, Bell y Drucker. Los avances que día a día pueden observarse en el tema que nos ocupa a través de la microcomputación, los computadores personales y familiares, el perfeccionamiento de las telecomunicaciones y las posibilidades que ello otorga para el acceso a grandes centros de información, confirman las ideas hoy predominantes sobre el particular. (2)

Este incesante avance y sus correspondientes aplicaciones, han generado diversas corrientes de pensamiento basadas en el pragmatismo tecnológico: ellas sostienen firmemente la idea de la tecnología de procesamiento de datos como variable central del cambio administrativo. (3)

Este trabajo, en cambio, habrá de considerar a la tecnología de procesamiento de datos en particular y a la informática en general como variables cuyos efectos transformadores y multiplicadores pueden ser anulados por organizaciones burocráticas (como es el caso de la Administración Pública) que privilegian lo formal por encima de lo sustantivo y los encuadramientos jurídicos anacrónicos por encima de la eficiencia y el dinamismo (4)

Por lo tanto, la informática será tenida en cuenta como un instrumento de alto valor transformador, siempre y cuando ella esté inserta dentro de una política de cambio administrativo que privilegie la vigencia de nuevos valores organizacionales: eficiencia, idoneidad, responsabilidad, dinamismo, control a posteriori, énfasis en la gestión.

2. - PANORAMA GENERAL DE LA SITUACION

2.1. Aspectos globales

Si lo que se desea es diseñar y poner en funcionamiento sistemas que produzcan información útil, relevante, oportuna y convenientemente agregada para la formulación y el control de políticas, ello sólo será posible si tales sistemas generan en forma confiable, válida y oportuna, la información de base a partir de la cual todo el resto resulta posible.

En este sentido, puede decirse que los sistemas de información se integran jerárquicamente siguiendo patrones de generalidad o especificidad según consideremos respectivamente la cúspide o la base de los niveles decisorios de la Administración. Por tal motivo, un sistema de información para la decisión superior, depende de la existencia de un buen sistema de información operativo.

Ahora bien, los buenos sistemas de información de base, no necesariamente garantizan la existencia de sistemas de información para la decisión superior y, como se decía en el punto anterior, aquellos son condición necesaria pero no suficiente para el logro de eficiencia administrativa.

Al respecto, el mejor sistema de información operativa produce escasos resultados dentro de un régimen normativo sobrecargado de controles previos, reglamentación abundante y ambigua, trabas al desenvolvimiento administrativo. Lo mismo puede decirse de los costosos y modernos sistemas de procesamiento de datos actualmente instalados en el ámbito público que realizan con rapidez las más diversas tareas administrativas (liquidar remuneraciones de empleados públicos y jubilados, procesar jugadas de quiniela y PRODE, etc.), pero que pocas veces son utilizados por autoridad alguna para tomar decisiones respecto de políticas públicas..

Aún así, resulta también claro que una vez mejoradas las metodologías para la toma de decisiones públicas, y superados a partir de nuevas concepciones los escollos derivados de los actuales sistemas normativos, será necesario contar con instrumentos administrativos que permitan operar razonablemente la complejidad del fenómeno. La informática es uno (quizás el más importante) de tales instrumentos.

2.2. Dimensiones a considerar

Es habitualmente aceptado que el tema de la informática debe ser analizado en función de tres dimensiones principales: (5)

- a) Recursos Humanos: es el potencial constituido por el personal afectado a la Actividad Informática, en sus diferentes niveles y especialidades.

- b) Sistemas: comprende la variedad de sistemas informáticos y teleinformáticos que permiten, con el apoyo de equipamiento, captar, procesar, almacenar y transmitir datos e informaciones para diversos usos previamente determinados, a efectos de reducir incertidumbre en la toma de decisiones.
- c) Equipamiento: es el conjunto de soporte físico (Hardware) y soporte lógico de base (Software) que integran el parque computacional aplicado al procesamiento electrónico de datos.

Si bien las tres dimensiones tienen importancia en cuanto al tratamiento de la cuestión, es frecuente encontrar entre los especialistas diversas posturas. Ellas pueden dividirse en:

- aquellas que privilegian la definición de necesidades del usuario de la información en sus distintos niveles (público en general, agente administrativo, decisor superior, etc.).
- aquellos que privilegian las características de la tecnología (compatibilidad, sofisticación, potencia, aplicaciones, etc.).

Para el caso de la Administración Pública, este trabajo habrá de considerar que, redefinidos en un sentido ya expuesto sus marcos jurídico, organizativo y decisorio, la identificación de necesidades de información resulta el primer paso esencial en el diseño de un sistema; luego, y complementariamente, deberá seleccionarse la tecnología más apropiada que satisfaga dichas necesidades.

Esto que parece ser una secuencia lógica aceptable, funcionó en la Administración Pública de manera invertida: (6)

a) Bajo el mito "la computación todo lo puede" se produjo la incorporación a crítica e indiscriminada de tecnología de procesamiento de datos antes de definir concretamente para qué podía ser utilizada, qué necesidades debía satisfacer y a qué demandas informativas debía responder. Tal como se afirma en un trabajo sobre el tema:

"...la computación constituyó un boom económico para los fabricantes y vendedores de equipos mientras que para los usuarios de las áreas administrativas y comerciales se tradujo, en muchos casos, en incremento de problemas y costos; si bien las computadoras podían resolver cualquier problema, con tal que estuviera bien planteado y programado, los usuarios no estaban en condiciones de formular claramente sus necesidades y, consecuentemente, se contrataban equipos con la expectativa de que su sólo instalación ordenara y mejorara los procesos administrativos. Este erróneo enfoque determinó para un gran número de instalaciones el no cumplimiento de los objetivos mínimos previstos, agravándose la situación en muchos casos con un incremento de costos cuando no también el descontrol de procesos sobre los que la organización ya tenía sistemas tradicionales, quizás engorrosos e ineficientes, pero en funcionamiento".

b) Con el equipamiento incorporado, comenzaron a definirse aplicaciones y a desarrollarse sistemas, en gran medida orientados a satisfacer sólo una parte de las necesidades organizacionales, especialmente aquellas referidas a la tarea administrativa. Puede afirmarse que, en general, fueron escasas las aplicaciones vinculadas a sistemas de información para la dirección superior o la formulación de políticas.

c) Este desarrollo de sistemas tardío, acompañado por una poca creativa y lenta producción intelectual, hizo en la mayoría de los casos que el incesante avance tecnológico aconsejara el reemplazo de equipos por nuevo instrumental más potente y barato. Los nuevos equipos llevaban aparejada la necesidad de nuevos sistemas que, desarrollados a su vez tardíamente, provocaban el reinicio de un ciclo a todas luces oneroso e improductivo.

d) Mientras tanto, lo que se pensó sería administrativamente revolucionario, hoy se encuentra en avanzado estado de sub-utilización, tanto por falta de claridad en cuanto a su aprovechamiento, como por la insistente aplicación de un marco de referencia que centra exclusivamente la atención en la tecnología, dejando de lado factores organizacionales que tienen decididamente mucho más peso.

Sobre estos temas habrán de hacerse consideraciones más detalladas en los puntos destinados al diagnóstico. A continuación resultará de utilidad dividir el problema de la informática en sus tres dimensiones componentes, a los efectos de trazar un estado general de la situación actual.

Si bien no existen relevamientos exhaustivos a nivel provincial, algunos datos disponibles permiten apreciar que, a pesar de las nuevas tendencias tecnológicas, basadas en la distribución de la inteligencia y el procesamiento, en muchas provincias la informática sigue organizada en torno al tradicional y poderoso "centro de cómputos" al cual debe recurrirse para todo uso informático que los diferentes usuarios deseen realizar.

Las tendencias a la descentralización son todavía incipientes y no existe clara conciencia sobre las posibilidades que la nueva tecnología crea en cuanto a su impacto en formas organizativas, estructura de trabajo, mejoras en la productividad y atención al usuario.

Los sistemas normativos anacrónicos impiden un uso racional, de la informática. En tal sentido, las viejas regulaciones de las leyes de contabilidad, organización de los Tribunales de Cuentas, control de las cuentas públicas, y formas de contratación, anulan virtualmente las potencialidades que, en materia de agilidad en trámites y toma de decisiones, puede producir la computación electrónica de datos.

En muchas organizaciones públicas, la computación y la información que ella produce existen, pero las decisiones no pueden adoptarse en virtud de sistemas normativos anacrónicos diseñados para otro modelo diferente de organización pública.

2.3. Parque computacional y su grado de utilización

En cuanto a las aplicaciones actualmente vigentes, éstas apuntan más a resolver problemas operativos de características administrativas, que a facilitar la implementación y usos de sistemas de información para la alta dirección, sobre los cuales debe asentarse un adecuado proceso de formulación de políticas públicas.

Este problema parece no ser nuevo en el sector público en general, dado que, ya en publicaciones de varios años de antigüedad, expertos sobre el tema señalaban que "al contemplar la pobre utilización que se hace de los equipos instalados y determinar que más del 80% se cumple en tareas administrativas y contables, se deduce que lo que se realiza es una simple mecanización administrativa, lo que se debe llamar a reflexión a todo responsable de su uso". (7)

Datos más recientes muestran que el 75% de la memoria real en el sector público se destina a tareas administrativas y contables. (8)

En cuanto al grado de utilización: "en términos cuantitativos puede señalarse que, en promedio, los Centros de Procesamiento de Datos en los que se alcanzan los mayores niveles de desarrollo y aplicación en los aspectos enunciados, el grado de utilización de las capacidades disponibles se eleva, aproximadamente al 70%.

"En los Centros en que los factores antedichos no adquieren esos máximos niveles, ubicándolos en planos jerárquicos inferiores, el grado de utilización del equipamiento en relación a la potencia de cálculo disponible oscila en el orden del 45/50%". (9)

Como puede apreciarse, el parque computacional del sector público presenta un elevado porcentaje de ociosidad.

También conviene aclarar que el concepto ociosidad no significa "equipo detenido y/o sin trabajo", sino más bien equipo de gran capacidad, memoria y potencia de cálculo que se halla ocupado en tareas menores, o procesando según programas diseñados para equipamiento de menor potencia.

De aquí surge el fenómeno habitualmente denominado de "emulación", proceso por el cual un equipo de mayor potencia de cálculo y posibilidades tecnológicas funciona utilizando programas desarrollados para equipos de tecnología inferior. Este proceso de emulación es bastante frecuente encontrarlo en centros de procesamiento del Sector Público, por falta de programas adecuados al tipo tecnología incorporada.

Finalmente, el panorama planteado respecto al tema grado de utilización del parque computacional, se puede resumir de la siguiente forma:

- Salvo casos aislados, el aprovechamiento informático disponible en el Sector Público es insuficiente, refiriéndolo a la potencia de cálculo y el costo asociado al mismo.
- El diseño de las aplicaciones no acompaña, en general, a las posibilidades técnicas de procesamiento del equipamiento informático utilizado, respondiendo a filosofías anteriores de análisis de sistemas.
- En algunos casos el uso de sistemas de computación en la modalidad de "emulación" impide la aplicación real de las facilidades de procesamiento disponibles degradando la capacidad de operación de modernos equipos que funcionan como si fueran de una tecnología más antigua.
- La disponibilidad de personal, tanto en los centros de cómputo como en las áreas usuarias de la información elaborada, sin el suficiente nivel de preparación

en cuanto a la aplicación del recurso informático acorde con el avance tecnológico que se va produciendo, reduce el efecto de racionalización buscado.

- Los sistemas y procedimientos administrativos existentes resultan, en muchos casos, inadecuados para asegurar un aprovechamiento racional de los recursos informáticos que el Estado posee.

2.4. Recurso humano

Los problemas que afectan al recurso humano en el campo de la informática dentro de los sectores públicos provinciales, no son sustantivamente distintos de los problemas generales que condicionan la actividad de todos los agentes públicos dentro de las diferentes organizaciones estatales.

Aspectos vinculados a la capacitación, la idoneidad, la estabilidad, el reconocimiento del mérito, la exigencia de responsabilidades, los sistemas utilizados para medir eficiencia en el desempeño, los incentivos para la toma de decisiones, etc. juegan con valores de presencia o ausencia papeles preponderantes, en un acentuado proceso de descapitalización señalado con frecuencia y sin lugar a dudas evidente.

Esta situación general de deterioro tiene incidencia en el recurso humano de informática, el que a su vez se halla condicionado por otros factores más asociados a la específica tarea que desempeña.

Al respecto, conviene entonces realizar algunas distinciones de importancia, dado que el concepto de recurso humano es aceptado generalmente como restringido al personal que, ya sea en tarea de diseño, operación o mantenimiento, permite el funcionamiento de los centros de procesamiento de datos.

En este trabajo se pretende poner el énfasis en un concepto más amplio de recurso humano, teniendo especialmente en cuenta que, cuando se habla de sistemas de información, el equipamiento constituye una parte del problema y, por lo tanto, el recurso humano afectado a los aspectos tecnológicos o instrumentales, representa sólo una porción de la realidad a considerar.

Existe otro grupo de agentes que, formando también parte de la Administración Pública, deben considerarse receptores o utilizadores del producto final: información elaborada. A éstos se los denomina habitualmente usuarios de los sistemas de información y tienen a su cargo lo que a nuestro juicio constituye la tarea más importante: formular con claridad necesidades en materia de información y, luego, utilizar la información obtenida en el proceso de toma de decisiones.

Gran parte de los problemas informáticos en el sector público, provienen de la escasa capacidad que los usuarios finales de la información elaborada ponen al servicio de una buena definición de necesidades.

Esta afirmación, se vuelve más fuerte a medida que dejamos de considerar el nivel de empleados administrativos, y centramos la atención en las franjas más jerarquizadas, desde aquellas ocupadas en actividades de supervisión hasta las que, cercanas a la cúspide, tienen responsabilidades en el proceso de formulación (o el asesoramiento para la formulación) de políticas públicas a distintos niveles de agregación (con todos los respectivos subprocesos: detección de necesidades públicas, diagnóstico, elaboración de alternativas viables y factibles, evaluación de alternativas, programación, implementación, control de resultados, etc.).

Sin la intención de adelantar aquí la consideración de temas que tendrán un tratamiento específico más adelante (en especial los referidos a la formulación de políticas y el proceso decisorio), debe sin embargo señalarse que:

- a) La informática es un instrumento, y como todo instrumento es útil en tanto se lo sepa usar.
- b) La informática difícilmente puede por sí misma resolver problema alguno (salvo casos aislados de mecanización administrativa).
- c) Los sistemas de información y los computadores proporcionan información potencialmente útil. Lo habitual es que, si no se sabe para qué utilizar la información, los sistemas arrojen sólo un conjunto incoherente de datos, muchos de ellos irrelevantes.
- d) El usuario de sistemas debe decir qué información quiere. Ningún analista, programador, centro de cómputos o proveedor de equipamiento puede sustituir esta definición.
- e) Cuando los sistemas son definidos por analistas, centros de cómputo, etc., lo más probable es que la información obtenida jamás sea utilizada por decisor alguno.
- f) La mecanización y automatización de tareas es sólo una parte del problema administrativo vigente. De nada sirve procesar rápidamente datos, si la información luego no se utiliza.
- g) Finalmente, y suponiendo la existencia de definición de necesidades y obtención de información útil y relevante, de poco sirve dicha información si, quien debe decidir, se ve restringido por normas y controles que le impiden hacerlo.

Sin la consideración previa de estos problemas centrales en materia de recursos humanos, es virtualmente innecesario seguir profundizando sobre aspectos que, sin negarles importancia, deben considerarse subordinados: necesidades informativas y luego información; toma de decisiones luego computación electrónica; formulación de políticas luego sistemas.

Opiniones especializadas coinciden en afirmar que el usuario final de la información dentro de las administraciones públicas provinciales, carece de los mínimos elementos de capacitación necesarios para comprender el problema informático. No es extraño entonces que, a partir de allí, toda propuesta exogenerada tenga viabilidad de ser aceptada, aún cuando manifiestamente resulte inapropiada para resolver problemas existentes.

En este sentido, el tradicional estereotipo del proveedor interesado que se acerca a la Administración Pública para vender computadores inservibles, debe ser complementado por otro, que muestre a los funcionarios en su escasa capacidad para evaluar la conveniencia de incorporar un nuevo computador; esto último dicho no en cuanto a las características intrínsecas del equipo (potencia, capacidad de cálculo y procesamiento, etc.), sino en lo referente al uso que del mismo piensa hacerse.

En resumidas cuentas, debe entenderse que el alquiler o venta de equipos y sistemas es un negocio como cualquier otro y que mientras haya quien compre, seguirá habiendo alguien a quien le resulte conveniente vender. Una mayor capacidad de los estamentos directivos en los Sectores Públicos de Provincia permitirá un mejor conocimiento del problema, una adecuada definición de necesidades y una mejor interrelación usuario-proveedor.

Aún así, deberá entenderse que una mayor capacidad de ordenamiento racional por parte del Sector Público, no sólo funcionará en beneficio propio del sector, sino también de los proveedores. Sobre este particular se harán más adelante nuevas consideraciones.

Lograda la mencionada capacidad de ordenamiento, quedará aún pendiente el mejoramiento del recurso humano específicamente afectado a las tareas propias del quehacer informático. En tal sentido, el problema de las remuneraciones es hoy día uno de los más importantes.

La actividad de informática puede ser considerada una de las mejor remuneradas en el Sector Privado.

Mientras tanto, las Administraciones Públicas en general, ante la necesidad de evitar el éxodo de personal hacia las mencionadas organizaciones, ha establecido un escalafón especial para el personal que desempeña tareas de informática (denominado habitualmente personal SCD).

Si bien tal escalafón ha determinado una mejora en las remuneraciones del personal perteneciente a la actividad informática, ello no ha logrado la consecución de su objetivo primero, persistiendo a la fecha la emigración del personal más capacitado hacia las plazas mejor retribuidas. Este fenómeno se ha visto notablemente incrementado en los últimos tiempos debido al deterioro general de las remuneraciones del sector público.

Existe la situación irregular de contar con un Parque Computacional acorde con la más avanzada tecnología, explotado por un Recurso Humano sin el grado de capacitación que responda a las exigencias de tal situación. Al no contar con personal capacitado convenientemente, se produce un inadecuado aprovechamiento del equipamiento instalado como así también un bajo grado de optimización de los sistemas de información inherentes a cada jurisdicción. Ambos aspectos no pueden ser desarrollados en la forma que su importancia lo exige, sea esta económica o de gestión, si el Recurso Humano con que se cuenta para desarrollar las tareas vinculadas con ambos no posee la capacitación adecuada que tal objetivo requiere.

2.5. Sistemas

Como ya fuera señalado con anterioridad, los sistemas de información son artificios intelectuales a partir de los cuales quedan identificadas necesidades de información, mecanismos destinados a la generación de datos, canales y procedimientos en virtud de los cuales la información circula por nodos de generación y recepción de datos, y, finalmente, tecnología de procesamiento

de datos a ser utilizada para los fines expuestos:

En la definición de sistemas, un adecuado enfoque del problema debe partir de una correcta identificación de necesidades de información, lo cual en términos de Administración Pública significa tener claro un marco que contemple:

- la detección de necesidades públicas
- la elaboración de alternativas para satisfacerlas
- la evaluación de alternativas en términos de factibilidad y viabilidad.
- el proceso de toma de decisiones
- la elaboración de planes y programas
- la ejecución de acciones
- la medición de resultados y su posterior evaluación

Cada una de las dimensiones señaladas, determina necesidades en materia informativa. Algunas de ellas (en especial las primeras), requieren en general poco volúmen de datos de alto contenido informativo (tasas, índices, porcentajes, indicadores, razones, etc.); otras (en especial las últimas), necesitan mayor cantidad de datos como consecuencia de su íntima vinculación con fases operativas de los procesos de implementación de acciones públicas.

De cualquier manera, ambos conjuntos de datos no deben tener su origen en sistemas de información distintos, sino que lo deseable está constituido por un sólo sistema, que aprovecha los datos de base (aquellos utilizados en las actividades de ejecución) para generar información convenientemente procesada para la toma de decisiones en el nivel superior.

Lo mismo debe suceder a la inversa: un sistema deseable debe constituir su información de base a partir de necesidades detectadas en los niveles superiores de planeamiento y toma de decisiones.

Ninguna de las dos cosas es frecuente encontrarlas dentro del ámbito de las Administraciones Públicas Provinciales.

Los sistemas en la Administración Pública se caracterizan, en términos generales, por su crecimiento y proliferación inorgánica, mala definición de necesidades, falta de coordinación y complementación, desvinculación entre información de base e información para la decisión superior, y ausencia de criterios ordenadores globales.

Queda claro entonces que, el diseño e implementación de sistemas dentro del ámbito público no obedece a definición central alguna y surge como consecuencia de necesidades sectoriales que están superpuestas y generan duplicaciones de toda índole cuyo costo no ha sido aún evaluado.

En cuanto a la superposición o complementación de sistemas de Información vigentes en el ámbito público, si bien sobre el particular no existen relevamientos globales realizados, hay cierta información disponible para describir someramente el estado de situación.

Una observación que define en términos generales el panorama reitera lo dicho precedentemente, dado que en los Sectores Públicos de Provincia no existen organizaciones que en la actualidad planifiquen con un criterio global el desarrollo e implementación de sistemas para la propia Administración.

La inexistencia de criterios globales orientadores del desarrollo de sistemas de información, provoca la creación e implementación de sistemas que, aún suponiendo que satisfacen necesidades de alguna organización del sector público en particular, lo hacen superponiendo esfuerzos con otras organizaciones, duplicando costos en forma innecesaria y generando en el sistema global graves distorsiones por no estar (los sistemas particulares) involucrados en grandes sistemas nacionales de información para el planeamiento.

Por otra parte, y añadiendo otra dificultad adicional al listado de las existentes, la creación de sistemas se produce en forma espontánea, como producto de la mayor o menor voluntad que distintas organizaciones públicas ponen para solucionar sus propios problemas informáticos; los resultados de estas acciones espontáneas

es que, al no responder ellas a un plan rector que señale prioridades en función de necesidades de orden superior, existen ciertos sistemas que podrían haber sido relativamente diferidos en cuanto a su puesta en funcionamiento, y otros que siendo vitales, ni siquiera han sido aún pensados.

En cuanto al problema de las superposiciones, se puede ver con claridad que cada organización crea sus propios sistemas de información y bases de datos, sin tener en cuenta a otras organizaciones que, en forma total o parcial, hacen algo más o menos parecido. Los sistemas de información que operan con bases de datos referidas a recursos humanos o personas jurídicas son un típico ejemplo de superposición.

En este estudio, sería altamente favorable en cuanto al aprovechamiento de la información disponible y, paralelamente, en lo referido a la reducción de costos informáticos, rediseñar o adaptar el diseño de las distintas bases de datos de tal manera que, distribuyendo su administración en diversos entes como actualmente sucede, (sería técnicamente impensable constituir una sola base de datos centralizada, y por otra parte hay razones de seguridad que lo desaconsejan), se puedan evitar las superposiciones mediante medios técnicos de consulta a distintas bases de datos para provocar luego su integración.

Si aún así esto fuera técnicamente poco factible por falta de desarrollo infraestructural (o por otras razones que escapan a este estudio), lo que seguramente sería indispensable es diseñar las bases de datos para poder cruzar la información en caso de necesidad.

Surgen aquí ciertas consideraciones respecto de la confidencialidad en el manejo de información que, convenientemente cruzada, podría comprometer seriamente la libertad de las personas..

Este tema, que ha sido convenientemente tratado en distintos países, debe ser también objeto de consideración, dado que el acceso a datos de distintos archivos, o a ciertos datos

particulares de un mismo archivo, debería estar restringido y controlado.

Aún así, y mediando las suficientes reservas en el uso de la información, existe cierto tipo de tratamiento global de datos que sin involucrar a personas específicas, proporciona elementos de juicio para diagnósticos globales de situación, necesarios en el desarrollo de políticas públicas.

El diseño de estas bases de datos con un sentido de complementación, también debería prever la actualización simultánea y automática de todas ante la existencia de un estímulo de actualización provocado en sólo una de ellas.

Los ejemplos a desarrollar son múltiples y pueden referirse a recursos humanos, registros de personas jurídicas, registros de propiedades inmuebles, registros de automotores, etc.

La información disponible no permite augurar un buen pronóstico en tal sentido, dado que según opiniones especializadas, se puede apreciar una manifiesta exacerbación de la tendencia a la superposición y falta de complementación.

3. ELEMENTOS PARA LA ELABORACION DE UN DIAGNOSTICO

Trazado en forma preliminar un estado general de la situación, corresponde a continuación delinear algunas dimensiones útiles para la formulación de un diagnóstico. En este sentido, debe quedar claro que los elementos de juicio reunidos permiten ir visualizando distintas situaciones problemáticas, respecto de las cuales será necesario profundizar en sucesivos intentos aproximativos que, quizás, puedan iniciarse a partir de este estudio. Tal como fuera afirmado en documentos anteriores, el desarrollo de un diagnóstico de las Administraciones Públicas Provinciales es un tema que puede considerarse prácticamente inagotable, razón por la cual el ir transitando por progresivas etapas de prediagnóstico, resulta ser una de las pocas vías de acción posibles. Por lo tanto, lo que sigue a continuación debe considerarse un prediagnóstico del área informática, el cual sugerirá interrogantes y líneas gene-

rales de problemas sobre los cuales volver en futuros intentos de mayor precisión.

Existen opiniones que califican la situación de las Administraciones Públicas de Provincias como estando "al borde del paro administrativo", expresión que revela más que un estado real de cosas, la sensación percibida por todos aquellos que como contribuyentes, profesionales, funcionarios o simples observadores han tenido o tienen contacto con el fenómeno en cuestión.

Los sistemas de información (cuando no existen) y la administración de los recursos informáticos (cuando es deficiente), deben considerarse elementos que en gran medida contribuyen a generar situaciones de desorden administrativo determinantes de incertidumbre y erráticos procesos decisorios.

Sin embargo, nuestro diagnóstico hará énfasis en un punto inicial: la inexistencia de sistemas informáticos debe considerarse -a priori- más una consecuencia que un determinante del actual estado de cosas. En este sentido, mientras los distintos factores de poder vinculados al ámbito público no se pongan de acuerdo en cuanto a la necesidad de definir a la Administración como una organización altamente profesionalizada, técnicamente eficiente y operativamente dinámica, los sucesivos gobiernos se verán enfrentados a encrucijadas similares a las vividas hasta el presente: como tomar decisiones en situaciones de incertidumbre por falta de información; cómo montar sistemas informáticos de efímera existencia (durante tanto como dura el gobierno de turno), y paralelos a los precarios sistemas existentes para reducir dicho nivel de incertidumbre. Queda claro que gran parte de los esfuerzos de gobierno se pierden en el mejoramiento de la capacidad de diagnóstico y en la puesta en marcha de emprendimientos informáticos tendientes a los mismos fines, aspectos que por no estar encuadrados en un plan racional de largo plazo, tienden sistemáticamente a fracasar. Un nuevo gobierno girará 180° su proa de diagnóstico e informática y la cuestión será entonces un "volver a empezar".

Si las ideas-fuerza eficiencia, profesionalidad, dinamismo, fueran unánimemente aceptadas como políticamente comunes a todo gobierno, resultaría posible estructurar un plan de transformación administrativa para el largo plazo (10 años o más), compartido por todas las fuerzas políticas y ejecutado por estructuras administrativas permanentes, las cuales deberían responder en términos profesionales a las responsabilidades implicadas en un plan de tal naturaleza.

El desarrollo específico de la informática en la Administración Pública incluido en dicho plan de transformación, requiere precisamente de esta gran cobertura política previa, dado que en este campo no puede haber horizontes de planeamiento inferiores a los diez años; esto no significa obtener resultados al cabo de diez años, sino alcanzar un desarrollo pleno en dicho lapso, con logros en etapas intermedias.

Aún así, y si bien una concertación política sobre el particular puede dar origen a importantes y continuadas acciones vinculadas a la informatización de los Sectores Públicos, queda por resolver la cuestión ya planteada respecto de la informática como factor clave del desarrollo administrativo. Si el tal acuerdo político fuera posible; y a partir de allí se dieran las condiciones de poner en marcha el referido plan informático, debería tenerse en cuenta, como cuestión previa de vital importancia, que de poco sirve la información en una organización poco habituada a hacer uso de ella y, adicionalmente, diseñada más para entorpecer la acción con controles y normas, que para utilizar la información como elemento dinamizador del proceso decisorio.

Al respecto entonces, se abren a partir de aquí dos vías de acción simultáneas: una, es la de dotar a las Administraciones Públicas de Provincia de un elevado grado de modernidad tecnológica a través de la informática; la otra, es instrumentar profundas transformaciones del marco jurídico-normativo que favorezcan e incentiven el uso de la información en el proceso de decidir, y que no entorpezcan, sino por el contrario impulsen, las acciones que de tales decisiones pueden derivarse.

Dejando perfectamente en claro la necesidad de actuar simultáneamente en ambas vías de acción, se considerarán a continuación algunos elementos de diagnóstico específicos del área informática.

Un punto de partida, es el de la falta de definición de necesidades informáticas para la dirección superior y el planeamiento. En términos generales, puede afirmarse que dicho fenómeno incide en la inexistencia de sistemas de información elaborados e interconectados con un sentido global. Tal situación puede apreciarse no sólo a nivel de datos agregados sino, y fundamentalmente, en las distintas bases generadoras y sistematizadoras de datos primarios, las que operan sin criterios de complementariedad; es decir, allí donde se han iniciado intentos de sistematización, los esfuerzos se encaminan a la resolución de problemas administrativos puntuales, en especial referidos a la mecanización de procesos rutinarios. Aún estos casos -considerados en conjunto- no están interconectados, lo cual genera superposición de archivos, procesos, rutinas y procedimientos.

En materia informática, la falta de un plan rector que señale objetivos, necesidades a satisfacer y prioridades a cumplir, deriva en intentos aislados de distintas organizaciones públicas que, independientemente unas de otras, tratan de solucionar sus propios problemas internos. Gran parte de tales problemas tienen características comunes y estandarizables para todo organismo público, hecho que si se tuviera adecuadamente en cuenta, permitiría facilitar el desarrollo de acciones globales para toda la Administración.

Al referido estado general de cosas también contribuye la existencia de organismos centrales a cargo del tema, con manifiesta debilidad política para asumir un rol líder en la concepción y posterior puesta en marcha de tal plan informático.

La multiplicidad de esfuerzos aislados de distintos organismos públicos, ha provocado en el terreno informático diversas disfuncionalidades a saber: (10)

a) Incorporación indiscriminada de equipamiento tecnológico de procesamiento de datos, la cual se produjo, y aún se sigue produciendo, a partir de la creencia que "la computación todo lo puede",

ÿ que la sola presencia de un computador es capaz de solucionar todos los problemas administrativos y organizativos existentes.

b) Escaso desarrollo de capacidad crítica evaluativa del tipo de tecnología y aplicaciones más convenientes para los problemas que deben enfrentarse, factor que realimenta positivamente la incorporación indiscriminada.

c) Equipamiento de cierta complejidad y potencia que, una vez incorporado, debe esperar largo tiempo hasta que el desarrollo de aplicaciones adecuadas a necesidades no del todo bien definidas, permita su funcionamiento bajo condiciones mínimas de racionalidad y eficacia.

d) Como consecuencia de c), se ha producido un acentuado nivel de subutilización del parque computacional instalado en el Sector Público, lo cual no necesariamente implica "equipamiento sin funcionar" sino más bien tecnología de orden superior funcionando con "software" desarrollado para equipos con menores posibilidades ("emulación"), o bien aplicado a actividades de escasa importancia.

e) Falta de compatibilidad entre los equipos existentes, lo cual crea restricciones a las futuras posibilidades de encarar proyectos informáticos globales para todo el Sector Público.

f) La falta de interés en el tema ha provocado la descapitalización del recurso humano afectado a tareas informáticas. Esto origina a su vez problemas de ineficiencia y baja productividad en el desarrollo de programas y aplicaciones, las cuales se encuentran generalmente disponibles una vez que el proceso natural de obsolescencia tecnológica hace aconsejable el reemplazo de los equipos y la incorporación de nuevos, los que al encontrarse sin aplicaciones desarrolladas trabajan por "emulación", reiniciándose de esta manera un circuito de ineficiencia sumamente oneroso.

g) Superposición a nivel de bases de datos de los sistemas informáticos que en forma totalmente autónoma y aislada funcionan en la actualidad. El costo de tal superposición también puede descomponerse en varias dimensiones contribuyentes, siendo las más importantes aquellas vinculadas con los esfuerzos que varias orga-

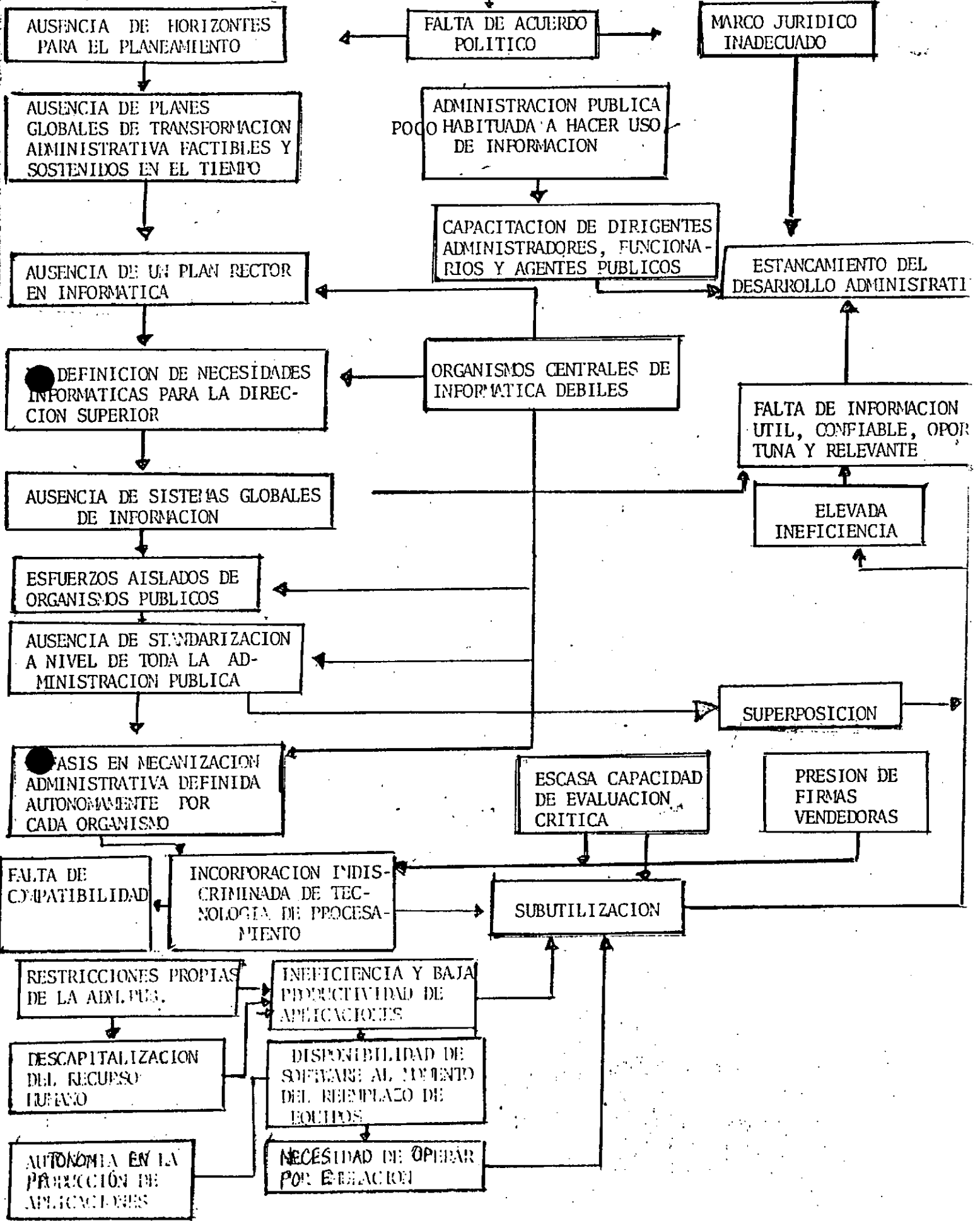
nizaciones destinan a mantener la misma información en bases de datos distintas y a actualizar dicha información por vías administrativas diferentes (la mayoría de las veces sumamente onerosas para la organización y el usuario); a esto hay que sumar la absoluta falta de complementación e intercambiabilidad de archivos, lo cual pone un freno muy importante a la creación de sistemas integrados para la standarización administrativa y de sistemas globales para la dirección superior y el planeamiento.

h) Lo señalado precedentemente redunda finalmente en una elevada ineficiencia de la actividad informática en el sector público; el gasto podría ser racionalizado en términos de costos unitarios, aún cuando el desarrollo administrativo del sector público, a partir de reformas estructurales básicas (concertación política del rol, rediseño del marco jurídico, identificación de necesidades informáticas), y la definición de un plan informático rector global para el largo plazo, habrá de exigir un importante vuelco de recursos financieros en los próximos diez años (los cuales, como se verá más adelante, tienen garantizados un adecuado nivel de retorno de la inversión).

i) Finalmente, la falta de información confiable, útil, oportuna y relevante hace dificultoso el proceso administrativo y muy especialmente el decisorio, provocando una situación de estancamiento sobre la cual confluyen, tal como hemos analizado, no sólo factores estrictamente tecnológicos sino también factores políticos.

j) A ellos habrá que sumar el hecho de Administraciones Públicas poco habituadas a utilizar información para decidir por falta de adecuada capacitación de altos funcionarios, administradores y agentes públicos en general. Este factor también juega un rol clave si se tiene en cuenta que de poco serviría disponer de información sin recurso humano capacitado para utilizarla.

ADMINISTRACION PUBLICA
NO DEFINIDA COMO
ORGANIZACION PROFESIONALIZADA
EFICIENTE Y DINAMICA



4. ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA PROPUESTA

La elaboración de una propuesta para el área de informática no puede ser escindida de un marco situacional que involucra restricciones y condicionantes generales a ser superados en algunos casos previa y en otros simultáneamente con el inicio de acciones específicas.

Las propuestas para superar tales restricciones generales son:

4.1. Propuestas generales

- I - Trabajar conceptualmente sobre la base de una imagen-objetivo de Administración Pública básicamente caracterizada por las siguientes dimensiones:
 - organización moderna
 - eficaz, eficiente y dinámica
 - dotada de ciertos elementos que le aseguren estabilidad y continuidad a sus funciones y principales emprendimientos.

- II - Lograr la concertación de grandes decisiones políticas que den solidez a este nuevo orden administrativo, el cual debe:
 - surgir de un acuerdo de fuerzas sociales interactuantes dentro del ámbito público.
 - ser asumido como compromiso de largo plazo.
 - ser respetado como condición esencial para la consolidación de un orden democrático estable y reconocido como herramienta fundamental para el desarrollo económico y social del país.

III - Insertar la política de informática dentro de una política más global de mejoramiento administrativo público que abarque un rediseño al marco jurídico-normativo, el desarrollo de nuevos valores administrativos y el mejoramiento cualitativo del recurso humano existente.

Ambas propuestas generales son de decidida importancia si se tiene en cuenta (y se podrá apreciar con mayor claridad en las páginas siguientes) que las acciones específicas a ser encaradas en el terreno de la informática deben ineludiblemente contar con horizontes de planeamiento de largo plazo e involucran inversiones cuantiosas, las que no pueden quedar libradas a eventuales factores de súbita falta de financiamiento o discontinuidad por razones políticas.

Si ambas propuestas generales pueden consolidarse a nivel de acuerdos PREVIOS concretos entre las principales fuerzas políticas que se suponga hayan de tener relevante actuación futura dentro del ámbito público, resulta posible pensar en encarar acciones específicas que se pasan a detallar a continuación:

4.2. Propuestas específicas

4.2.1. Definir las necesidades informáticas para las Administraciones Públicas Provinciales -

La definición de necesidades habrá de realizarse a partir de dos criterios básicos:

a) Areas de la sociedad respecto de las cuales se requiera información sistemática en cuanto a características, carencias, producción, etc.

b) Estructuras funcionales internas a la Administración diferenciadas horizontal y verticalmente, con especial énfasis puesto en los requerimientos de información de distinto grado de agregación, según niveles de responsabilidad involucrados en

la toma de decisiones.

Ambos criterios deben ser tenidos en cuenta simultáneamente para evitar el diseño de:

a) Buenos sistemas de información carentes de relevancia informativa.

b) Existencia de buena información no disponible por falta de oportunidad, sistematicidad, nivel de agregación, sistemas de procesamiento, etc.

4.2.2. Realizar un relevamiento general de sistemas de información -

Dicho relevamiento tendrá por objeto trazar un mapa lo más exhaustivo posible de los actuales sistemas de información en uso y tendrá suma utilidad para el desarrollo de futuras tareas de compatibilización, coordinación, rediseño y racionalización de sistemas.

4.2.3. Elaborar un diagnóstico del sector

A partir del diagnóstico habrán de surgir los vacíos informáticos que requieren desarrollo y la identificación de su correspondiente nivel de resolución. En este sentido, vacíos informáticos hay muchos; lo importante es poder discriminarlos por su nivel de detalle a los efectos de que su resolución sea asignada a las instancias correspondientes.

Al respecto se debe aclarar que todos los problemas informáticos no pueden ser resueltos a partir de una decisión o un instrumento centralizado (llámese Plan Rector o similares), sino que habrá de resultar conveniente descentralizar el desarrollo y ejecución de distintos sistemas periféricos en diversas instancias intermedias de menor nivel.

Lo que no puede quedar librado a instancias periféricas es la determinación del diseño y la política general a seguir; lo cual indudablemente debe estar incluido en el mencionado Plan Rector.

4.2.4. Elaborar un Plan Informático Rector para los próximos 10 años

Como se decía previamente, estarán incluidas aquí las políticas generales orientadoras de la información en la Administración Pública, junto con ciertos instrumentos globales destinados a definir grandes sistemas de información y sus elementos componentes, con especial énfasis en aquellos vinculados a la formulación de políticas y la dirección superior.

A partir de allí resultará posible insertar sistemas de información más específicos que no formarán parte del Plan Rector, ya que su desarrollo resultaría dificultoso a nivel central. Para favorecer la coordinación global, el diseño básico deberá contener los elementos de nexo necesarios que permitan ir vinculando sistemas específicos con sistemas generales.

Si bien resulta difícil anticipar los contenidos del Plan Rector sin un diagnóstico preciso, el prediagnóstico elaborado en páginas anteriores permite esbozar algunas líneas de principal interés:

a) Diseño o rediseño de grandes sistemas provinciales para el planeamiento y la toma de decisiones superiores.

- El diseño incluirá aspectos globales, señalará la existencia de los principales subsistemas (los que requerirán un desarrollo especial fuera del plan) y contendrá definiciones en cuanto a los requerimientos de información para el planeamiento.

- Los mencionados sistemas deberán tener en cuenta la existencia de escalones intermedios de planeamiento, re-

presentados por distintos niveles jerárquicos a lo largo de toda la organización. De esta forma, los sistemas proporcionarán información de distinto grado de agregación según el nivel de que se trate, apoyando operativamente el concepto de planeamiento participativo por sucesivas etapas de integración (este concepto se desarrollará con mayor amplitud en el próximo capítulo).

- Se tendrá asimismo en cuenta que una completa apreciación de la situación debe incluir información proveniente de distintos ámbitos del país, lo cual obliga a pensar en la existencia de subsistemas de información a nivel provincial integrables a los del nivel nacional.

b) Diseño o rediseño de grandes bases de datos para el planeamiento.

- Estas bases de datos, a partir de las cuales será posible hacer funcionar sistemas administrativos operativos y, al mismo tiempo, agregar información para los sistemas de planeamiento y dirección superior, deben tener ciertas características de funcionalidad inexistentes al presente.

- Si por diversas razones (técnicas, de seguridad, etc.) no es posible armar una gran base de datos compartida por diversos organismos públicos, sí será indispensable que cada base de datos creada sobre una misma unidad de análisis, tenga elementos que permitan el intercambio de información, o bien ciertas claves identificatorias a los efectos de que todas puedan estar al día a partir de la actualización de datos en sólo una de ellas.

- Este criterio general debe ser eje central en el armado de las futuras bases de datos en Administración Pública, y será utilizado con un sentido de globalidad, procurando una completa estandarización de procedimientos que exceda el nivel central o nacional e involucre los sistemas provinciales y municipales.

- De esta manera se lograrán importantes avances, tales como:

evitar duplicaciones de datos similares (por ejemplo varias bases de datos similares que se utilizan para facturar servicios públicos, recaudar ciertas tasas, o aplicar ciertos impuestos).

. evitar pérdidas de tiempo para contribuyentes o usuarios por la necesidad de actualizar sus datos en varios organismos públicos simultáneamente..

. lograr una mayor simplicidad administrativa y un mayor control.

Existen en las bases de datos superposiciones cuyo tratamiento será necesario efectuar, a los efectos de decidir si se mantienen por razones de seguridad, o bien se eliminan mediante fusión. En caso de optarse por mantener la superposición, las diversas bases se interconectarán mediante claves de intercambio de datos. Al margen de su utilidad específica, este requisito técnico podría servir, además, como punto de partida para que cada ciudadano tuviera un sólo número identificador en todos los registros públicos (y en lo posible también privados), lo cual de por sí constituiría un avance sumamente simplificador en la vida cotidiana de las personas.

- A los efectos de lograr que las mencionadas bases de datos contengan información actualizada, será necesario complementar la acción que habitualmente se ejerce desde la Administración hacia la sociedad con otra inversa, que vincule a la sociedad con la Administración. En este sentido existen cierto tipo de datos que sufren periódicas alteraciones cuya detección no es posible sino a través de un acto voluntario-declarativo (por ejemplo: estado de salud, instrucción parasistemática, carencias sociales, etc.). Al respecto, resultará necesario estructurar mecanismos que favorezcan actitudes tendientes a la actualización, aprovechando la información ya disponible en organizaciones privadas (federaciones, colegios profesionales, grandes empresas, cámaras empresarias, etc.)

o bien fomentando la actualización mediante recompensas especiales.

- Sin embargo, debe señalarse que para hacer realidad esta "vuelta de la sociedad a la Administración" deberá pensarse en modificar fuertemente dos actitudes sociales básicas:

. La voracidad fiscal (real o percibida) que recurre a todo tipo de información para lograr mayores fuentes de recursos

. La evasión fiscal, que ha convertido a la sociedad argentina en el paradigma de la actividad marginal o no declarada.

Sin importantes ajustes de ambos factores, es inútil pensar en obtener alguna respuesta social vinculada con el proporcionado de información fidedigna para actualización de base de datos, ni aún recurriendo al artificio del secreto informativo.

- De cualquier forma, será sumamente importante desarrollar los sistemas de información a partir de concepciones amplias que incluyan los esfuerzos que en tal sentido puede aportar el sector privado, dado que en algunos casos ello resulta vital para la apreciación completa de ciertas situaciones sociales. Se pueden citar como ejemplo la información que entidades del sector privado aportan para cuentas provinciales, la información sobre estado de salud de las personas que podrían aportar organizaciones hospitalarias del ámbito privado, información sobre comercialización de productos que se podría originar a partir de los registros existentes en cámaras empresarias, etc. En resumidas cuentas, la participación del sector privado en la generación de datos para los sistemas informativos del sector público, permitiría un mejor aprovechamiento de esfuerzos y un menor costo de mantenimiento de sistemas para las Administraciones Públicas.

- Quizás el problema esté centrado en cómo lograr la participación del sector privado en la generación de datos, dado que ello representa un cierto esfuerzo organizativo y financiero. Sin embargo y sobre el particular, existirían ciertas fórmulas de

prestación y contraprestación de servicios, dado que, mientras el sector privado proporciona datos en bruto, el sector público podría devolverle datos con un mayor nivel de elaboración o permitirle el acceso a ciertos datos globales o particulares de interés sin cargo alguno.

c) Estandarización de sistemas administrativos generales.

- Esto podría hacerse aprovechando las ventajas que ofrece en tal sentido la tecnología informática. Algunos de los principales sistemas estandarizables son:

- . Presupuesto
- . Contabilidad Pública
- . Procedimientos administrativos generales (eliminación del expediente)
- . Inventario de bienes patrimoniales
- . Tesorería General
- . Compras y Suministros
- . Administración de Personal
- . Recaudación impositiva y aduanera
- . Trámites Judiciales
- . Facturación unificada de servicios públicos
- . Pagos de servicios Públicos
- . Consultas del público por estado de trámites.

- En todos estos casos, el Plan Rector contendrá definiciones generales y asignación de responsabilidades en cuanto al desarrollo específico de sistemas.

d) Equipamiento

- Si bien este factor ha sido generalmente considerado crítico, y sobre él se ha puesto el énfasis en todo proyecto de informatización, cabe destacar que hoy son muchas las posibilidades tecnológicas que, con similar grado de adecuación, permiten satisfacer necesidades, siempre y cuando ellas se hallen bien definidas.

- El Plan Rector deberá contener líneas generales de políticas que aseguren el logro de:

- Capacidad de respuesta en el equipamiento incorporado.
- Compatibilidad entre marcas diferentes.
- Adecuación entre necesidades detectadas y tecnología a incorporar para satisfacerlas.
- Responsabilidad de la firma vendedora en cuanto a calidad, atención y servicio.
- Elevada capacidad evaluativa por parte de los organismos públicos en cuanto a calidad y adecuación tecnológica.
- Distribución de la inteligencia y el procesamiento.

e) Recursos Humanos y Consultoría.

El Plan Rector definirá una política de recursos humanos según las siguientes líneas directrices:

- Formación de reducidos equipos de especialistas de alta excelencia, que tanto a nivel central como periférico, estén en condiciones de identificar necesidades, formalizar orientaciones generales de diseño y desarrollo de sistemas, y definir el equipamiento adecuado para satisfacer los mencionados requerimientos.

- El desarrollo de programas, aplicaciones específicas y software de detalle en general, estará a cargo de consultoría del sector privado, a través del sistema de locación de obra; las tareas asignadas serán concretas, bien definidas y adecuadamente cronogramadas.

- Se mantendrán pequeños planteles de recurso humano especializado para tareas de mantenimiento general de programas o pequeñas adaptaciones.

- Se racionalizará el uso de recurso humano específicamente afectado a las tareas de operación.

- Se elevará el nivel de las remuneraciones hasta equipararlas con sus similares del sector privado.

- Este conjunto de líneas directrices se supone que habrá de revertir una acentuada tendencia "autonomista" actualmente vigente, según la cual toda la actividad de informática debe desarrollarse dentro de la Administración Pública.

- Por otra parte, la subcontratación de consultoría privada incrementará el actual nivel de eficiencia en la producción y calidad de software y permitirá ejercer un mayor control en cuanto a cronogramas y plaxos.

- Asimismo, el nivel del gasto por unidad de producción será sustantivamente más bajo, aún contando el incremento de las remuneraciones. Sobre este particular se hacen algunas precisiones adicionales más adelante.

f) Crear un Sistema Federal de Informática, dentro del Sistema Nacional de Planeamiento, que coordine los esfuerzos de las distintas provincias.

g) Rol de los proveedores de tecnología

Hasta el presente, el rol de los proveedores de tecnología ha sido procurar una mayor penetración de ventas en un mercado de Sector Público caracterizado por su atomización (cada organización compra por su lado lo que se le ocurre; o lo que le venden) y por las restricciones propias impuestas a partir del mismo sistema: como no está nada claro qué objetivos se persiguen, existe una natural tendencia a restringir en todo lo posible el desarrollo de la informática. Esto último se practica por la vía de distintos mecanismos: reducción de recursos destinados a tales fines, innumerables instancias de estudio y aprobación, intervención burocrática de niveles centrales, demoras en las contrataciones, etc.

Si bien hay quienes sostienen que este estado de cosas favorece a los proveedores por la atomización de la demanda y las mayores posibilidades de penetración, esta propuesta pone el

énfasis en el otro extremo, dado que el actual estado de indefinición no favorece a las Administraciones Públicas, imposibilitadas de salir de su secular pozo de ineficiencia, ni tampoco a los proveedores, los que si concertaran con las Administraciones una política de provisión de tecnología para los próximos diez años, sobre la base de un plan de expansión de la informática, se verían notablemente más favorecidos por varias razones:

- desarrollo de un esfuerzo menor de ventas y colocación de productos.
- importantes montos de contratación en juego.
- planificación del desarrollo de estrategias de inversión más racionales.

Por los motivos expuestos, los proveedores deberían propiciar la existencia de un Plan Rector de diez años y redefinir su rol a los efectos de negociar con los Estados Provinciales una nueva estrategia de comercialización, sin lugar a dudas mucho más racional que la actual.

En este sentido, el problema no está radicado en las firmas vendedoras, sino en las Administraciones Públicas que durante 20 años no ha sabido definir sus necesidades.

Si a partir de esta propuesta, quedan formuladas algunas líneas de acción a seguir que excedan el corto y el mediano plazo, estaremos en mejores condiciones de concertar con las firmas vendedoras una política de aprovisionamiento tecnológico para el largo plazo con beneficios para ambas partes.

h) Rol de la consultoría

Distinto parece ser en cambio el rol que puede desempeñar la consultoría local, que en lo referente al diseño de aplicaciones y programas, puede y debe estar en mejores condiciones de ofrecer soluciones más adecuadas que la consultoría importada. por otra parte, la Argentina debería en este caso aprovechar sus

ventajas comparativas centradas fundamentalmente en la calidad de su recurso humano.

En tal sentido, los Planes Informáticos deberán prever un amplio apoyo a la actividad de consultoría, siempre y cuando ésta responda seriamente a las exigencias del mismo. Dado que en este caso los montos a contratar por servicios de consultoría son importantes, cabe figurarse que la capacidad de respuesta y organización habrá de verse adecuadamente estimulada, sobre todo si se tiene en cuenta que la calidad del recurso humano no representa una restricción digna de considerarse.

Referencias Bibliográficas

1. Foro Informático Argentino, Chamero J. y otros, mimeografiado, Buenos Aires, 1981
2. Bell Daniel, El advenimiento de la sociedad post-industrial, Alianza Editorial, Barcelona, 1978
3. Foro Informático Argentino, op cit.
4. Felcman Isidoro, Burocracia Pública: tecnología informática, condicionantes políticas y transformación cultural. Mimeografiado. 1985.
5. Foro Informático Argentino, op. cit.
6. Felcman I. y Krieger M. La informática en el sector público, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1984.
7. Marin I, Chamero J, Diaz Trepato F. Ingeniería de sistemas e informática. Mimeografiado, 1981.
8. Registro de Recursos Informáticos años 1980 y 1982. Subsecretaría de Informática de la Nación.
9. Idem anterior.
10. Felcman y Krieger, op. cit.

PLANIFICACION PARTICIPATIVA

EN EL SECTOR PUBLICO

Lic. Isidoro Luis Felcman

Lic. Mario José Krieger

-Mayo de 1986-

I N D I C E

PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL SECTOR PUBLICO

I. Fundamentos

1. Hacia un nuevo concepto de planificación en el sector público
2. ¿Porque debe el Estado planificar?
3. Determinación de necesidades sociales
4. Diagnóstico de la realidad
5. Identificación de problemas relevantes y fijación de prioridades
6. La planificación participativa
 - 6.1. El Estado y la Administración Pública como instancia articuladora
 - 6.2. El rol de la legislatura en la planificación
 - 6.3. El rol de los partidos políticos y la planificación
 - 6.4. El rol de la sociedad

II. Propuestas sobre estructuras de planificación

1. Ambitos e instancias como conceptos
2. Ambitos
3. Instancias
4. Matriz de ámbitos-instancias
5. Ambito nacional
6. Ambito provincial
 - 6.1. Instancia de articulación y formulación
 - 6.1.1. Gobierno y administración pública provincial
 - I. Administración central y administración descentralizada
 - II. Niveles decisorios en la administración central: de lo global a lo específico

- III. Niveles decisorios en la administración central: de lo específico a lo global
- IV. Las funciones de apoyo a la planificación
 - a. Nivel de gobernación
 - b. Nivel de Ministros
- V. Consejo Provincial de Planificación
- VI. Consejos Sectoriales de Planificación
- VII. Secretaría de Planificación
- VIII. Direcciones de Planificación
- IX. Las relaciones funcionales
- X. Estructura de la Secretaría de Planificación

6.1.2. Consejo de Municipios para la Planificación

6.2. Instancia de orientación y convalidación

6.3. Instancia de Expresión, Petición, y Consulta

6.3.1. Sistema de participación y sus vinculaciones con el poder central

6.3.2. Mecanismos para incrementar la participación en cuestiones de planificación

- a. Fortalecimiento del Poder Legislativo
- b. Fortalecimiento de los vínculos Poder Ejecutivo-Poder Legislativo
- c. Mejoramiento de la capacidad evaluativa y de control del legislativo
- d. Amplia difusión de la información relacionada con la gestión administrativa
- e. Fortalecimiento de los partidos políticos
- f. Fortalecimiento de los mecanismos de consulta sectorial
- g. Participación de la sociedad en el control de la acción administrativa

7. Ambito Municipal

- 7.1. Instancia de articulación y formulación
- 7.2. Instancia de Orientación y Convalidación
- 7.3. Instancia de Expresión, Petición y Consulta

8. Organizaciones componentes de la matriz ambitos-instancias

III. Propuestas sobre procesos para la formulación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas

1. Actividades de diagnóstico

- 1.1. Análisis de la situación
- 1.2. Modelos deseados de comportamiento

2. Políticas de largo plazo

3. Planes plurianuales

- I. Metas sectoriales y recursos globales
- II. Programación plurianual no detallada

4. Programación plurianual y presupuesto

5. Ejecución presupuestaria

6. Registración de los resultados

7. Evaluación y control de gestión

I

PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL SECTOR PUBLICO

-FUNDAMENTOS-

1. HACIA UN NUEVO CONCEPTO DE PLANIFICACION EN EL SECTOR PUBLICO

La planificación en el sector público, es un concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo desde posiciones mecanicistas y rígidamente estructuradas, hacia propuestas más flexibles y orgánicas.

En la concepción tradicional, la planificación en el sector público es una actividad que sólo puede ser realizada por planificadores profesionales. Encerrados en un gabinete aséptico, los expertos en planificación obtienen como producto de complicadas proyecciones y formulaciones técnicas, voluminosos tomos conteniendo planes que son ofrecidos para que los demás (burócratas, técnicos, políticos, operadores económicos, comunidad en general) ejecuten.

Los distintos sectores de la sociedad, independientemente de los intereses y valores que en realidad defienden, deben acomodar (o se supone que deben hacerlo) su comportamiento a las propuestas y proyectos contenidos en el plan.

Para los planificadores profesionales, la participación significa tener en cuenta los deseos, esperanzas, y expectativas de los demás, pero de la manera en que ellos, como expertos, los ven.

El planificador se convierte entonces en un tecnócrata no comprometido valorativamente, que busca las "mejores" soluciones (en algunos casos hasta pretende optimizarlas) en función de proyecciones sobre recursos disponibles y planteos sobre objetivos y metas, cuya vinculación con la realidad es, en general, lejana.

La estructura y los procesos que el sector público adopta para desarrollar esta concepción de la planificación se caracterizan por su verticalidad y rigidez. La planificación se realiza desde los staffs técnicos hacia la línea, y desde allí recorre las sucesivas instancias jerárquicas de arriba hacia abajo, siguiendo patro-

nes de imposición típicos de las estructuras burocráticas y autoritarias.

Este modelo de planificación tuvo su origen en los países desarrollados como respuesta natural a modalidades contextuales, donde una larga tradición democrática permitió sintetizar valores, metas y proyectos estables en el tiempo y compartidos por el conjunto de la sociedad.

En estos contextos, el planificador cumple un rol ordenador, optimizador en el uso de los recursos, y su asepsia valorativa se justifica por la estabilidad y consolidación de decisiones compartidas, en virtud de la vigencia (del) plena y continuada de democracias estables.

En los países latinoamericanos y en la Argentina en particular, este modelo fue rápidamente copiado e implementado casi sin adaptaciones, como imposición de la Alianza para el Progreso que, a principios de la década de los 60, exigió de los países del área un fortalecimiento de sus estructuras de planificación.

Finalmente, y con la ruptura del orden constitucional, el modelo de planificación elitista, ya oportunamente impuesto, fue perfeccionado por los regímenes militares que encontraron allí un instrumento idóneo para la consolidación de su dominación autoritaria.

Hoy día los países desarrollados están abandonando este modelo. La crisis económica mundial y los grandes cambios tecnológicos hacen necesario volcar los esfuerzos hacia procesos y estructuras de planificación más flexibles, que involucren fuertemente a los participantes, y que den lugar al ejercicio pleno de sus capacidades. La crisis obliga a la búsqueda de soluciones imaginativas, creativas y democráticamente compartidas.

Quizá por primera vez, resulte posible descubrir que la problemática del cambio en países desarrollados y en vías de desarrollo tiene, respecto del tema que nos ocupa, puntos de contacto.

En nuestro caso, el argentino, el incipiente proceso de democratización que vive la sociedad, sumado a la compleja problemática de una crisis económica sin precedentes, hace necesario pensar en modelos de planificación diferentes a los utilizados durante los últimos 25 años.

Estamos experimentando un importante cambio de valores y condiciones. La racionalidad política está nuevamente en juego. La participación debe entonces revalorizarse como factor clave, y la planificación debe garantizarla.

"La racionalidad política es la cuestión fundamental, porque se preocupa por la preservación y el mejoramiento de las estructuras de decisión, y las estructuras de decisión son la fuente de todas las decisiones. Las decisiones no políticas son alcanzadas considerando un problema en sus propios términos, y evaluando las propuestas de acuerdo a cuan bien ellas lo resuelven. La mejor propuesta puede ser aceptada independientemente de quien la desarrolla o quien se opone a ella. En cambio, en las decisiones políticas, la acción nunca está basada en los méritos de la propuesta, sino siempre en el hecho de quien la patrocina o quien se opone a ella. La mejor propuesta disponible no debería ser aceptada sólo porque es mejor; ella debería ser diferida, objetada, discutida, hasta que una proporción importante de la oposición desaparezca. El compromiso es siempre un procedimiento racional, aún cuando dicho compromiso se establezca entre una buena y una mala propuesta" (1).

(1) Wildawsky A. The political economy of efficiency. Artículo incluido en Política, programs and budgets, James Davis (jr) (comp.) Prentice Hall, 1969.

En esta nueva concepción, el mismo proceso de planificar es el producto más importante. A través de la participación en el proceso, los distintos actores sociales (técnicos, burócratas, políticos, funcionarios, empresarios, trabajadores, ciudadanía en general) pueden involucrarse. La participación los capacita para adquirir una mejor comprensión de los intereses y problemas en juego, y desarrollar a partir de allí procesos de negociación y concertación que sintetizen proyectos políticamente viables, y den elementos para la generación de soluciones técnicamente factibles.

El nuevo concepto de planificación participativa implica:

a) Para la sociedad en general, la generación de mecanismos y estructuras que aseguren ordenada y democráticamente la explicitación de necesidades e intereses sectoriales, junto con procesos de articulación que garanticen la existencia de proyectos compartidos.

b) Para el sector público en particular, la necesidad de aceptar "que nadie puede planificar eficientemente para otro que no sea él mismo. Es mejor planificar para uno mismo, aunque sea mal, que permitir que otros planifiquen para uno, aunque sea bien" (2). En la planificación participativa, los planes no son preparados por staffs técnicos de expertos en planificación, sino son las mismas unidades de líneas las que se encargan de hacerlo.

En este contexto, el planificador profesional tiene su principal rol en "alentar y facilitar la planificación de los demás por ellos mismos. Los profesionales deben proporcionar la motivación, la información, los conocimientos, la comprensión, la prudencia y la imaginación que requieren los demás para planificar eficientemente por su propia cuenta". (3).

(2) y (3) Ackoff R. Planificación de las Empresas del Futuro, Edit Limusa, México, 1983.

Esto último lleva entonces a la necesidad de generar estructuras diferentes de las tradicionalmente conocidas; menos jerárquicas, más flexibles y descentralizadas, con canales más fluidos de comunicación y procesos decisorios que se articulen simultáneamente de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba.

El proyecto que nos ocupa consiste en diseñar estructuras y procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas, que resulten adecuados a esta nueva concepción. La idea es desarrollar este proyecto para los ámbitos públicos provinciales. Cuando hablamos de políticas públicas, hacemos referencia a las actividades básicas que diseñan y desarrollan los Estados y sus respectivos sectores públicos provinciales, utilizando recursos públicos como forma de financiamiento.

Al respecto, las políticas públicas están relacionadas con el ejercicio de diferentes roles estatales:

- a) De articulación: cuando el Estado interviene en conflictos y negociaciones entre particulares, con el fin de conciliar intereses sectoriales contrapuestos.
- b) De regulación: cuando el Estado produce normas destinadas a fijar reglas de juego y procedimientos a los cuales deben ajustar su comportamiento los diferentes actores sociales.
- c) De producción: cuando el Estado ofrece a la comunidad bienes y servicios en sus más variadas formas.

Este proyecto, se ocupará de diseñar estructuras y procesos para la planificación, ejecución, control y evaluación de políticas públicas, que tengan relación con los tres tipos de roles antes enunciados. Sus propuestas serán sobre formas organizacionales: ellas no estarán referidas a roles sustantivos.

En tal sentido, el proyecto no definirá una línea ideológica sobre

roles que debe desempeñar el Estado. Simplemente enfatizará que, independientemente de dichos roles, el Estado y su aparato administrativo deberán planificar, ejecutar y evaluar sus propias políticas; y para ello, deberán diseñar formas organizacionales adecuadas.

En tal sentido dos aspectos básicos deberán tenerse en cuenta:

a) Estructurales: tomarán en consideración cuatro sectores básicos de planificación, e implicará el diseño de estructuras que aseguren su efectiva participación y articulación. Dichos sectores son:

- I. Nacional o Federal: que involucra a la Nación y sus Provincias y que con seguridad condicionará la modalidad estructural a adoptarse en una provincia específica.
- II. Provincial: que involucra a una provincia y sus respectivos departamentos o municipios. Deberá contemplar la relación Provincia-Municipios, y las relaciones entre los tres poderes provinciales, especialmente las atribuciones y funciones del Poder Ejecutivo y el Legislativo en la planificación.
- III. Operadores sectoriales y comunidad: involucra a organizaciones intermedias representativas de intereses sectoriales y a la ciudadanía en general.
- IV. Administración Pública: donde se articularán mediante diseños adaptativos y flexibles estructuras de planificación participativa.

b) De proceso: incluirá el desarrollo de instrumentos que aseguren la efectiva materialización de:

- políticas de largo plazo
- planes plurianuales
- programación plurianual y presupuestación por programas
- ejecución presupuestaria con énfasis en logros sustantivos
- registración de resultados alcanzados según lo previsto pro

gramáticamente

- evaluación y control sustantivos de la gestión.

2. ¿PORQUE DEBE EL ESTADO PLANIFICAR?

La planificación es uno de los temas que más ha dado que hablar en todo el proceso de transformación administrativa del sector público.

Desde las controversias ideológicas sobre la planificación como elemento opresor de la libertad humana, hasta el moderno reconocimiento explícito sobre su utilidad como herramienta racional al servicio de la acción de gobierno, esencial para una mejor satisfacción de intereses de toda la comunidad, el flujo incesante de experiencias concretas y recomendaciones proverbiales, excede lo humanamente procesable.

Por tal motivo, no pueden dejar de mencionarse en esta parte introductoria, algunas distinciones ilustrativas de las controversias apuntadas para clarificar nuestro punto de partida. (4).

La difusión de la planificación en países que difieren sustancialmente entre sí, tanto en lo que hace a su cultura como a los rasgos predominantes de su característica social y al grado de desarrollo alcanzado, no es ajena a la transformación de las connotaciones que, a lo largo de distintos momentos, acompañaron al concepto del plan.

Durante una primera etapa, a la que cabría denominar "ideológica", toda referencia a la planificación evocaba la centralización, los esquemas inflexibles y compulsivos y, en última instancia, las formas de organización política y la concepción del mundo propias de los regímenes totalitarios, en los que el ordenamiento programado de la economía respondía no sólo al propósito de garantizar un desarrollo rápido y sin desequilibrios pronunciados, sino también al

(4) Para elaborar los párrafos siguientes se tomaron algunas contribuciones realizadas por E. Domenech en un trabajo denominado "Algunos comentarios sobre la planificación económico-social en Argentina".

de trastocar totalmente el sistema político e institucional. A lo largo de esta etapa, cualquier adhesión a las técnicas de planificación era entendida, casi inevitablemente, como una adhesión a aquéllos regímenes, y la oposición a las mismas, una forma de identificarse y mantenerse leal para con los valores conculcados de los mismos.

Sin embargo, la presión de nuevas condiciones políticas, sociales y económicas, favoreció el surgimiento de una actitud crítica dispuesta, sobre todo, a evitar las generalizaciones apresuradas y la confusión de los niveles de análisis. Mientras que por un lado, los importantes y rápidos progresos de la ciencia ponen al servicio del planificador un instrumento apto para realizar su tarea con mayor eficacia -nuevas técnicas, en especial de naturaleza estadística, incluyendo el empleo de matemáticas, permitían, por ejemplo, realizar las estimaciones indispensables para la elaboración de planes- por otro lado, los expertos que operaban con el marco de referencia del sistema democrático enfatizaban la hipótesis de que la planificación no supone, necesariamente, una transgresión de la libertad e iniciativa individual.

De esta manera se inicia una nueva etapa a la cual, a falta de una denominación más ajustada, cabría definir como "técnica". A lo largo de ella, despojando el concepto planeamiento de la connotación ideológica que lo acompañara durante el período anterior y aislado de un cuerpo de ideas referido a ciertos esquemas socio-políticos, la planificación pasa a ser percibida como un conjunto de procedimientos aptos para identificar y definir las decisiones más apropiadas para el logro de objetivos económicos y sociales concretos y, en último análisis, como un instrumento útil para el progreso de la comunidad y para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones del hombre.

En este sentido, las controversias sobre intervencionismo estatal y sus efectos en la sociedad global escapan a la consideración de

este trabajo; pero al margen de ello, existe otra cuestión que sí forma parte de nuestra propuesta, mediante la cual sostenemos que el Estado debe planificar al menos sus propias actividades, como modo de maximizar en beneficios sociales los recursos de que la comunidad le provee.

Con respecto a esta última afirmación, sería útil no olvidar el sabio concepto de Cairncross que, con fina ironía, ha dicho que, para que un gobierno pueda planificar u ordenar el desarrollo con criterio de largo plazo es preciso que sobreviva a la coyuntura.

En definitiva, planificación es un concepto a la vez técnico y político. El propósito es coordinar racionalmente las variables de la actividad económica y social, procurando establecer un programa general de acción preparado en función de ciertos objetivos, y fijando, además, los medios que se suponen más adecuados para conseguirlos. Todo este proceso posibilita la armonización de las decisiones tomadas desde la esfera reducida de la unidad individual, con las decisiones adoptadas de acuerdo con una serie de relaciones preestablecidas a través de la elaboración de esquemas agregados en los que lo político se expresa a través de relaciones de conflicto, negociación, conciliación y concertación. De esta manera, la multiplicidad de decisiones aisladas queda concertada políticamente y coordinada técnicamente dentro de una perspectiva global, reduciéndose desajustes, desequilibrios y gastos innecesarios. Repitiendo un ejemplo utilizado con alguna frecuencia, la planeación podría ser comparada con la regulación del tráfico mediante un sistema de señalización luminosa: el tráfico puede ser el mismo o aún mayor, pero se reduce significativamente el margen de desorden y accidentes.

3. DETERMINACION DE NECESIDADES SOCIALES

La identificación de necesidades sociales constituye para la planificación una de las cuestiones centrales. Si se concibe a la Administración Pública como una organización al servicio de la sociedad, resulta clave considerar que las necesidades sociales requieren procesos de completa identificación y clarificación.

La planificación en la Argentina se ha caracterizado, salvo algunas circunstancias excepcionales, por el poco énfasis institucional puesto en las actividades de detección de necesidades públicas. En parte esto ha estado asociado con actitudes poco proclives a su consideración, o bien con la intensificación de esfuerzos en las elaboraciones "de gabinete"; en otros casos, actitudes más favorables en tal sentido, se vieron frustradas por la inexistencia de canales de comunicación entre Estado y sociedad.

Cabría aquí aclarar que el concepto de necesidades sociales es multidimensional, e involucra distintos aspectos componentes (económicos, políticos, ecológicos, jurídicos, etc.). A partir de allí, una cosa será considerar información estadística sobre carencias sociales manifiestas, y otra muy distinta, tener en cuenta necesidades de distintos sectores sociales a través de mecanismos de participación democrática. Debe quedar claro que la información estadística sólo permite aproximarse a una porción del conjunto de necesidades sociales que el Estado debe conocer para luego articular.

Aún así, y suponiendo la posibilidad racional de detección, queda pendiente el problema de conciliar intereses absoluta o relativamente contrapuestos, lo cual genera a su vez mecanismos de negociación entre partes involucradas. Sobre este particular, son pocas las experiencias registradas en nuestro país respecto de estructuras institucionalizadas de concertación, conciliación y negociación vinculadas con procesos de planificación. Las mismas observaciones apuntadas anteriormente sobre canales de comunicación con

la sociedad, pueden ser reiteradas en este punto.

En resumidas cuentas, la planificación es una actividad sumamente compleja que en el sector público puede asumir dos variantes principales: confiar en la mayor o menor "ilustración" de los "expertos en planificación" que, "sabiendo todo lo que hay que saber sobre el tema" son capaces de elaborar planes sin mayores requerimientos de consulta, o considerar que el planeamiento debe establecer relaciones equilibradas entre medios y fines, y que los fines responden en última instancia a necesidades, cuya detección y conciliación (además de su adecuado ordenamiento y priorización) deben ser punto de partida de todo el proceso.

Nuestra propuesta se formulará sobre la base del segundo postulado, teniendo en cuenta que las experiencias fundamentadas en el primero de ellos han demostrado, a la larga, inadecuaciones y fracasos.

Queda por ver, respecto de lo señalado, cuál habrá de ser el rol de instituciones de planificación y el nuevo rol para desempeñar por la sociedad a través de estructuras institucionalizadas de participación. Estos puntos serán tratados con mayor precisión más adelante.

4. DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD

Sobre este particular debe puntualizarse que, si bien la producción diagnóstica que ha alimentado las acciones de planificación ha sido excepcionalmente buena en ciertas coyunturas históricas, existe sin embargo una opinión generalizada (quizá fuertemente basada en las experiencias restantes) que considera al diagnóstico como un cúmulo inconexo de datos y sofisticación estadístico-matemática inútil para la formulación de políticas.

En términos generales, puede decirse que el proceso de formulación de políticas públicas debe cumplirse inexorablemente en períodos limitados de tiempo. La violación de este principio básico genera todo tipo de presiones por parte de distintos sectores de la sociedad, interesados en imponer sus propias orientaciones en materia de política; la falta de definiciones ha generado crisis de gabinete y, en ciertas ocasiones, hasta la caída de algún gobierno.

Cuando la presión social es importante y los problemas por resolver implican urgencias y satisfacción de necesidades impostergables, las decisiones no pueden diferirse aún bajo situaciones de escasa disponibilidad de información. En estas circunstancias, lo verdaderamente importante es decidir y, sea como fuere, dicha decisión nunca se difiere a la espera de un "diagnóstico global".

Una buena parte de los especialistas en diagnóstico no han comprendido todavía que el decisor político no subordina el proceso de formulación de políticas a las necesidades de un mejor conocimiento de la realidad; por el contrario, cuando hay que tomar decisiones, éstas se toman haya o no diagnóstico a la vista.

Esto no quiere decir que haya que aceptar esta realidad tal cual hoy se presenta, o que no sea necesario realizar grandes esfuerzos por sustituir la tradicional intuición política por una mayor dosis de racionalidad. Sin embargo, debemos ser pragmáticos y aceptar también que el problema de la toma de decisiones políticas y sus actuales modalidades constituyen restricciones inviolables en corto plazo.

Una consecuencia del debilitamiento de la viabilidad socio-política es que quienes ejercen el poder, ante las continuas crisis se ven cada vez más obligados a tomar decisiones casi exclusivamente en función de presiones sociales y políticas, en vez de basarse sobre los criterios sistematizados que deberían aportar los procesos de planificación. A su vez, la planificación no ha logrado hasta aho-

ra integrar a sus análisis los factores sociopsicológicos y políticos, para que los elementos de juicio que aportan a los centros de decisiones respondan a la realidad que enfrenta. En el mejor de los casos, sólo ofrece una evaluación de las consecuencias económicas y del mejoramiento de ciertas condiciones sociales, cuando se adoptan alternativas de acción o solución de problemas dentro de un lapso que no guarda relación con los problemas de sobrevivencia política. Tampoco se facilitan dichos análisis económico-sociales de alternativa con la oportunidad que requieren los imperativos de la dinámica sociopolítica.

Ante la frustración de los planificadores, cuando éstos advierten que no se toman en cuenta esfuerzos, parecería que como compensación se trata de afirmar su competencia profesional como contraste con el carácter improvisado e intuitivo de la acción política, dedicando mayores esfuerzos a elaborar métodos más refinados de análisis y proyección. Estos ejercicios, aunque sumamente interesantes desde el punto de vista intelectual, acentúan el divorcio entre la planificación y la realidad vivida. Y lo que es más grave aún, se va aplicando esta metodología, cada vez más sofisticada, a estadísticas y datos bastante burdos y a veces ya sin vigencia.

Hasta dónde los centros de decisión estarán dispuestos a aprovechar la planificación, dependerá no sólo de que tenga vigencia y sea oportuno al servicio ofrecido, sino también de cómo los responsables de la toma de decisión perciben a los planificadores. Este factor, de carácter humano, se vincula al grado de sensibilidad política y social que se advierte en los planificadores, así como su aparente disposición a asumir con todos los riesgos inherentes a esta actitud. Cualquier indicio de que los planificadores buscan desvincularse de las consecuencias políticas, argumentando su prescindencia profesional y que dicha responsabilidad corresponde exclusivamente a quienes ejercen el poder formal, será contraproducente. Sin embargo, tampoco puede negarse el frecuente daño que se

hace en nombre de la sensibilidad sociopolítica.(5).

Por lo tanto, y dado el panorama existente, resultaría más aconsejable favorecer el proceso de formulación de políticas a partir de sucesivas, encadenadas y temporalmente acotadas acciones de diagnóstico puntual, quizá menos globalista, pero seguramente más efectivas en cuanto a la elaboración de políticas públicas. En este sentido y quizá exagerando el fenómeno para apreciarlo con claridad, puede decirse que es preferible contar a tiempo con un diagnóstico de mediana calidad pero relevante, que considerar un diagnóstico de alta calidad pero irrelevante y en forma tardía.

A pesar de lo apuntado, es frecuente encontrar en este terreno dos actitudes típicas:

a) Aquellas que provienen de ámbitos más vinculados a lo académico, aconseja el rigor y la sofisticación metodológica como única vía de adquisición de conocimiento para la formulación de políticas. Esta línea pierde de vista que, lo que debe procurarse en forma inicial es mejorar la formulación de políticas y no el conocimiento

Lo contrario implica lograr importantes contribuciones para un mejor conocimiento de la realidad, aún cuando ello sea irrelevante para decidir por falta de pertinencia, o bien superfluo por falta de oportunidad.

(5) Para elaborar algunos de los párrafos anteriores se tomaron afirmaciones realizadas por Sánchez de Losada, A. "El Proceso de Desarrollo y el Papel de la Planificación en la Toma de Decisiones", Experiencias y Problemas de la Planificación en la América Latina, Ed. Siglo XXI, México, 1974.

b) Aquella otra que considera esencial optimizar la capacidad de diagnóstico del propio sector público mediante una política de continuada y permanente autosuficiencia intelectual. Ello genera la creación de "filosofías de diagnóstico", "metodologías de diagnóstico", "instrumental de diagnóstico" y "organismos de diagnóstico", que comienzan a proliferar a lo largo de todas las organizaciones públicas. La clave (según los defensores de esta postura) está en producir el diagnóstico "adentro", pues ello redundaría (supuestamente) en beneficio de la calidad y garantiza la "seguridad" en el uso de los datos.

Para finalizar el tratamiento de este tema vale la pena recordar algunos puntos claves para encarar la tarea de diagnóstico. Ellos son: (6)

- Es preferible proveer un simple gráfico o cuadro estadístico en tiempo que una sofisticada tabla tardíamente;
- Es mejor proveer lo que un decisor está en condiciones de comprender que producir sólo lo que un experto en estadísticas podría interpretar;
- la sofisticación matemática y el virtuosismo estadístico no sustituyen el pensamiento claro;
- es mejor ser aproximadamente correcto y relevante en tiempo, que indudablemente preciso pero tardío y sobre cuestiones irrelevantes;

(6) White, K., Artículo publicado en la revista "Inquiry", 1980, cuyos conceptos fueron reproducidos en una conferencia dada por el autor durante el Seminario de Investigación de Servicios de Salud organizados por la U.C.A. en Buenos Aires, 1980.

- las reglas de oro para el tratamiento de la información son las siguientes:

- la información que Ud. tiene no es la información que Ud. quiere;
- la información que Ud. quiere no es la información que Ud. necesita;
- la información que Ud. necesita sólo la puede determinar si antes conoce los usos que de dicha información habrá de hacer quien habrá de decidir.

5. IDENTIFICACION DE PROBLEMAS RELEVANTES Y FIJACION DE PRIORIDADES

No todos los elementos detectados en un diagnóstico constituyen per se en un problema relevante. Algunos ni siquiera pueden adquirir la categoría de problema, si es que la situación existente satisface en alguna medida los valores sociales en vigencia.

Siendo el volumen de recursos disponibles o desarrollables en el corto plazo relativamente escasos, queda claro que las estrategias globalistas -inmediatistas, que pretenden solucionar todo- ahora, estuvieron y siguen estando hoy día condenadas al fracaso.

Los mecanismos de concertación, conciliación y negociación deben proveer adecuados ordenamientos entre objetivos, metas y políticas múltiples. Esto que parecería vital en toda actividad de planificación, es habitualmente difícil encontrarlos en planes y programas específicos. De allí que la distinción entre lo deseable y lo factible deba considerarse pieza clave en la formulación de políticas públicas.

Cuando los cálculos de factibilidad no existen, el plan se convierte en una mera suma de enunciaciones deseables, que a veces no sobrepasan el nivel de las formulaciones globales, útiles en cuanto a las orientaciones generales pero de escaso valor operativo en el

momento de la acción.

En la Administración Pública Argentina y especialmente para algunos de sus sectores en particular, existe una muy importante franja decisoria que carece de orientaciones generales de política o bien, si dispone de ellas, las mismas están formuladas a un nivel tal de agregación que todo el programa de acción específico puede ser incluido. Ya fue señalado anteriormente que esta manera de formular orientaciones generales implica la transferencia lisa y llana de la decisión política a los niveles de elaboración de programas, los que de esta forma resuelven la cuestión desde un punto de vista no exclusivamente técnico.

6. LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA

6.1. El Estado y la Administración Pública como instancia articuladora.

¿Qué vinculaciones existen entre planificación y el modelo organizativo propugnado en este trabajo?

Si lo que se pretende construir es un Estado y una administración pública orientados en su accionar hacia objetivos sociales prioritarios y no hacia el cumplimiento de formalidades, la planificación, en la medida en que puede concebirse como una técnica para establecer relaciones equilibradas entre medios y fines, parece constituir una clave del problema.

Sin embargo, aparece aquí una cuestión que será minuciosamente trabajada a lo largo de las próximas páginas. ¿Cuáles habrán de considerarse objetivos sociales prioritarios y cómo se determinan tales objetivos?

Surgen a partir de este interrogante diversas vías de acción posibles, según los objetivos se determinen en forma tecnocrática, burocrática o participativa.

En el primer caso, los objetivos son establecidos por un cuerpo de planificadores con escasa actividad de consulta social. En el segundo caso, los objetivos surgen en virtud de intereses burocráticos espurios, encajados en el incrementalismo histórico de presupuestos y acciones que se repiten rutinariamente año tras año.

El tercer caso ocupará preferentemente nuestra atención, dada la importancia que le asignamos a la participación democrática como factor que no sólo permite un más adecuado proceso de establecimiento de preferencias sociales, sino que además actúa como elemento de singular importancia en el desarrollo de procesos de planificación y control de la gestión administrativa.

En este sentido, consideramos que la administración pública podrá aumentar sus grados de libertad decisoria y operativa, como la sociedad toda, mediante el libre juego de las instituciones democráticas, esté en condiciones de imponerle sus preferencias y controlar las acciones que dicha administración pública lleva a cabo para satisfacerlas. Por este motivo afirmamos que un modelo administrativo menos centrado en lo formal y más en actividades sustantivas, no sólo depende de una profunda modificación de valores y normas, sino de la efectiva inserción de la administración pública en el seno de una sociedad democrática a la cual puede transferírsele en gran medida la fijación de prioridades y el control de la actividad pública.

Para ello será necesario fortalecer al Estado como instancia de articulación y formulación de planes y programas. Ello implicará una refederalización y desconcentración de la capacidad decisoria hoy acumulada casi exclusivamente en los poderes centrales.

Simultáneamente generar una sólida estructura participativa a nivel legislativo, con roles de orientación y convalidación política; y a nivel de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto, con roles de expresión, protección y consulta.

6.2. El rol de la legislatura en la planificación

Las expectativas creadas en torno a la democratización del sistema político argentino, y a la necesidad de fortalecer y consolidar un proceso democrático estable, exigen el replanteo de diversas estructuras y funciones que hacen al tejido institucional de la sociedad democrática. Entre tales estructuras, cabe destacar por su importancia central y por la función estratégica que cumple en todo régimen democrático, a la institución parlamentaria.

Sin entrar a caracterizar las carencias o déficit de que han adolecido las legislaturas en los últimos períodos (en gran medida como consecuencia directa de la tradicional inestabilidad que ha acompañado a la historia política nacional), cabe señalar algunos aspectos y problemas que será necesario abordar para dinamizar el funcionamiento parlamentario en el futuro próximo.

La estructura legislativa tiene como función definitoria todo lo que hace a la representación de los diversos sectores, mediados por las estructuras de participación política. Dicha función representativa se realiza a través de dos tareas fundamentales: por una parte, la elaboración de las leyes y, paralelamente, el control de gestión de los actos públicos.

En esa perspectiva debe ser evaluada nuestra estructura legislativa, para posibilitar la modernización y dinamización de la misma. La sociedad argentina requiere de legislaturas ágiles que combinen adecuadamente la eficacia -medida en términos de su capacidad de respuesta legislativa y la eficiencia -medida en términos de la

combinación de recursos humanos, técnicos y de conocimiento para cumplir racionalmente sus tareas.

De esta manera, se hace necesario superar los moldes tradicionales y la concepción "deliberacionista", para impulsar una mayor presencia de la instancia legislativa en todo aquello que haga a la programación de políticas y control de realización de las mismas. Entre algunas de las líneas que es preciso profundizar en términos de un proceso de modernización parlamentaria, se destacan:

a) implementar un sistema de información que posibilite la actualización y profundización de conocimientos específicos para acrecentar la capacidad de respuesta oportuna del legislador frente a los asuntos que se le someten;

b) orientar la acción parlamentaria hacia la programación de políticas generales, superando de esta manera el tradicional espíritu casuístico en el tratamiento de temas particulares, que ha sido una característica de nuestro pasado parlamentario;

c) fortalecer el desarrollo de las comisiones parlamentarias como instancias de concertación y decisión por acuerdo de bloques;

d) fortalecer el rol de las legislaturas en la convalidación de políticas públicas, dotarlas de capacidad para formular propuestas alternativas y realizar un efectivo control de gestión.

6.3. El rol de los partidos políticos y la planificación

El partido político moderno es una institución que se define en permanente vinculación con el sistema democrático representativo de gobierno. En tal sentido, resulta ser un instrumento esencial de todo régimen político que funde su legitimidad en la participación organizada de la ciudadanía.

Sin partidos políticos no hay sistema democrático posible, pues la sociedad no encuentra canales para expresarse como pluralismo político, es decir, para manifestar las diferencias de todo tipo que caracterizan a una comunidad compleja y, consecuentemente, salvar el principio de la libertad de opciones para todos los ciudadanos.

En este contexto, resulta obvia la importancia de los partidos en tanto estructuras de mediación socio-política. Sin embargo, más allá de sus rasgos propios, es preciso que los partidos se adecuen a las exigencias de un proyecto democrático moderno, a los efectos de protagonizar la construcción de un sistema político en justicia y libertad.

Desde nuestro punto de vista, nos interesa enfocar la estructura partidaria a partir de su funcionalidad como cohesionadora de un sistema fundado en la participación democrática de sus miembros. Es así que aparecen como determinantes las exigencias de "eficacia mediadora" y "eficacia programática". En el primer caso, el partido debe mostrar aptitud para integrar a la población en los valores democráticos y fortalecer el comportamiento "racionalmente participativo" de la población en su conjunto; en el segundo caso, todo partido es potencialmente sujeto de gobierno y, en tal sentido, le corresponde la programación de políticas públicas, teniendo en cuenta la viabilidad técnica de las mismas.

El partido político, como unidad de mediación entre el poder y los electores, se comporta como instancia (mecanismo) de integración de ideas, proyectos y programas que deberán manifestarse adecuadamente en los órganos de representación política de la sociedad, particularmente el Parlamento.

Tradicionalmente, la actuación de los partidos se orientaba teniendo exclusivamente en cuenta a la conquista del poder (elecciones) y descuidando toda la problemática que supone el ejercicio del poder en función gubernamental. En nuestros días, la situación re-

quiere de nuevas exigencias que hacen por lo menos insuficiente concebir la actividad de los partidos con referencia exclusiva a la conquista del poder.

El partido político moderno tiende cada vez más a ser instancia de mediación y detección de necesidades sociales, así como formulador de propuestas para la resolución de dichos problemas.

En consecuencia, se derivan de sus funciones un conjunto de sus tareas a las que es preciso dar una importancia fundamental. Entre las tareas que los partidos deben cumplir para radicar su legitimidad en la sociedad democrática se encuentra la de formular políticas alternativas, y realizar planes y articular demandas sociales a través de sus canales de mediación y de los roles ejecutivos o legislativos que ocupen.

De esta manera, los partidos políticos se ponen en capacidad para participar en la formulación de metas y políticas susceptibles de aplicar con viabilidad técnica. De ello se desprende la exigencia de impulsar la creación de equipos técnicos especializados, en función de asesoría a la dirigencia político-partidaria, lo cual permitiría:

- integración de equipos técnicos en el interior de los partidos con alta capacidad para canalizar las demandas sociales;
- la difusión de la información, a través de una tarea sostenida de docencia política que acrecentaría la racionalidad del electorado;
- posibilidad de elaborar propuestas más ajustadas -en términos de realidad social- para su canalización en las estructuras representativas, particularmente las legislaturas;
- contar con equipos entrenados para la eventualidad de asumir el gobierno, en la alternancia que el proceso democrático supone.

6.4. El rol de la sociedad

Como ya fuera dicho con anterioridad, la detección de necesidades sociales no puede hacerse exclusivamente a partir de sistemas de información estadística, requiere, además, la existencia de mecanismos institucionales que permitan su expresión en términos fluidos, organizados y sistematizados.

Con esto se pretende evitar los tradicionales vicios de aislamiento, de los cuales son y han sido víctima los sistemas de planificación. De cualquier forma, el aislamiento no habrá de romperse a partir de actitudes más o menos voluntaristas de los funcionarios responsables de planificar, sino más bien en virtud de sistemas democráticos que aseguren participación de la sociedad en la formulación de la planificación y en el control de su ejecución.

Esto lleva al tema complejo de la participación. La sociedad argentina puede calificarse de compleja por la gran diferenciación social y organizacional. Como tal, existen infinita cantidad de estructuras intermedias. Pero por falta de canales participativos el accionar de los sectores sobre el Estado es anárquico; éstos se comportan como grupos de presión por intereses particulares que el Estado debe balancear al no existir órganos específicos en que estos intereses hagan público sus presiones y se contrabalanceen entre sí.

Esta participación deberá estar estructurada por niveles temáticos y será consultiva, informativa o decisional, según los casos. Obviamente es complementaria, y de ningún modo puede suplantar o superponerse con el rol del Poder Legislativo, pero sí ayudará a fortalecer la democracia tornándola integral, a la vez que perfeccionará los mecanismos de detección de problemas sociales y la toma de decisiones.

II

PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL SECTOR PUBLICO

-PROPUESTAS SOBRE ESTRUCTURAS DE PLANIFICACION

ESTRUCTURA DE PLANIFICACION

1. La estructura del sistema provincial de planificación estará dividida en diferentes ámbitos e instancias.

2. Se denominará ámbito al espacio territorial y jurisdiccional dentro del cual se toman decisiones relacionadas con la planificación. Los ámbitos a considerar serán tres:

- a) El Nacional
- b) El Provincial
- c) El Municipal

3. Se denominará instancia a una fase del proceso de planificación. Cada fase se caracterizará por la posibilidad de desarrollar dentro de ella ciertas actividades específicas relacionadas con la planificación. Las instancias a considerar también serán tres:

a) Instancia de articulación y formulación: destinada a detectar necesidades públicas; negociar y conciliar intereses sectoriales; formular concertadamente planes y programas gubernamentales; ejecutar, promover la ejecución y controlar la marcha de planes y programas.

b) Instancia de orientación y convalidación: destinada a orientar políticamente la formulación de planes y programas; señalar prioridades; aprobar los planes, programas y proyectos; aprobar la asignación de recursos; evaluar la marcha del plan.

c) Instancia de expresión, petición y consulta: destinada a expresar necesidades públicas e intereses sectoriales, peticionar ante las autoridades, participar en procesos de negociación y concertación, dar opinión sobre temas de interés.

4. Cada una de las mencionadas instancias funcionará dentro de los

tres ámbitos mencionados en el punto 2. De esta forma queda configurada la matriz de ámbitos-instancias que caracterizará la estructura de planeamiento provincial:

Instancias Ámbitos	Articulación y formulación	Orientación y convalidación	Expresión, peti ción y consulta
Nacional			
Provincial			
Municipal			

5. El Ambito Nacional queda excluido de la consideración de este trabajo, aún cuando se menciona su importancia porque de su diseño surgirán condicionantes a la estructura y productos de la planificación provincial.

6. En cuanto al Ambito Provincial, cada instancia estará integrada por diversas organizaciones, las que deberán funcionar de manera coordinada.

6.1. Instancia de articulación y formulación.

6.1.1. Gobierno y Administración Pública Provincial.

I. Administración Central y Administración Descentralizada

Se considerará Administración Central aquella porción de la Administración Pública Provincial que tiene a su cargo el estudio, la formulación y la evaluación de planes, programas, proyectos e instrumentos para la acción de gobierno.

La administración descentralizada, compuesta por entes autónomos y empresas del Estado Provincial, tendrá a su cargo la puesta en marcha o ejecución de programas, proyectos e instrumentos específicos, previamente formulados en los niveles correspondientes a la administración central. La administración descentralizada podrá realizar (en grado variable según las áreas de gobierno pertinentes)

desarrollo de programas, desagregación de programas en proyectos específicos o adaptaciones instrumentales, siempre que tales actividades formen parte de una tarea ejecutoria que en ninguna o en muy poca medida, resten capacidad decisoria estratégica a la administración central.

Con esto se procura evitar el actual problema de formulación de políticas de alcance global en los sectores descentralizados, con escasa o ninguna capacidad decisoria o evaluativa por parte de los niveles superiores de gobierno. Esto a su vez implicará una importante transferencia de recursos (especialmente aquellos que puedan utilizarse para el desarrollo de capacidad diagnóstica) de la administración.

II. Niveles decisorios en la administración central: de lo global a lo específico.

Como ya fuera apuntado con anterioridad, la propuesta intentará reforzar la capacidad de la línea de mando en la formulación de políticas.

Para ello, se considerará que la planificación (en la acepción más del término) es responsabilidad de la línea, y que los cuerpos "Staffs" que puedan crearse, deben apoyar a la línea en tal sentido.

De esta manera, el ordenamiento jerárquico para la planificación dentro de la administración central estará integrado por: el gobernador, los ministros, los secretarios, los subsecretarios, los directores y demás instancias administrativas. Cada nivel tendrá las siguientes responsabilidades:

<u>Nivel</u>	<u>Responsabilidad</u>
Gobernador	Políticas
Ministro	Planes
Secretario de Estado	} Programas
Subsecretario de Estado	
Directores	Instrumentos
Entes descentralizados	Ejecución o adaptación instrumental

Siendo esta la propuesta general, se contemplarán las particularidades de ciertas áreas administrativas, a los efectos de eventuales redistribuciones de responsabilidades por nivel.

Por ejemplo, en ciertas áreas, los subsecretarios pueden tener a su cargo la responsabilidad de formular programas y delegar en los entes descentralizados el desarrollo de proyectos e instrumentos estando en ese caso los directores a cargo de la tarea de apoyo a la planificación (diagnóstico, propuestas, evaluación).

En otros casos pueden no existir entes descentralizados, estando la responsabilidad del Estado básicamente centrada en la regulación de relaciones que se plantean entre entidades o personas de la actividad privada. Allí, el subsecretario formula programas y proyectos y los directores desarrollan instrumentos.

III. Niveles decisorios en la administración central: de lo específico a lo global

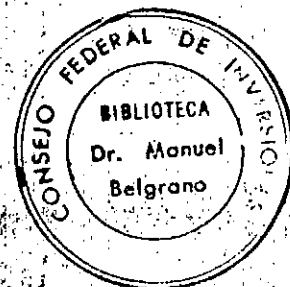
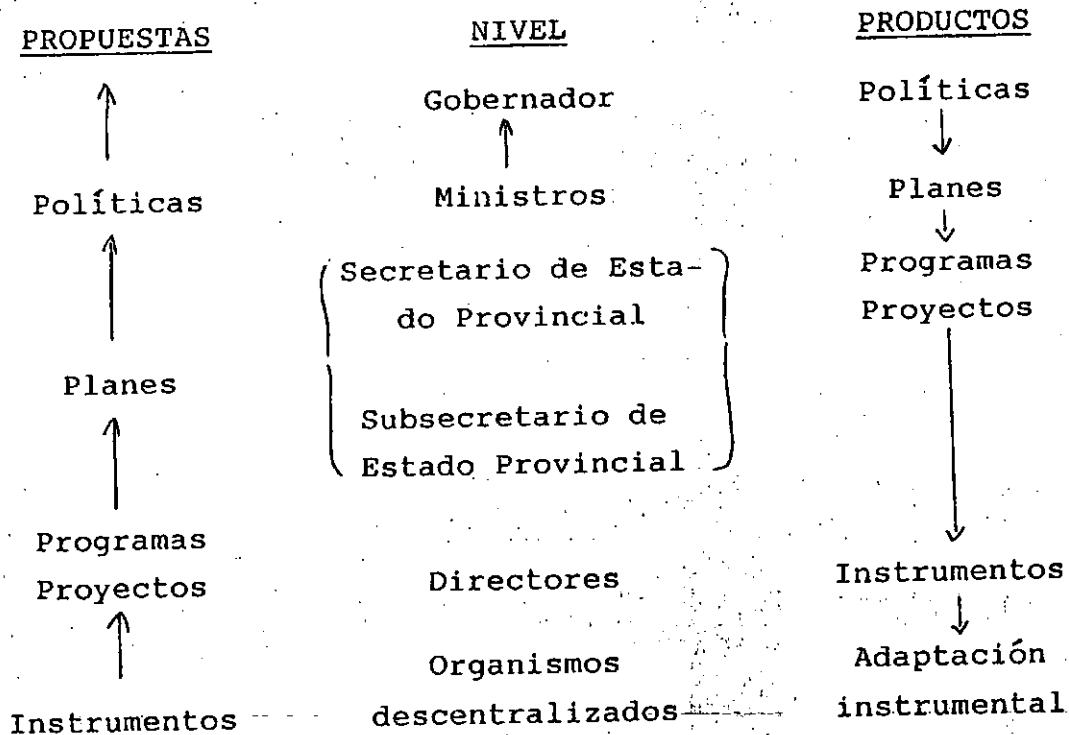
Mientras cada uno de los distintos niveles jerárquicos citados con anterioridad conserve la potestad de asumir sus responsabilidades y decidir en consecuencia, una descentralización del planeamiento habrá de contribuir al enriquecimiento del proceso global. Ya oportunamente se dijo que una visión más adecuada en la detección de problemas y necesidades puede lograrse complementariamente por

el nivel que está en más estrecho contacto con la realidad.

De esta forma, los entes descentralizados pueden realizar sugerencias sobre instrumentos, los directores sobre programas y proyectos, los subsecretarios y secretarios sobre planes, los ministros sobre políticas.

De hecho puede aceptarse que este proceso que va de lo específico a lo global, es complementario del ya visto en el punto anterior y debe considerarse esencial para reforzar la capacidad de planificación participativa.

La planificación y los niveles decisorios en la administración



IV. Las funciones de apoyo a la planificación

El hecho de que la línea de mando tenga la responsabilidad de la planificación, no quiere decir que la línea de mando haga efectivamente toda la planificación. Aparece aquí la necesidad de crear organizaciones de apoyo a la planificación que, trabajando básicamente las propuestas de la línea, produzcan una labor de integración, compatibilización y recreación de las propuestas originales, procurando la conformación de estrategias que satisfagan las partes involucradas, sean estas áreas de la propia administración y/o distintos sectores de la sociedad.

Los organismos "staff" de apoyo a la planificación deben ubicarse al máximo nivel posible de responsabilidad jerárquica, detectándose en principio dos niveles en donde ineludiblemente deberían funcionar organizaciones de este tipo:

a) Nivel de gobernación: Actuará un Consejo Provincial de Planificación, integrado por todos, los Ministros del Poder Ejecutivo y presidido por el gobernador de la provincia. Este Consejo estará apoyado por una Secretaría Provincial de Planificación, la cual actuará como organismo técnico.

b) Nivel de Ministros: Actuará un Consejo Sectorial de Planificación, integrado por todos los Subsecretarios de la cartera ministerial correspondiente y presidido por el ministro del ramo, quien podrá delegar su autoridad en un secretario de la cartera. El consejo Sectorial estará apoyado por una Dirección de Planificación, la cual actuará como organismo técnico.

El Consejo Sectorial de Planificación tendrá a su cargo la compatibilización (integración, recreación, conciliación, negociación) de propuestas de distintas subsecretarías de una misma cartera. El Consejo Provincial de Planificación cumplirá idénticas funciones, pero con las propuestas de los distintos Ministerios.

Entre los Consejos Provincial y Sectoriales de Planeamiento existirán relaciones funcionales. Las dependencias jerárquicas se canalizarán por los niveles correspondientes: el Consejo Provincial dependerá del gobernador; el Consejo Sectorial lo hará del Ministro del área.

V. El Consejo Provincial de Planificación tendrá las siguientes funciones:

- Asesorar al Gobernador en todo lo vinculado con la labor de planificación dentro del Poder Ejecutivo Provincial.
- Coordinar en términos globales dentro del P.E.P. la elaboración de Objetivos y Políticas Provinciales de corto, mediano y largo plazo, a los efectos de remitirlos a su aprobación a la Legislatura Provincial.
- Concertar y coordinar dentro del P.E.P. y en términos globales la elaboración del Plan Provincial de corto, mediano y largo plazo, a los efectos de remitirlo para su aprobación a la Legislatura Provincial.
- Coordinar en términos globales dentro del P.E.P. la elaboración del Presupuesto Anual de Gastos y Recursos de la Administración Pública Provincial para remitirlo a la Legislatura Provincial.
- Compatibilizar planes y programas jurisdiccionales.
- Elaborar pautas para que los distintos ministerios del P.E.P. lleven a cabo actividades de concertación y conciliación de intereses sectoriales vinculados con la actividad de planificación.
- Coordinar y evaluar la marcha del Plan Provincial.

VI. Los Consejos Sectoriales de Planificación tendrán las mismas funciones del Consejo Provincial, en el ámbito de su respectiva jurisdicción.

VII. La Secretaría de Planificación tendrá las siguientes funciones:

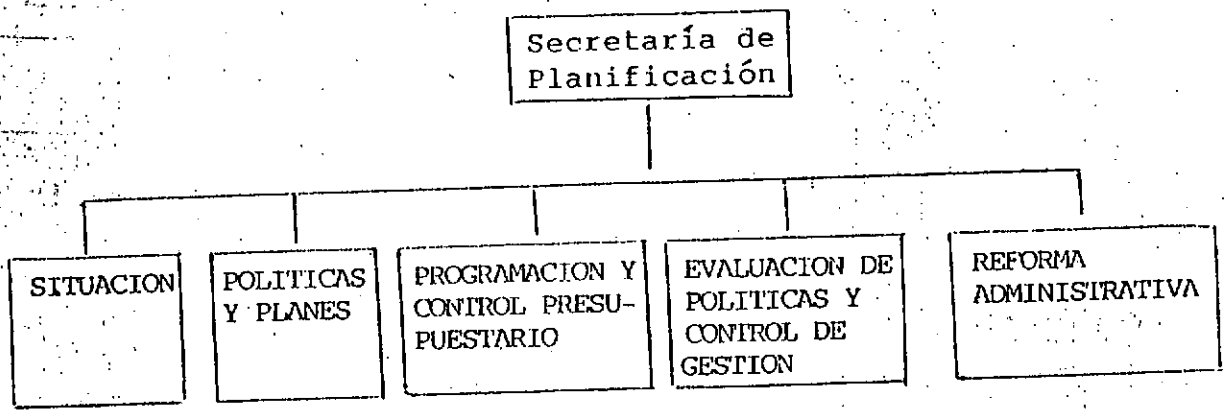
- Apoyar la labor del Consejo Provincial de Planificación desde el punto de vista técnico.
- Desarrollar actividades de diagnóstico global basadas en el uso de información confiable, oportuna y relevante.
- Realizar, supervisar o revisar estudios de pre-factibilidad y factibilidad de proyectos públicos, así como compatibilizar y revisar los privados que estén sujetos a regímenes de promoción.
- Realizar estudios sobre rentabilidad global de la inversión pública provincial.
- Promover la implantación de sistemas de información para la planificación provincial.
- Elaborar alternativas para la formulación de política provinciales.
- Facilitar la coordinación de la planificación provincial.
- Apoyar al Consejo Provincial de Planificación en la compatibilización del presupuesto provincial y entender en el control presupuestario.
- Impulsar en las distintas jurisdicciones la capacidad de planificación participativa.
- Proporcionar elementos de juicio que permitan la evaluación de políticas, planes y programas.

VIII. Las Direcciones de Planificación, cumplirán similares funciones en el nivel jurisdiccional.

IX. Entre la Secretaría de Planificación y las Direcciones de Planificación existirán relaciones funcionales:

X. La Secretaría de Planificación estará compuesta por cinco áreas de trabajo. Dichas áreas de trabajo se resumen en el siguiente cuadro:

Secretaría de Planificación - Cuadro de Organización



6.1.2. Consejo de Municipios para la Planificación

Las comunas de la provincia se integrarán en un Consejo de Municipios para la Planificación, que incorporará los criterios regionales de la provincia al Consejo Provincial de Planificación. Estará integrado por el gobernador, vice-gobernador (si hubiere), los ministros del Poder Ejecutivo Provincial, y los intendentes de las diversas comunas que integran la Provincia. Allí se abordaron los temas de interés de los municipios, y se compatibilizarán las políticas municipales regionales y sectoriales.

Las funciones del Consejo de Municipios para la Planificación serán:

- a) Asesorar al Gobernador en todo lo vinculado con la coordinación de la planificación entre Provincias y Municipios.
- b) Coordinar en términos globales la compatibilización de objetivos y políticas provinciales y municipales.
- c) Coordinar entre provincia y municipios la compatibilización de Planes y Programas y Presupuestos Provinciales y Municipales.
- d) Concertar entre Provincia y Municipios la distribución de montos de coparticipación federal.
- e) Concertar entre Provincias y Municipios la distribución global de subsidios provinciales y los provenientes del ámbito nacional.
- f) Compatibilizar entre provincia y municipio los respectivos regímenes tributarios.
- g) Concertar en materia de intereses contrapuestos y conflictos entre municipio y entre provincia y municipios.
- h) Coordinar y controlar la marcha general de planes y programas provinciales y municipales.

6.2. Instancia de Orientación y Convalidación: en esta instancia actuará la Legislatura Provincial con funciones ya especificadas en puntos anteriores.

6.3. Instancia de Expresión, Petición y Consulta: Si bien este trabajo no habrá de proponer mecanismos específicos para la canalización ordenada de la participación social, es posible desarrollar algunas ideas de base destinadas a orientar un futuro diseño.

6.3.1. Sistemas de participación y sus vinculaciones con el Poder Central

Diversos especialistas sobre el tema coinciden en afirmar que, en lo referido al manejo de las cuestiones de Estado, la Argentina se caracteriza por disponer de un aparato administrativo central fuerte y influencia muy débil de las voluntades políticas comunales.

El mismo fenómeno se observa comparando el poder relativo de la administración y el de la sociedad. En este caso particular, y en mucha mayor medida, nos encontramos frente a una sociedad relativamente atomizada, desorganizada, incapaz de elaborar campos de interés y actuación comunes a sus distintos grupos integrantes; en resumidas cuentas, nos encontramos frente a una comunidad poco organizada en materia de participación.

Este verdadero estado de escasa organización en cuestiones de participación social, tanto en lo comunal como en lo societal en general, ha llevado a reforzar las posiciones de poder de los organismos centrales, los que en última instancia disponen de todos los recursos y mecanismos para operar (si así lo quisieran quienes están al frente y como efectivamente ha sucedido en distintas coyunturas históricas), de espaldas a la voluntad y a los intereses de la sociedad:

También debiera apuntarse el hecho de que el Poder Legislativo ha ido perdiendo (por diversas circunstancias que no viene al caso analizar) fuerza relativa y que, en tal sentido, un importante esfuerzo de revitalización debería ser encarado para restituirle su rol rector y evaluador de la gestión del poder administrador.

Lo que esta propuesta pretende esbozar, son ciertos mecanismos tendientes a lograr un progresivo proceso de organización de los poderes comunales y sociales. En cuanto a lo comunal, esta propuesta pone énfasis en el rol del municipio como organización capaz de estructurar sistemas directos de participación social, involucrando al conjunto de la comunidad en temas de su interés inmediato. Una progresiva transferencia de funciones y recursos de la Provincia hacia los Municipios facilitará este cometido.

Aún así, debiera destinarse un esfuerzo importante para dotar a los municipios de capacidad de planificación, gestión y evaluación adecuadas.

Estos temas se contemplan en los próximos puntos de la propuesta.

6.3.2. Mecanismos para incrementar la participación en cuestiones de planificación

Hasta aquí se han analizado mecanismos tendientes a coordinar esfuerzos propios de las distintas áreas componentes de la administración central Provincial, y a concertar programas, planes y políticas entre las administraciones públicas provinciales y municipales.

Se intentará ahora esbozar un conjunto de líneas conceptuales por explorar, respecto del tema participación de la ciudadanía en el sistema de planificación, planteándose la cuestión en los distintos

niveles de participación posibles: informativos, consultivos, decisivos y de control o evaluación.

La falta de generalizadas experiencias de participación en nuestro país, hace difícil concebir sistemas y estructuras destinadas a tales fines. Por otra parte, este trabajo no tiene por objetivo específico profundizar el diseño de sistemas de participación, si no sólo limitarse a señalar su utilidad en la planificación y a esbozar algunas posibles ideas en tal sentido.

Tal como fuera apuntado con anterioridad, las necesidades sociales no pueden detectarse mediante la mera consideración de información estadística, sino a través de otros mecanismos esencialmente fundamentados en el desarrollo de canales participativos, que permitan a la ciudadanía una genuina expresión de tales necesidades.

Hacer intervenir a la administración pública en un proceso sistemático de detección, constituye un elemento vital de importancia para evitar la formación de planes, programas e instrumentos que no satisfacen necesidades reales, sino aquellas que sólo existen en la mente de burócratas o tecnócratas.

En tal sentido, entonces, la sociedad en general puede y del cumplir un importante rol en el proceso de planificación, no sólo para contribuir a la relevancia de las acciones planificadas, sino también para brindar su aporte en materia de evaluación de planes y control de la acción administrativa.

Al respecto, a los procesos de evaluación que se cumplen dentro del propio aparato administrativo, deberían sumarse aquellos que provienen de distintas organizaciones integrantes o no del Estado: la legislatura, los partidos políticos y distintas organizaciones intermedias sectoriales. Si bien en este último caso los aportes pueden resultar sesgados por intereses parciales, ellos no dejarían de constituir puntos de vista a tener eventualmente en cuenta.

De la misma manera, la participación puesta al servicio del control administrativo, complementaría o quizás en un futuro sustituiría, el hoy antieconómico y burocrático sistema de control que muy poca efectividad pone de manifiesto.

Finalmente entonces, y al margen de otro tipo de consideraciones que pudieran hacerse sobre los beneficios de una participación amplia en el perfeccionamiento de los sistemas democráticos de gobierno, en este trabajo se pone de manifiesto lo indispensable de la participación social para el desarrollo de un nuevo concepto: el de "administración pública transparente".

A partir de dicho concepto, lo que en última instancia se busca es que la administración pública abandone definitivamente sus actuales prácticas de objetivos fijados azarosamente, programas manifiestamente inapropiados para la solución de necesidades reales o imaginarias, información sobre la gestión administrativa y de gobierno que sólo existe bajo doble llave en los cajones de los funcionarios, y sistemas de control cuya única utilidad es el fomento generalizado de la burocracia.

La transparencia administrativa procura enfatizar un modelo totalmente opuesto, en el que los programas de gobierno tengan relevancia para la solución de los problemas existentes; la evaluación cumpla un rol esencial en la corrección de rumbos; la información sea un elemento de pública y amplia difusión para su mejor utilización en los procesos decisivos tanto dentro como fuera de la administración; la sociedad en general tenga amplio conocimiento de qué se hace y qué no se hace en el ámbito administrativo y, además, tenga la posibilidad de adherir o discrepar con ello mediante fluidos mecanismos de participación informativa, consultiva decisoria o de control, según corresponda en cada caso particular.

Para lograr un avance en tal sentido, se sugieren a continuación algunas líneas instrumentales por explorar:

a) Fortalecimiento del Poder Legislativo: mediante un mejoramiento de los mecanismos que vinculan a representantes y representados. En este sentido, y dentro de los principios de un sistema democrático de gobierno, no existe mejor canal participativo que aquel que se plantea a través de la representación popular en el Poder Legislativo. A pesar de ello será necesario pensar en instrumentos que permitan sostener permanentemente dicha representación mediante un acceso muy fluido de la ciudadanía de los legisladores. Así, entonces, la legislatura habrá de constituirse en una de las fuentes posibles de detección de necesidades sociales y de su posterior canalización legislativa o administrativa.

b) Fortalecimiento de los vínculos Poder Legislativo-Poder Ejecutivo: lo que se busca aquí es la creación de mecanismos que dinamicen la relación habitualmente existente entre ambos poderes, a los efectos de permitir que cada uno de ellos tenga suficiente capacidad anticipatoria respecto del comportamiento del otro. Al respecto debería pensarse que, si bien la división de poderes debe ser sostenida en el sano ejercicio de la democracia, ello no impide que ambos estén adecuadamente informados respecto de la marcha de ciertos asuntos (legislativos o administrativos) mediante la existencia de estructuras organizativas especialmente diseñadas a tales efectos. Para ello, habría que pensar en un fortalecimiento del sistema de comisiones parlamentarias, mediante un apoyo más importante de personal técnico especializado, el cual podría cubrir entonces roles de vinculación permanente entre la administración y la legislatura.

De la misma manera, en la preparación de planes de gobierno, deberían plantearse entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo instancias de consulta intermedia, que convaliden políticas generales orientadoras de procesos de programación y diseño de instrumentos específicos. Estas instancias fueron tratadas en puntos anteriores.

c) Mejoramiento de la capacidad evaluativa y de control del legislativo: si bien sobre el tema evaluación ya se han realizado consideraciones, conviene reiterar aquí que la legislatura debe mejorar su capacidad evaluativa, en parte mediante los mecanismos ya citados en el punto a), pero además mediante la adecuada utilización de organismos técnicos especializados; en tal sentido deberían hacerse adecuado uso de una organización hoy absolutamente ajena al cumplimiento de dichos fines: el Tribunal de Cuentas, para los aspectos normativos y contables y un organismo de análisis y evaluación de políticas públicas para la gestión sustantiva en sí de las distintas áreas de gobierno. De esta manera, además de un organismo dedicado al control de legalidad, el legislativo podría disponer de un ente técnico encargado de la auditoría externa del Poder Ejecutivo y del aporte de información y opinión especializada en lo que a evaluación de políticas desarrolladas por el Poder Ejecutivo se refiere.

d) Amplia difusión de la información relacionada con la gestión administrativa: al respecto de este tema, las sugerencias se orientan hacia el desarrollo de instrumentos que permitan a la ciudadanía en más amplio ejercicio de la participación informativa. Por lo tanto, y salvo para aquellos casos en que la información pueda ser considerada estratégica por razones de seguridad (casos que deberían estar expresamente definidos), la administración pública debería dar amplia difusión a todas las acciones que realizan cada una de sus dependencias.

En términos de un futuro modelo administrativo y considerando los programas presupuestarios como unidades básicas de la acción de gobierno, la administración pública, a través de los responsables de programa, debería dar a difusión los respectivos avances parciales registrados; exponiendo a consideración de la opinión pública elementos de juicio mediante los cuales dichos avances puedan comprobarse. Aquí nuevamente el Tribunal de Cuentas debe jugar un rol esencial, pues certificaría como auditor externo la confiabilidad

de tales elementos de juicio.

Finalmente el debate público sobre información difundida debe ser sistemáticamente alentado a través de su implementación en distintos foros.

Queda claro el rol de vital importancia que pueden jugar los medios de comunicación masiva a estos efectos.

e) Fortalecimiento de los partidos políticos: ellos son los que funcionando bajo pautas de racionalidad democrática deberían, no sólo limitar su acción a los procesos electorales, sino al permanente apuntalamiento del sistema democrático mediante un claro y estructurado juego de gobierno y oposición, que no sólo debería darse en legislatura, sino también a través de mecanismos participativos de tipo consultivo en el seno de la misma administración.

f) Fortalecimiento de mecanismos de consulta sectorial: mediante dichos mecanismos se garantizaría a ciertas organizaciones intermedias, la posibilidad de consulta y opinión respecto de planes y programas sectoriales. Los citados mecanismos de consulta, deberían funcionar en forma sistemática e institucionalizada, permitiendo el acceso de todas las organizaciones intermedias que, con cierto grado de representatividad, tuvieran algún interés, necesidad o propuesta que realizar respecto del sector correspondiente.

g) Participación de la sociedad en el control de la acción administrativa: existen ciertas áreas o niveles administrativos en la participación directa de la comunidad en todo lo referente al control del cumplimiento de planes y programas resulta sumamente efectiva.

al respecto, y mediando un efectivo proceso de descentralización decisoria, se pueden establecer mecanismos a partir de los cuales la comunidad local, beneficiaria de servicios prestados por el Estado, controla directamente la aplicación correcta de instrumentos

previamente programados. En ciertos casos específicos, a la participación en el control podrían agregarse otras modalidades, sean éstas informativas, consultivas o hasta decisorias.

En ese orden de ideas pueden citarse ejemplos de participación de comunidades locales en la administración de hospitales, de padres de alumnos en la administración de escuelas, de vecinos en comisiones de control administrativo de municipios, etc.

Este mismo concepto puede ser eventualmente extendido a otros ámbitos, mediando una cuidadosa evaluación en cada uno de los casos. Por ejemplo, amplia información y consulta con proveedores por necesidades de compra, transferencia a sindicatos del control de condiciones de trabajo y otras obligaciones patronales, creación de organizaciones de consumidores y transferencia del control de condiciones de comercialización de productos, estado sanitario de comercios, etc.

7. Con relación al Ambito Municipal se repetirían las estructuras de organización sugeridas para el ámbito provincial. En estos casos operarían con idénticas funciones.

7.1. Instancia de articulación y formulación

- Gobierno y Administraciones Públicas Municipales
- Consejo Municipal de Planificación
- Consejos Municipales Sectoriales de Planificación
- Secretaría de Planificación Municipal

7.2. Instancia de Orientación y Consolidación

- Concejos Deliberantes

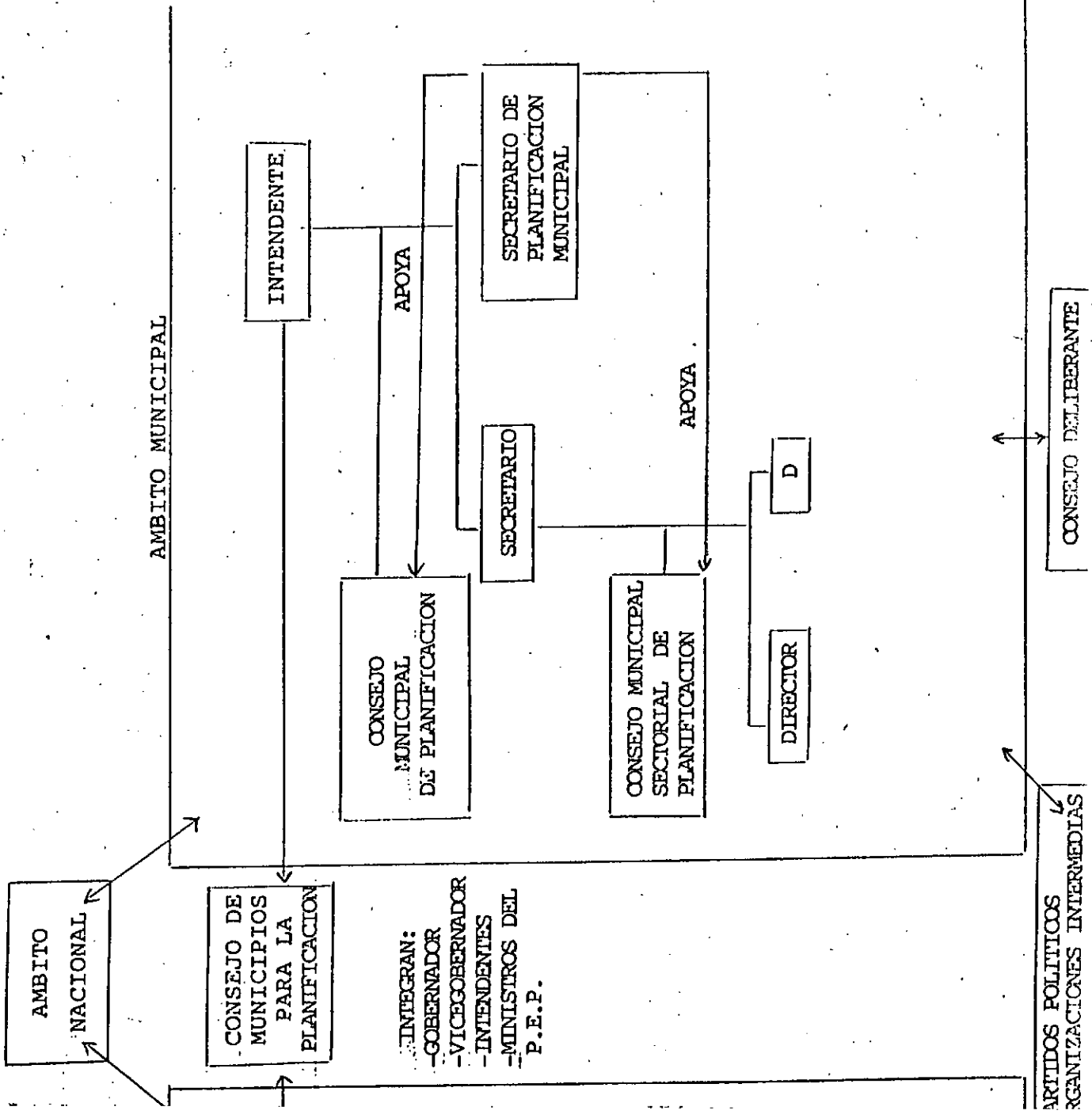
7.3. Instancia de expresión, protección y consulta:

- Similares a las seguidas para el nivel provincial.

8. Un resumen gráfico de la estructura sugerida se incluye a continuación:

ORGANIZACIONES COMPONENTES DE LA MATRIZ DE AMBITOS-INSTANCIAS

Instancias Ambitos	Articulación y formulación	Orientación y convalidación	Expresión, pe- tición y consulta
NACIONAL			
PROVINCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - Gobierno y Adm. Pública Provincial - Consejo Prov. de Planificac. - Consejo de Municipios para la Planificac. - Consejos Sect. de Planificación - Secretaría de Planificación - Direcciones de Planificación 	<ul style="list-style-type: none"> - Legislatura Provincial 	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos políticos. - Organizaciones Intermedias - Comunidad en general
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos y Administrac. Munic. - Consejos Munic. de Planificación - Consejos Munic. Sectoriales de Planificación - Secret. de Planificación Municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concejos Deliberantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Partidos Políticos. - Organizaciones Intermedias - Comunidad en general



III

PLANIFICACION PARTICIPATIVA EN EL SECTOR PUBLICO

-PROPUESLAS SOBRE PROCESOS PARA LA FORMULACION, EJECUCION,
CONTROL Y EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS-

PROCESOS PARA LA FORMULACION, EJECUCION, CONTROL Y EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS.

1. Actividades de diagnóstico

1.1. Análisis de la situación

1.1.1. El análisis de la situación consistirá en el desarrollo de estudios e investigaciones destinadas a identificar, caracterizar, relacionar e interpretar distintos fenómenos de la realidad, sobre los cuales exista interés en formular planes, programas y proyectos

1.1.2. Los referidos estudios, contarán con un adecuado soporte de información válido y confiable. La información a utilizar podrá ser secundaria o de tipo estadístico; y primaria, es decir producida ad-hoc para las investigaciones.

1.1.3. Los estudios no necesariamente se agotarán en investigaciones cuantitativas. También podrá ser necesario y conveniente explorar ciertos aspectos de la realidad a partir de investigaciones cualitativas.

1.1.4. El análisis de la situación deberá plantearse en tres etapas interrelacionadas:

- a) Evolución histórica de los fenómenos
- b) Situación presente
- c) Proyección de los escenarios de referencia

1.1.5. La construcción de escenarios de referencia, implica proyectar las circunstancias presentes y las tendencias históricas al futuro, suponiendo ausencia de cambios en el medio ambiente y en la estructura de la organización pública.

1.1.6. El objetivo de construir escenarios de referencia se justifica en la necesidad de conocer hacia donde se orientan los fenómenos de interés, de no mediar cambios de comportamiento en los distintos actores sociales intervinientes, o en las condiciones existentes.

1.1.7. La responsabilidad central en el análisis de la situación estará a cargo de las diferentes organizaciones públicas de línea en todos sus niveles, apoyadas por las organizaciones técnicas de planificación global y sectorial pertenecientes al sector público provincial.

1.1.8. Podrá existir además participación de otras organizaciones fuera del sector público provincial, especialmente aquellas que puedan proporcionar información sin elaborar o estudios ya realizados: organizaciones dedicadas a la planificación en el ámbito de los municipios; organizaciones intermedias; empresas privadas; partidos políticos; organizaciones de la administración pública nacional; etc.

1.2. Modelos deseados de comportamiento

1.2.1. Construir un modelo deseado de comportamiento, implica diseñar un estado futuro al cual sería conveniente acercarse mediante la acción.

1.2.2. En el caso provincial, ello se traduce en un modelo que especifique cuales son los grandes objetivos a perseguir, los valores predominantes a respetar, las reglas de juego a las cuales habrán de sujetarse los diferentes actores sociales, los roles a desempeñar por cada actor, los acuerdos mínimos que se comprometen a respetar las mayorías populares y los diferentes sectores de la comunidad política, económica, social y cultural.

1.2.3. En última instancia, implica una declaración de principios básicos a los que adhieren los diferentes actores en juego. Tales principios pueden sintetizarse en un acuerdo político-sindical capaz de orientar al conjunto de la comunidad en pos de objetivos compartidos.

1.2.4. Los modelos deseados de comportamiento serán diseñados de tal forma que materialicen acuerdos estables a largo plazo. De esta manera las variaciones instrumentales que puedan existir de período en período, no deberán destruir los acuerdos mínimos contenidos en el modelo.

1.2.5. La formulación de modelos deseados de comportamiento, es una actividad esencialmente político-valorativa, donde los diferentes actores sociales tratan de imponer por la vía de la negociación sus respectivos intereses, poniendo en juego recursos de la más variada índole.

1.2.6. Por consiguiente, todos los actores que forman parte del sistema de planificación intervinientes en esta etapa, y lo hacen mediante el ejercicio de una racionalidad política. Los mecanismos de la racionalidad técnica son dejados de lado para dar paso a procesos donde lo característico es el conflicto, la negociación, la conciliación y la concertación de intereses.

2. Políticas de largo plazo

2.1. Las actividades de planeamiento, programación y presupuestación estarán acotadas en función de límites y orientaciones globales establecidos por políticas de largo plazo.

2.2. Las grandes orientaciones políticas servirán como marco de referencia al proceso de planificación plurianual. De esta forma, será conveniente fijar dichas orientaciones a un nivel lo suficientemente agregado como para permitir la aplicación de instrumentos que no necesariamente deben originar cambios de rumbo político o implicar nuevos procesos de compatibilización y concertación en el corto plazo.

2.3. A pesar de ello, las políticas contendrán elementos que faciliten y orienten el tránsito hacia lo considerado legítimo en materia instrumental, evitándose de esta forma el uso de variantes instrumentales no deseadas. Se señalan asimismo las líneas prioritarias.

2.4. Los mecanismos concretos para la fijación de políticas de largo plazo deberán tener en cuenta:

- a) amplia participación informativa y eventualmente consultiva de organizaciones intermedias representativas de intereses sectoriales (esto en la medida y según las formas concretas de participación que se adopten);
- b) consulta con partidos políticos;
- c) compatibilización de líneas de política en el seno del Poder Ejecutivo Provincial y la correspondiente coordinación con los municipios dentro de una estructura de participación federal;
- d) aprobación legislativa;

3. Planes plurianuales

I. Metas sectoriales y recursos globales

3.1. Sobre la base de políticas de largo plazo se elaborarán planes plurianuales cuya duración deberá en principio coincidir con una gestión completa de gobierno.

3.2. Para ello será fundamental tener en cuenta el comportamiento de las grandes variables macroeconómicas, en función de las cuales habrán de originarse los recursos financieros públicos.

3.3. Será necesario contar con el volumen de recursos a ser obtenido y el comportamiento deseado en materia de equilibrio fiscal, para arribar a un monto global de gasto público posible. Se tendrán

asimismo en cuenta otras restricciones macroeconómicas tales como volumen global a destinarse para inversión pública, gastos de consumo, salarios, pago de compromisos de la deuda pública y sus intereses, etc. En todos los casos las mencionadas restricciones serán proyectadas plurianualmente.

3.4. Obtenido el monto de gasto global, su proyección plurianual y las grandes restricciones macroeconómicas aludidas, se procederá a canalizar el gasto según líneas políticas prioritarias y estándares globales de actividad gubernativa. Se compatibilizarán los distintos niveles de actividad gubernativa a los efectos de evitar desequilibrios sectoriales que puedan afectar la coherencia global. Asimismo se analizarán distintas alternativas de distribución sectorial del gasto, seleccionándose aquella que mejor respete las prioridades contenidas en las políticas de largo plazo.

3.5. A partir de la alternativa seleccionada se fijarán grandes metas sectoriales, las que junto con el monto de gasto sectorial correspondiente, orientarán el diseño global y agregado de programas sectoriales.

3.6. Hasta aquí la responsabilidad técnica estará a cargo de las diferentes unidades de línea asistidas por las unidades de planificación realizarán cálculos y proyecciones necesarias, se establecerán alternativas y producirán las correspondientes compatibilizaciones. En el ámbito del consejo Provincial de planeamiento se discutirán con criterio político las distintas alternativas.

3.7. Si bien puede suponerse que un buen diseño de políticas de largo plazo debe ser suficiente para la fijación de metas sectoriales, el establecimiento de metas concretas y la consideración de sus distintas alternativas, constituye un paso de decidida importancia para la viabilidad política de planes de gobierno. Por este motivo resultará prudente, antes de avanzar hacia la apertura de programas sectoriales, una nueva ronda de consultas con partidos

políticos y organizaciones intermedias y la correspondiente aprobación legislativa.

3.8. Otra alternativa puede ser la de someter a aprobación legislativa "en bloque" las políticas de largo plazo, sus correspondientes metas sectoriales y las distintas alternativas factibles, manteniendo los mecanismos de consulta con partidos y organizaciones intermedias en permanente funcionamiento a lo largo de todo el proceso descrito.

3.9. En ambos casos; lo importante es ir logrando una consolidación progresiva de avances en cuanto al apoyo político necesario para la viabilidad de este plan plurianual; esto evitará el desarrollo de programas que carezcan del sustento, con el consiguiente ahorro de esfuerzos estériles.

3.10 En cuanto a la aprobación legislativa, sería conveniente que el referido a políticas de largo plazo y metas sectoriales, la participación de todos los legisladores fuese amplia; de allí en adelante pueden diseñarse mecanismos que otorguen mayor participación a las distintas comisiones legislativas sectoriales.

3.11. Aún así debe quedar claro que lo que el Poder Legislativo aprueba en esta instancia son grandes prioridades, las que a posteriori de un proceso más profundo de análisis y disgregación pueden requerir rectificaciones. Este punto se verá con mayor claridad a continuación.

II. Programación plurianual no detallada

3.12. Tomando las políticas de largo plazo, las metas sectoriales y sus correspondientes montos de gastos como marco de referencia, se inicia un proceso de programación plurianual no detallada, cuya responsabilidad habrá de estar a cargo de cada uno de los ministerios, subsecretarías y responsables del programa.

3.13. La programación plurianual no detallada consiste en la apertura de metas sectoriales en programas contribuyentes, cada uno de los cuales tendrá a su vez una asignación de metas y recursos financieros específicos. De esta forma, se repite a nivel sectorial el proceso más agregado descrito en los puntos anteriores. En este caso, la compatibilización dentro del sector queda a cargo de las unidades de planeamiento sectorial como apoyo técnico de los consejos sectoriales de planeamiento; existirán además mecanismos intersectoriales que aseguren una adecuada compatibilización técnica de programas pertenecientes a distintos sectores.

3.14. Los distintos programas no detallados, adecuadamente compatibilizados por sector, son considerados en el ámbito del consejo Provincial de planeamiento. Allí cada ministro presenta su plan sectorial el cual es discutido a la luz de los restantes planes sectoriales. En dicho proceso de discusión y eventual compatibilización global, la secretaría de planeamiento actúa como organización técnica de apoyo. A los efectos de lograr una mejor división del trabajo, el consejo Provincial de planeamiento puede fraccionarse en distintas comisiones.

3.15. En el proceso de programación no detallada, la participación de partidos políticos y distintas organizaciones intermedias de la sociedad no se interrumpe, sino que se recrea a partir de mecanismos de información y consulta a establecerse en el nivel correspondiente.

3.16. Terminados los procesos de compatibilización, el plan general plurianual de gobierno, con sus respectivos programas sectoriales no detallados es presentado a consideración del Poder Legislativo, donde se procederá a discutir la propuesta, aprobarla o sugerir modificaciones, las que en ese caso serán objeto de nuevo tratamiento por parte del Ejecutivo. A los efectos de evitar desvíos considerables entre los criterios utilizados en el Ejecutivo y los existentes en el Legislativo, será prudente ir realimentando progresiva-

mente el desarrollo del plan mediante fluidas comunicaciones entre ambos poderes. Para ello, cada comisión legislativa podría destacar algunos miembros de sus staff técnicos para participar en reuniones con funcionarios del Poder Ejecutivo y de esta manera transmitir información y sugerencias que eviten posteriores enfrentamientos dilatorios de resoluciones aprobatorias.

3.17. Si bien puede parecer que el Poder Legislativo interviene excesivamente en el proceso de planificación, esta propuesta enfatiza la necesidad de tal intervención en virtud de la importancia que ello reviste para afirmar el poder de la voluntad ciudadana, representada por mayorías y minorías dentro de la legislatura.

3.18. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la fijación de políticas de largo plazo y planes plurianuales, son puntos de partida fundamentales en toda acción de gobierno. Los fundamentos básicos, naturaleza, importancia y caracteres no repetitivos de políticas y planes plurianuales, exigen la presencia de mecanismos tan complejos como la misma complejidad intrínseca del problema a resolver.

4. Programación plurianual y presupuesto

4.1. Una vez que el plan ha tenido aprobación legislativa, cada responsable del programa inicia el desarrollo detallado de la programación plurianual, elaborando cronogramas, pautas para la acción, plazos, desagregación de metas programáticas en actividades contribuyentes, requerimiento de recursos específicos, costos, etc.

4.2. La compatibilización de proyecciones programáticas de detalle se realiza dentro de cada sector y utilizando mecanismos intersectoriales en los casos que sea necesario.

4.3. La programación plurianual detallada debe ceñirse estrictamente al plan plurianual oportunamente aprobado por el congreso, razón

por la cual no se considera necesario que reciba una ulterior aprobación legislativa.

4.4. Una vez finalizada la programación de detalle, ella servirá de base para la formulación del presupuesto anual de la administración pública.

4.5. En el proceso anual de la administración pública será confeccionado por programas oportunamente formulados en el plan general de gobierno.

4.6. Dada la íntima vinculación entre el presupuesto y el plan general, cuyas eventuales modificaciones son previas al presupuesto del año correspondiente, el congreso sólo aprobaría formalmente el presupuesto anual, previa intervención de una comisión legislativa de presupuesto.

5. Ejecución presupuestaria

5.1. El programa será la unidad administrativa mínima en lo que a presupuestación, ejecución y evaluación del plan general de gobierno se refiere.

5.2. De acuerdo con lo visto, cada programa dispondrá de metas, cursos de acción y metodologías específicas, además de recursos financieros, materiales y humanos para desarrollar su acción. El responsable de un programa lo será exclusivamente en cuanto al cumplimiento de las metas asignadas, con la única obligación de respetar ciertas restricciones impuestas por necesidades de economías de escala globales, o razones de uniformidad organizativa, contable y administrativa.

5.3. Las restricciones más importantes serán:

a) respetar ciertos límites en montos destinados a inversión pública, impuestos por razones de política económica,

- b) respetar ciertas cuotas mínimas y máximas en materia de niveles salariales;
- c) respetar otras normas presupuestarias que puedan afectar seriamente el manejo global de la economía del sector público (endeudamiento, intereses de la deuda, etc.);
- d) cumplir con procedimientos administrativos y contables estándar, de uso uniforme y generalizado para toda la administración.

5.4. Fuera de estas restricciones globales, cada responsable de programa tendrá flexibilidad en el manejo presupuestario. De esta manera, podrá hacer un uso relativamente ágil de los recursos puestos a su disposición, dado que no habrá normas que lo impidan (siempre dentro de los límites ya mencionados).

5.5. En particular será necesario implementar medidas que promuevan la agilidad en el uso de recursos. Algunas de tales medidas pueden ser:

- a) modalidades de contratación que eviten el nombramiento de personal permanente allí donde deben desempeñarse tareas transitorias;
- b) mecanismos que permitan un rápido traslado de personal de áreas inactivas a sectores saturados de actividad;
- c) amplias posibilidades en la utilización de contratos de locación de obras o servicios;
- d) posibilidad de utilizar incentivos a la productividad;
- e) posibilidad de pagos adicionales por situaciones de mercado que obliguen a ello;
- f) modificaciones de fondo en las actuales modalidades de aprovisionamiento de insumos materiales. Tales modalidades deberán operarse sobre una sólida base de transparencia, pero asegurando a su vez un aprovisionamiento eficiente, de alta calidad y oportuno;
- g) amplias facilidades para el rediseño del perfil de gasto por programa, evitando el ajuste de la programación a rígidos esquemas

contables que impiden el traslado de fondos entre partidas y actualmente lo penalizan con el delito de malversación;

h) amplio apoyo a toda medida que, aún no habiendo sido prevista contribuya al logro efectivo de objetivos programáticos.

5.6. El manejo de las economías presupuestarias, en el caso que ello fuera eventualmente necesario, no podrá ser hecho por medio de reducciones o cortes globales de partidas, sino a través de una concreta y explícita redefinición de prioridades. De esta manera, y ante la falta de recursos financieros o de otro tipo, deberán suspenderse actividades completas que no sean consideradas prioritarias, dejándose inalterados programas prioritarios, los que gozarán de todo el apoyo necesario.

5.7. Adicionalmente a lo expresado, operarán ciertos mecanismos destinados a lograr economías globales de escala y abaratamiento de los insumos materiales a utilizar por los distintos programas. Para ello se establecerán instrumentos que habrán de promover una adecuada coordinación en la compra de insumos de uso estándar; dichos instrumentos mantendrán los beneficios de la descentralización decisoria, contribuyendo simultáneamente a un sensible mejoramiento en los precios y condiciones de compra.

6. Registración de los resultados

6.1. El sistema de contabilidad pública deberá convertirse en una verdadera herramienta de la gestión programática y presupuestaria; para ello será necesario dinamizar los mecanismos actuales de registro y estudiar la modificación profunda de los esquemas contables vigentes, los que si bien seguirán siendo utilizados para la instrumentación de ciertos controles formales (movimiento de valores, contabilidad de responsables, etc.), deberán tener un fuerte énfasis en su utilidad gerencial.

6.2. Será necesario crear un sistema de registración de resultados

programáticos, el cual tendrá características de permanente y operará registrando en forma sistemática los resultados obtenidos en los distintos programas componentes del plan de gobierno; dicha registración se hará teniendo en cuenta un marco de referencia que establezca qué tipo de indicadores serán utilizados para registrar los resultados de los programas.

6.3. El mencionado sistema recibirá todo el apoyo que sea necesario, y sus prioridades de desarrollo serán equivalentes a las que actualmente reciben los sistemas estadísticos más privilegiados.

7. Evaluación y control de gestión

7.1. Las acciones de evaluación tendrán origen y operatividad efectiva a partir de una metodología general para evaluar la gestión gubernamental, programática y administrativa y de metodologías de evaluación específicas por cada uno de los programas integrantes del plan de gobierno.

Así como no puede existir un programa sin metas, actividades y recursos específicos, no se aceptará la puesta en marcha de programa alguno que no tenga claramente determinadas las pautas a ser utilizadas para su evaluación.

7.2. Existirán varios mecanismos de evaluación que operarán simultáneamente:

- evaluación interna, a cargo de organizaciones integrantes del Poder Ejecutivo;
- evaluación externa a cargo de la Legislatura;
- evaluación externa a cargo de partidos políticos y organizaciones intermedias.

7.3. En cuanto a la evaluación interna, ella se sustenta en la necesidad de que el responsable directo de un programa disponga de

suficientes elementos de juicio para ajustar y corregir los rumbos de su propia gestión; para ello existirán las estructuras de control de gestión ya descritas.

7.4. La evaluación a cargo de la Legislatura se concretará mediante la labor especializada del Tribunal de Cuentas u organización similar que deberá poner menos énfasis en la legalidad, y dedicar sus mayores esfuerzos a la evaluación de políticas públicas.

7.5. Dicha organización dependerá jerárquicamente de la Legislatura, y será un ente de alta calificación técnica, que apoyará la labor de las distintas comisiones legislativas, a las cuales aportará información, elementos de juicio y estudios evaluativos respecto de las políticas en ejecución y sus resultados específicos.

7.6. La evaluación a cargo del Tribunal de Cuentas podrá en algunos casos ser simultánea con la acción administrativa; pero en ningún caso existirán controles previos. El control previo es una de las prácticas que habrá que desterrar de la administración pública. A pesar de lo afirmado, y en líneas generales, resultará conveniente establecer hitos temporales a posteriori de la acción gubernamental; esto evitará interferencias, y favorecerá la evaluación de acciones con resultados diferidos a lo largo del tiempo. El criterio general sería cerrar la evaluación en forma anual, con actividades de evaluación parcial semestrales; aún así queda margen para contemplar casos particulares que exceden el marco de esta propuesta.

7.7. En sus acciones de control de la legalidad contable, el Tribunal de Cuentas operará como auditor externo, aplicando normas de auditoría generalmente aceptadas basadas en controles por muestreo. En cambio, cuando se trate de acciones de control de la gestión y evaluación de políticas, el tribunal no operará por procedimientos al azar, sino según prioridades claramente establecidas, las que

si bien asignarán mayor importancia a algunas evaluaciones en desmedro de otras, no podrán dejar completamente de lado problema alguno.

7.8. En cuanto a la evaluación externa a cargo de partidos políticos, organizaciones intermedias, y distintos sectores integrantes de la sociedad, el concepto de transparencia administrativa debe jugar un rol fundamental, mediante la difusión amplia y sistemática de información sobre recursos utilizados y resultados obtenidos. En este sentido, es necesario provocar un profundo cambio en las relaciones entre lo público y lo privado, pues la administración debe encontrarse orientada por preferencias sociales que, por encima de cualquier otra circunstancia, marquen el rumbo a seguir.

7.9. De allí entonces que la información sobre utilización de recursos públicos y resultados obtenidos globalmente y por programa, debe tener amplia difusión a través de canales institucionalizados y permanentes. Al mismo tiempo, la administración debe diseñar mecanismos que permitan detectar, procesar y eventualmente dar respuesta a todas las inquietudes y sugerencias surgidas del seno de la sociedad.

7.10. La evaluación de políticas y gestión administrativa debe ser fuertemente apoyada por un adecuado sistema de recompensas que premie las experiencias exitosas en función de criterios de eficacia o eficiencia, según corresponda o sea conveniente en cada caso en particular. Los incentivos podrían ser de los más diversos tipos, pudiendo existir la posibilidad de combinar varios de ellos:

- a) incentivos materiales fijos o variables según el nivel de productividad o efectividad alcanzados;
- b) incentivos de carrera o promoción a través de la calificación del desempeño;
- c) incentivos asociados a la calidad de lo producido.

7.11. Las evaluaciones realizadas se utilizarán para el rediseño de planes, programas y actividades, cuando ello fuese necesario. La profundidad del rediseño dependerá de la naturaleza del problema a resolver; en algunos casos se replantearán actividades, en otros programas, y en otros los planes sectoriales o aún globales. En ningún caso se harán modificaciones presupuestarias que no estén sustentadas por un rediseño de planes, programas o actividades, según rutinas y secuencias ya analizadas.

I N D I C E

1. Análisis y diagnóstico global
 - 1.1. Grado de adecuación de la organización para la implementación de políticas, planes y programas
 - 1.2. Administración pública y contexto
 - 1.3. Aspectos generales de la organización
 - 1.3.1. La administración pública centralizada y descentralizada: problemática y conceptos
 - 1.3.2. Aspectos que introducen ineficiencias en la administración pública provincial
 - a) Ineficiencias e irracionalidades que devienen de la existencia de una macrocultura tradicional
 - b) Ineficiencias e irracionalidades que devienen de la implementación de otras políticas públicas o del contexto
 - c) Ineficiencias que tienen que ver con la operación de los sistemas administrativos
 - d) Problemas relaciones con los recursos humanos del sector público provincial
 - 1.3.3. Aspectos estructurales y funcionales
2. Análisis y diagnóstico de los sistemas administrativos
 - 2.1. Marco referencial
 - 2.2. Análisis y diagnóstico global de los procesos y sistemas administrativos
 - 2.3. Análisis y diagnóstico de los sistemas administrativos que programan acciones
 - 2.3.1. Planificación y programación
 - 2.3.2. Dirección y toma de decisiones
 - 2.3.3. Organización y coordinación
 - 2.3.4. Control
 - 2.3.5. Sistema de información y comunicaciones

2.4. Análisis y diagnóstico de los sistemas administrativos que ejecutan acciones

2.4.1. Administración de recursos humanos

2.4.2. Administración de recursos materiales

2.4.3. Administración de recursos financieros

2.4.4. Administración de recursos simbólicos

1. ANALISIS Y DIAGNOSTICO GLOBAL

1.1. Grado de adecuación de la organización para la implementación de políticas, planes y programas -

- a) Marco referencial: Se entiende a la administración pública como la organización del Estado encargada de implementar políticas públicas globales y sectoriales, organizar los servicios y la producción de bienes que el estado realiza en función de dichas políticas, y de articular, canalizar, procesar, compatibilizar y satisfacer demandas sociales.

Dentro de la administración pública se pueden distinguir analíticamente dos subsistemas: los que formulan, diseñan e implementan políticas sustantivas (económica, social, educativa, seguridad, etc.) y los que formulan, diseñan e implementan políticas de apoyo (sistemas administrativos de contabilidad, presupuesto, control, etc.).

La formulación de políticas es un proceso complejo que pone una pesada carga sobre los decisores superiores. Teniendo los objetivos y las demandas sociales como insumos, e identificados los problemas reconocidos como de interés general, un gobierno activo debe tomar esa información como insumo o dato primario para elaborar un programa de acción que no sólo responda a problemas puntuales que se presentan o manifiestan, sino que, a partir de datos sistemáticos, es capaz de ubicarlos como elementos de problemas más globales para enfrentarlos por programas de envergadura. Esto es lo que diferencia una formulación de política reactiva (de ir detrás de los acontecimientos) de una claramente activa.

Es conveniente tener en claro que cuando se habla de políticas públicas se considera al proceso de toma de de-

cisiones y a la decisión que tenga la capacidad efectiva de comprometer la colectividad, esto es que se ejerce con la potestad del mando. No es una reacción virtual, potencial o un enunciado general sin factibilidad cierta de algún grado aceptable de cumplimiento.

La política pública se manifiesta en un conjunto de directivas y programas a ser implementados. Debe ser diferenciado claramente del proceso de acción gubernamental. En este último el producto son los bienes, servicios y regulaciones que la acción administrativa pone a disposición de la población. El producto del primero son las políticas explícitas formuladas por el gobierno.

- b) Diagnóstico: En muchos casos, no se cuentan con adecuados diagnósticos de la realidad provincial, ni con una estrategia de largo plazo.

En otros casos, se cuentan con diagnósticos y alternativas de solución, pero por diversos problemas, entre los que el económico es uno de los más importantes, las mismas no han podido ser encaradas.

Como importante falencia en este proceso puede mencionarse la inexistencia o el inadecuado funcionamiento hasta el presente de sistemas provinciales de planeamiento. (Ver Documento I. Feldman, M. Krieger "Sistema Provincial de Planificación Participativa - CFI Diciembre 1985").

Si bien las políticas públicas cambian, la organización administrativa no siempre se adapta prontamente al dinamismo de las políticas. Uno de los aspectos relevados es que la organización administrativa no se adapta o se adapta lentamente al cambio de políticas públicas.

Es que no siempre se piensa en los instrumentos administrativos y organizativos que deben implementar determinada política pública cuando ésta se diseña. Así como se suele pensar en los instrumentos legales y financieros de-

bería pensarse en los aspectos instrumentales de carácter organizacional.

Por todo ello, no es aventurado afirmar que los sistemas administrativos y operativos, en general, son poco adecuados para instrumentar cualquier tipo de políticas. La administración pública provincial en muchos aspectos es "burocrática", en el sentido usual del término, pero pre-burocrática en el sentido Weberiano del mismo, por la falta de los sistemas administrativos mínimos. Más adelante, al examinar los sistemas administrativos y operativos se retomará este tema. Uno de los problemas más graves que existen al respecto, está dado por la carencia de recursos humanos capacitados que permitan realizar diagnósticos, formular alternativas de políticas para los niveles decisores. Existen dificultades para integrar los niveles "staff" y a veces se carece de suficientes profesionales capacitados para brindar asesoramientos técnicos.

La organización no siempre es capaz de brindar a los niveles políticos suficiente información, estudios, criterios y elementos en cantidad, calidad y tiempo adecuados para la toma de decisiones. Es por ello que el proceso de diseño y formulación de políticas se ve resentido. El sistema de implementación de políticas encuentra su dificultad en los niveles operativos que son incapaces de desagregar operativamente e implementar las políticas diseñadas. Es así que, a veces, se ve cómo problemas operativos llegan a subsecretarios, ministros o al propio Gobernador.

Tareas ejecutivas que son totalmente impropias de estos niveles y que lo único que hacen es reflejar el comportamiento burocrático de los niveles inferiores, y restar tiempo a los funcionarios superiores para sus tareas específicas.

1.2. Administración pública y contexto

- a) Marco referencial: La administración pública, como toda organización, y aún más, por su particular relación con el resto de las organizaciones sociales, se encuentra abierta a las influencias del medio ambiente organizacional.

La función propia de la administración pública de implementar políticas y canalizar demandas sociales, la hace particularmente abierta e influenciada por el medio que la rodea y al que debe brindar respuestas.

Probablemente, la administración pública sea la organización que más representaciones incluya de su medio ambiente. El sistema de toma de decisiones es el que deberá ordenar las partes en el cumplimiento de las metas y preservar las tecnologías centrales de la organización. De todos modos la racionalidad no será total, la optimización esperable será a lo sumo satisfactoria (Simón) y los procesos y decisiones se darán en el choque de los modelos de intelección, teleológicos, racionalizadores y optimizadores y voluntaristas (Lindblom 1977) y los interaccionistas (Wildavsky 1979), que reconocen la permanente interacción, transacción compromiso y conflicto entre actores sociales por el logro de determinadas orientaciones en materia de políticas públicas. La factibilidad en la implementación de políticas estará entonces correlacionada con la existencia de coaliciones conflictivas o cooperativas en el medio ambiente (Thompson 1964), y de la capacidad de generar consenso o imponerse por la fuerza que las políticas tengan.

b) Diagnóstico: La administración provincial parecería estar más inclinada a un modelo interactivo, no por una decisión explícita y participativa con mecanismos reglados para ello, sino por la particularidad de un medio pequeño con relaciones de poder bastante transparentes, relaciones cara a cara, y factores sociológicos como pertenencia a fuerzas vivas locales, que son de gran importancia en la toma de decisiones. Por otra parte, la debilidad del sistema de planeamiento excluye la primera opción, momentáneamente,.

En cuanto al grado de satisfacción de las demandas del contexto, aquí se revela generalmente una gran cantidad de demandas insatisfechas de la comunidad, que la administración pública no es capaz de satisfacer, en un medio donde casi todo se espera del Estado, como suele ser el caso de muchas provincias.

1.3. Aspectos generales de la organización:

1.3.1. La Administración Pública Centralizada y descentralizada: Problemática y conceptos.

Se conceptualizó la Administración Pública, como una organización a través de la cual se canalizan demandas sociales que le permiten luego al Estado la instrumentación de políticas públicas tendientes a su satisfacción. La Administración Pública cumple al respecto un rol mediatizador de vital importancia para la relación Estado-Sociedad, dado que sin ella el Estado sería una mera concepción ideal sólo sintetizadora, pero no instrumentadora, de las grandes aspiraciones sociales globales y sectoriales.

Si bien es posible afirmar que esta definición puede no generar divergencias en un sentido general, no sucede lo mismo cuando el concepto comienza a dividirse en sus distintas dimensiones componentes. Y es en este terreno donde aparecen las controversias, las distintas opiniones y la falta de definiciones:

Es bien sabido que tanto el Estado como su brazo ejecutor, la Administración Pública, han evolucionado en cuanto al desempeño de roles diversos. Una visión retrospectiva nos permite apreciar una verdadera transformación histórica del rol de la Administración Pública, desde los que podrían denominarse roles tradicionales (cuidado del orden interno, defensa, seguridad, etc), hasta los más actuales de promoción del bienestar, el desarrollo económico y las grandes demandas sociales en general que una sociedad democrática, pluralista y participativa genera.

El crecimiento del aparato estatal, la diversificación de sus funciones, la diferenciación estructural, el incremento del volumen de sus recursos y gastos de su personal y de su demanda y oferta, son en gran parte consecuencias de la ya aludida transformación. En definitiva, para satisfacer más hubo (y hay) que hacer más.

Distintos fueron los instrumentos que se usaron para satisfacer estas necesidades de transformación. Sin embargo, es necesario señalar que todas (o casi todas) las soluciones puestas en práctica se encuadraron en un marco de restricciones caracterizado por el respeto a un orden jurídico-administrativo que resiste con fuerza todas las transformaciones.

Este orden jurídico probablemente útil para el control de la potestad del poder administrador en un Estado de tipo tradicional, es necesario analizarlo críticamente en cuanto a su funcionalidad en un Estado moderno, donde los logros dependen mucho más de gestiones eficientes, que de normas y reglamentos que las hacen impracticables.

Este debe considerarse un factor fundamental, pues a lo largo del tiempo ha desencadenado sobre la Administración Pública una serie de fenómenos estructurales que, muy probablemente con otra concepción organizativa, hubieran permitido el desarrollo de facetas más funcionales y eficien-

tes. En éste sentido, lo que en su momento se planteó fué la necesidad de crear nuevas instancias estructurales que le hicieran un verdadero "by pass" al orden jurídico reglamentarista de la actividad administrativa: de esta manera, libre de restricciones burocráticas las más de las veces absurdas, estas nuevas instancias pretendieron alcanzar el desarrollo pleno de capacidades gerenciales al servicio de una gestión eficiente y no a la observancia de una legalidad disfuncional.

Surgen en consecuencia los organismos descentralizados, las entidades para-estatales, las empresas del Estado y numerosas otras instancias estructurales tendientes a obtener de una y otra forma la autonomía del "poder burocrático central". A estos intentos se le sumaron luego otros de tipo instrumental tales como cuentas especiales, impuestos con afectación específica, fondos reservados para fines predeterminados, etc. que aseguraron la autonomía a partir de la libre disponibilidad y utilización de recursos.

Si estas nuevas organizaciones lograron finalmente un mejor y más eficiente manejo de los recursos públicos puestos a su disposición es algo digno de ser analizado en profundidad, mediante otros estudios especiales. Sin embargo, lo que en este análisis queda claro es que, cuando la voluntad política y los poderes circunstanciales favorecieron el desarrollo de nuevas funciones o la dinamización de las ya existentes, los esfuerzos no se destinaron a la modificación de una legalidad que impide tal dinamización, sino a intentar por todos los medios una prudential desvinculación de la misma. Y aún cuando sea aventurado hablar de eficiencia, si es posible enunciar una hipótesis de mayor efectividad de la gestión en entidades no centralizadas, cuando ello va acompañado de una muy firme voluntad política de impulsar y sostener cierto tipo de actividades.

Al respecto entonces, convendrá enfatizar que, la mera hipótesis de eficacia en la descentralización, deberá relativarse en función de una mayor o menor cuota de poder para efectivizarla y, a partir de allí, una mayor o menor sujeción a restricciones normativas; es importante tener en cuenta esta última observación dado que el concepto de descentralización no es absoluto y reconoce dentro de la Administración Pública Argentina diversos matices (desconcentración, autonomía, autarquía, etc.).

Las consecuencias estructurales están hoy a la vista; los aspectos más importantes de la administración pública se realizan en entes descentralizados.

¿Qué es entonces lo que ha quedado a cargo de la Administración Centralizada? Indudablemente, este progresivo proceso de desafectación de funciones ha reducido notablemente el ámbito de acción de la Administración Central. En líneas generales puede afirmarse que han quedado concentradas en la Administración Central actividades que:

- no encontraron todavía un "patrocinante" que active su descentralización: los criterios para descentralizar no están establecidos; ergo, cualquier actividad es susceptible de ser descentralizada siempre y cuando haya alguien que promueva tal cosa.

- se perciben como estrechamente vinculados a los procesos de formulación política sectoriales o globales: unidades de planeamiento, información, control de la gestión, etc.

- tienen a su cargo el manejo administrativo y burocrático interno.

Queda claro entonces que la Administración Centralizada es una especie de categoría residual de organismos del Estado que, por circunstancias diversas, no ha sido posible descentralizar para flexibilizar su organización. Hoy es posible ver que la Administración Pública no puede concebirse como

un todo homogéneo, ensamblado y coordinado, sino como una multitud inconexa de organismos descentralizados política y operativamente autónomos, a los que habrá que pensar "como volver a encauzarlos en los objetivos de las políticas provinciales", con lo cual se está volviendo al principio de la cuestión pero vista ahora a la inversa; antes : descentralizar para dinamizar, ahora: centralizar para ensamblar y coordinar en lo que hace a la concepción y formulación de metas y control y mantener descentralizada la ejecución.

Respecto de este punto, existen serias precauciones por el enorme poder que ha acaparado el sector descentralizado en su conjunto. Hay casos paradójicos de Ministros que sólo manejan una porción muy reducida de su sector, dado que la mayor parte de las cuestiones (aún la formulación de políticas) son decididas en la "periferia descentralizada del Ministerio. Y ésta observación, que podría ser tildada de ingenua por la existencia de un poder formal aprobatorio de planes de organismos descentralizados y de empresas del Estado, no lo es tanto, si se tiene en cuenta que hasta el conocimiento específico es más fuerte en tales organizaciones que en el "staff" centralizado del Ministro y, por lo tanto, cuando las políticas tienen un fuerte contenido técnico no hay más alternativa que aprobarlas "a libro cerrado". Existen en las provincias empresas que dependen jerárquicamente directamente del Ministro ya que el subsecretario del ramo no tiene jerarquía suficiente para ejercer control sobre ellas.

El gran desafío que se presenta es lograr una Administración Central flexible, eficiente, eficaz, que sea capaz de instrumentar las políticas públicas que se formulen y satisfacer las demandas de la comunidad.

1.3.2. Aspectos que introducen ineficiencias en la administración pública provincial.

Simplificando pueden detectarse cuatro grandes grupos de factores que introducen ineficiencia e irracionalidad dentro de la administración pública provincial.

a) aquellos que tienen que ver con una macrocultura administrativa tradicional.

b) aquellos que devienen de la implementación de otras políticas públicas o del contexto.

c) aquellos que tienen que ver con la operación de los sistemas administrativos.

d) aquellos relacionados con los recursos humanos.

a) Ineficiencias e irracionalidades que devienen de la existencia de una macrocultura tradicional -

Sin entrar a considerar en detalle el conjunto de valores que son causa de ineficiencias e irracionalidades, es necesario destacar en un sentido general, que dichos valores surgen a partir de una cierta concepción del fenómeno administrativo público. Llamaremos enfoque normativista a dicha concepción.

El enfoque normativista visualiza a la Administración Pública como una entidad de basamento esencialmente jurídico, en función de la cual el Estado ejercita su voluntad política, regulando a través de normas las relaciones existentes entre particulares, o entre éstos y el Estado. Este enfoque, que implica una concepción de la Administración Pública de "adentro hacia afuera", se complementa con otro, que visualiza las relaciones burocráticas internas como aquellas que necesariamente deben ser sometidas a un intenso proceso de formalización y normatización, a los efectos de asegurar un mejor desenvolvimiento de la funcionalidad orgánica.

Es probable que este enfoque deba ser considerado uno de los de mayor raigambre histórica en la Argentina, dada la importante influencia que corrientes de pensamiento provenientes del derecho público y del derecho administrativo ha tenido tradicionalmente en el ma-

nejo de cuestiones de Administración Pública; también es importante destacar la influencia que la utilización de una tecnología administrativa introducida hacia los años 50: la de organización y métodos, ha tenido sobre el enfoque normativista, trascendiendo el mero ámbito tecnológico y transformándose en una especie de marco de referencia (aún vigente), que, en algunas circunstancias, ha sido tenido en cuenta como preponderante elemento conceptual orientador de ciertos procesos de reforma administrativa.

Sin negar la importancia conceptual y operativa que los procesos de formalización adquieren en organizaciones complejas, la consideración del fenómeno Administración Pública desde este exclusivo punto de vista genera aspectos controvertibles, algunos de los cuales se desarrollan a continuación.

Las normas formales, reguladoras de procesos organizacionales, surgen como consecuencia de coyunturas históricas que les dan origen y, en función de las cuales, ciertos aspectos requieren de pautas más o menos solidificadas y orientadas (o canalizadoras en un cierto sentido) del comportamiento, sea éste organizacional, grupal o individual.

La norma pretende uniformar, estandarizar o rutinar una cierta forma de proceder. En general podrá observarse que cada norma satisface una determinada necesidad de estandarización en un punto determinado del tiempo y que, al respecto, se podrá descubrir para cada una de ellas una cierta racionalidad de origen.

Sin embargo, no siempre la creación de normas se ha producido históricamente bajo pautas de estricta racionalidad administrativa. Han habido casos de excesivo énfasis en rutinas innecesariamente burocráticas, exclusivamente creadas para reforzar posiciones de poder de ciertos funcionarios y organismos o simplemente surgidas para dar ocupación a recursos humanos ociosos.

Aún suponiendo la existencia de una cierta racionalidad de origen, el enfoque normativista pierde de vista que la Administración Pública es una institución viva, dinamizada por un contexto en permanente cambio y que tal circunstancia requiere una permanente adap-

tación normativa que contemple la existencia del mismo. Estos procesos de adaptación difícilmente operan en la realidad con celeridad suficiente, de tal manera que, en general, la realidad debe adaptarse a las normas vigentes y no viceversa.

En tales circunstancias, la rigurosa mecánica de observancia a la norma, da origen a una racionalidad que contradice y se opone ampliamente a la racionalidad de la gestión sustantiva, generándose el típico fenómeno de desplazamiento de fines.

Recientes trabajos han demostrado que en ciertas áreas de la Administración Pública los máximos decisores administrativos destinan sólo una quinta parte de su tiempo a la labor creativa y que, en una importante proporción de ellos, los valores relacionados con la asunción de riesgos se hallan comparativamente deprimidos respecto de los valores de estabilidad y perdurabilidad en el cargo.

Al respecto, es probable que los actuales esquemas normativos vigentes restrinjan a tal punto la discrecionalidad del decisor que éste se vea permanentemente enfrentado con alternativas que lo obliguen a decidir en pro del logro de metas sustantivas, violando normas de alto grado de anacronismo o bien a ajustar su comportamiento en función de normas obsoletas, postergando decisiones tendientes a satisfacer las ya referidas metas.

El actual sistema normativo y su correspondiente sistema de control (llamado habitualmente "de legalidad") sobreenfatan la necesidad de ajustar el comportamiento organizacional a pautas de conducta manifiestamente inapropiadas (aunque eso sí, normatizadas), para la puesta en vigencia de un modelo de la Administración Pública basado en la instrumentación eficaz y dinámica de políticas públicas.

La solución apropiada no sólo depende de la transformación cualitativa del decisor, sino también del medio ambiente organizativo, que le permita asumir riesgos, que le asigne un rol creativo, que lo libere de la rutina y que lo juzgue en su desempeño por la obtención de metas sustantivas.

Dotar a la Administración Pública de esta dinámica no sólo depende de procesos de modernización tecnológica administrativa, sino

y fundamentalmente, de aquellos que aseguren la "modernización valorativa". En este sentido, difícilmente la mera introducción de nueva tecnología provoque cambios de envergadura, si el sistema de valores administrativos subyacentes impide una utilización dinámica, no restrictiva, de todos los elementos técnicos y humanos puestos al servicio de objetivos sustantivos.

Para lograrlos, lo normativo debe subordinarse a lo administrativo, procurando de la normatización un rol dinámico que hasta el presente no tiene. Para ello, la normatización debe facilitar exclusivamente la estandarización, la programación y la automaticidad de decisión, y no, como actualmente, constituirse en elemento perturbador del proceso decisorio.

b) Ineficiencias e irracionalidades que devienen de la implementación de otras políticas públicas o del contexto.

Un ejemplo de lo primero es el hecho de que desde 1930 a la fecha, ante la presencia de cada crisis cíclica del sector externo, se ha buscado reducir el gasto público a través de medidas globales de reducción de personal, reducción de sueldos, reducción de gastos corrientes y de capital, y reducción de la inversión pública. La globalidad de las medidas adoptadas y la falta de estudios que permitieran visualizar sus efectos sobre la eficiencia de la administración pública, redundaron en ineficiencias que siempre implicaron un deterioro de la gestión administrativa, que a la larga implicaron mayores costos.

También en este caso existe un enfoque conceptual que puede denominarse economicista que considera a la Administración Pública como un fenómeno macroeconómico de características globales, que canaliza el gasto público y utiliza un determinado volumen de recursos, cuya asignación depende más de ciertas restricciones de política económica que del desarrollo de acciones sustantivas.

Independientemente de los marcos de referencia económicos subyacentes (llámense éstos monetaristas, estructuralistas, etc), lo que

aquí se pretende señalar es que, todos ellos, visualizan a la Administración Pública en función del ya mencionado rol y que aún cuando no dejan de contemplar la necesidad de focalizar el problema de la eficiencia, en general, este aspecto (experiencia e historia económica argentina mediante) es relevado a segundo plano.

Los marcos conceptuales economicistas tienen un importante arraigo en la sociedad argentina y la comunidad los ha incorporado casi como parte de su propio acervo cultural. Medios de difusión, entidades empresarias y gremiales y opinión pública en general, toman en consideración permanentemente dichos marcos de referencia para el diseño de sus estrategias y acciones. De esta manera, el rol de la Administración Pública percibido por la sociedad global deja de estar fuertemente vinculado con la producción eficaz y eficiente de servicios y regulaciones, para relacionarse más con los procesos de absorción de mano de obra, generación de emisión monetaria, canalización de fondos públicos.

Los valores subyacentes en el marco conceptual economicista y su incidencia sobre el problema de asignación de roles a la Administración Pública, generan un proceso de creciente desvalorización institucional, dado que el énfasis evaluativo deja relativamente de lado el rol de transformación sustantiva para localizar la atención en el volumen de recursos públicos necesarios en una cierta estrategia de desarrollo, su forma de financiamiento y su asignación, no tanto en función de resultados que puedan lograrse (salud, educación, etc), sino en las restricciones que, desde el punto de vista económica no deben ser violadas (niveles de gasto corriente, inversión, etc) para alcanzar ciertas metas de crecimiento.

Las diferencias de producción y uso de indicadores macroeconómicos y de información sobre gestión sustantiva son también reveladoras de la importancia que en la formulación de políticas públicas tiene el marco conceptual economicista y de la relativa subvaloración del rol de la Administración Pública como productora eficaz y eficiente de servicios y regulaciones. Esto último debe sugerirnos no la necesidad de dejar de lado el marco conceptual económico para la

formación de políticas, sino muy por el contrario, seguir incenti-
vando su uso, pero reconociendo al mismo tiempo la importancia de
complementarlo con otros marcos de referencia que balanceen concep-
tualmente los problemas macroeconómicos con los fenómenos de pro-
ducción y productividad de acciones sustantivas.

Lo que es racional para una determinada política económica, no ne-
cesariamente lo es para las políticas administrativas, ya que se in-
troducen grandes ineficiencias en la gestión, que van en desmedro
de la calidad de las prestaciones o servicios.

Esto lleva a que deben explicitarse y analizarse las consecuencias
administrativas de determinadas políticas económicas, buscando mo-
dificar sus efectos negativos sobre la gestión de la administración
pública.

No se discute aquí el hecho de que las políticas económicas fijen
el presupuesto de gastos y recursos, lo que se discute es la irra-
cionalidad de medios cuando a través de disposiciones presupues-
tarias se coarta la libertad de acción de otras áreas ministeria-
les, fijando topes en ítems y partidas, hecho que impide cumplir la
propia programática de gobierno en cada sector.

c) Ineficiencia que tienen que ver con la operación
de los sistemas administrativos.

Algunos de los problemas que se presentan en la gestión de la admi-
nistración pública provincial y que serán abordados específicamente
en el punto siguiente son:

1) Carencia de planeamiento administrativo. No se diseñan polí-
ticas administrativas que acompañen las políticas sustantivas.
Las políticas públicas han cambiado permanentemente en los últimos
veinte años, sin embargo no se visualiza iguales cambios en las po-
líticas, sistemas, procesos y estructuras administrativas. Esta
falta de flexibilidad hace que la organización administrativa sea
burocrática y reactiva. No tiene capacidad de anticiparse a los
problemas y adaptarse a nuevas políticas públicas, o demandas

crecientes y cambiantes del contexto.

2) Esta carencia de planeamiento, o planes incoherentes o simplemente declarativos, se refuerza con inadecuados sistemas de presupuestación en muchos organismos, carencia de programas y de presupuestación por programas, lo que además nos habla de objetivos poco claros, no explicitados, y a veces suplantados por fines burocráticos. La carencia de objetivos, planes y programas, y de presupuesto de programas, se ve complementada con la inexistencia de un sistema de control de gestión que evalúe periódicamente el cumplimiento de metas, que obviamente tampoco puede implementarse si se carece de lo primero.

3) La falta de objetivos, la incapacidad para desagregar y operacionalizar políticas públicas, el excesivo centralismo, los controles formales, el ritualismo, el exceso de normatividad y las conductas burocráticas de los funcionarios, llevan a un deficiente sistema de toma de decisiones. Las jefaturas no se ejercen, y en la práctica no son instancias decisorias. Las competencias y responsabilidades no están bien delimitadas, o no se ejercen.

4) En lo organizativo se destacan el burocratismo, la falta de coordinación entre los distintos niveles y sectores de gobierno, el excesivo centralismo, la carencia de flexibilidad para adaptarse a demandas particulares, situaciones y servicios especiales. El excesivo control de legalidad, los sistemas de contabilidad pública, el rol del tribunal de cuentas, las complejas normas de procedimientos administrativos, y el hiperformalismo traban el accionar administrativo, anteponiendo los controles formales por sobre el control de gestión antes mencionado.

No se han podido aplicar fórmulas satisfactorias de descentralización sin afectar la unidad de acción del gobierno, precisamente por la carencia de un adecuado sistema de planeamiento, programación, y control de gestión.

5) En general, se continúan utilizando tecnologías administrativas obsoletas, no incorporando las modernas técnicas de gestión ya implementadas en la administración privada, o en la administración

pública de los países más desarrollados, salvo en algunas áreas donde se está introduciendo la computación para manejar algunos datos y sistemas. Sin embargo siguen superpuestos el sistema moderno y la forma tradicional (personal, contabilidad).

6) Los sistemas de administración de los recursos materiales son obsoletos.

Los mecanismos de compras y licitaciones hacen que el estado compre mal, lentamente y caro, los trámites se complican innecesariamente para crear polos de poder y negociación. Faltan criterios de programabilidad y automaticidad en la toma de decisiones que agilice trámites. No hay sistemas estructurados.

7) Existe una verdadera maraña legislativa de leyes, decretos, resoluciones y demás normas superpuestas, contradictorias y confusas. El exceso de normatividad no permite las iniciativas. El burócrata no adopta responsabilidades y se esconde atrás de las normas.

8) Los sistemas informativos y de comunicación son inexistentes e inadecuados.

No se provee adecuada información para la toma de decisiones. Si bien se han incorporado mecanismos electrónicos de procesamiento de datos, éstos son utilizados más en los niveles operativos que en los gerenciales e institucionales de la administración pública.

9) Falta de medidas punitivas contra funcionarios y empresarios, por incumplimientos y demoras, o por complejizar innecesariamente trámites, sin salirse de la legalidad y sin realizar malversaciones. Simplemente por deficiencias de conducción que no son sancionadas por no existir un sistema de control de gestión para medir la eficiencia y eficacia:

d) Problemas relacionados con los recursos humanos del sector público provincial.

La variable personal es casi la única de la que se suele hablar cuando se habla de la ineficiencia del sector público haciendo referencia a su exceso. Como se ve por lo señalado anteriormente, esta es una

visión muy simplista del problema.

Hay reparticiones donde hay exceso de personal. En otras hay carencias. La distorsión de pirámides salariales, además, han hecho que haya carencias por segmentos. (ej: niveles técnicos de mantenimiento). La vinculación del escalafón con el sistema de remuneraciones destrozó la pirámide organizativa.

Pero, en definitiva el problema de los recursos humanos es mucho más complejo que el exceso de personal. Algunos ejemplos pueden demostrar esta afirmación:

1) No existe una buena selección y asignación de los recursos humanos a las tareas, y por sobre todo, las tareas de conducción no están ejercidas por los más capaces. Ello es grave en una estructura piramidal como el Estado, donde el efecto multiplicador debe lograrse de arriba hacia abajo.

El nivel de escolaridad, por tomar una variable de los funcionarios responsables de los sistemas administrativos es bajo.

Parte de la culpa de esto lo tiene el criterio de selección para el ascenso, basado primordialmente en la antigüedad, no siendo obligatoria la capacitación para aspirar a los cargos superiores.

No se estructura una verdadera carrera administrativa que maximice las posibilidades de ascenso de los mejores. Los niveles salariales desalientan la permanencia de los recursos humanos más capaces, realizándose una selección al revés. El Estado se queda con los menos competentes, que no tienen cabida en la actividad privada.

2) Considerar a la administración pública como un mero instrumento de canalización del gasto público, mal que debe soportarse y que, independientemente de su administración, se supone tiene algún efecto multiplicador sobre todo el sistema económico provincial. Esta concepción de la administración pública lleva implícitos:

- Una desvalorización del papel que deben desempeñar los agentes públicos con generadores de acciones, actividades y decisiones administrativas, que inciden sobre toda la comunidad.

- Una desvalorización del proceso administrativo en general.

3) Probablemente bajo tales supuestos los procesos de desvalorización hayan operado en forma acelerada, comprobándose quizás en el terreno de las recompensas una marcada tendencia a la utilización sistemática de políticas salariales poco favorables al reclutamiento y conservación de personal de alta idoneidad técnica. Hoy, y como consecuencia, la Administración Pública actúa como punto de referencia del recurso humano, con escasas oportunidades laborales en el contexto provincial.

4) En el mencionado marco de referencia, el ritualismo burocrático y el desplazamiento de los fines por el cumplimiento estricto de las normas, parecían ser consecuencias casi inevitables, que se manifiestan en un comportamiento más ajustado "a la norma", que a fines institucionalmente trascendentes. La conducta descrita reconoce como factor que históricamente ha favorecido su consolidación, la ya señalada falta de definición del rol de la Administración Pública, y consecuentemente del de sus funcionarios.

5) Esto probablemente contribuya a explicar porqué no ha podido avanzarse en la mayoría de las provincias en el intento de poner en marcha el sistema de control de gestión, y cómo éste corre el riesgo de ser desplazado por el ya tradicional control de legalidad que institucionaliza lo normativo, echando por tierra la necesidad de medir resultados de la gestión directiva o quedarse en un mero control de expedientes y obra pública.

6) El apego a las normas y su aplicación irrestricta lleva consiguientemente a la consolidación de un sistema normativo que, al perder flexibilidad y actualidad, genera problemas de adaptación de las acciones administrativas a las exigencias del contexto, y al cumplimiento de fines superiores.

7) El problema de "decidir para alcanzar objetivos señalados", se transforma en "evitar el compromiso decisorio", utilizando el sistema normativo como "pantalla burocrática". La ineficacia administrativa surge como consecuencia de este proceso. Esta, a su vez, traería aparejado el desprestigio institucional y las consiguientes reacciones de la comunidad, tendientes a eliminar las indeseables

influencias del aparato burocrático.

8) No se realizan estudios de trabajos, puestos y tareas, ni se analiza la factibilidad de adoptar sistemas alternativos. Sin el cambio de sistemas no podrá hacerse más eficiente y racional la asignación de personal y recursos. Sólo la modernización de los sistemas administrativos permitirá ahorrar recursos gastados en tareas innecesarias, y hacer más ágil y eficiente la administración provincial.

1.3.3. Aspectos estructurales y funcionales:

Las principales dificultades detectadas en este aspecto son:

- a) Estructura jerárquica piramidal rígida que crea perturbaciones en los procesos de fijación de objetivos, decisión, comunicación e información.
- b) Dificultades en el proceso de registrar necesidades y generar acción.
- c) Transformación de los medios (normas, procedimientos y sistemas) en fines en sí mismos con eclipse de los fines de políticas.
- d) Realización de programas repetitivos, año a año sin fijarse en las necesidades cambiantes o sin pensar en objetivos y estrategias.
- e) Escalafonamiento del personal en categorías inexistentes por problemas salariales. Los jefes de departamento o sección no son tales. Existe personal de dirección y operativo. Esto disminuye el volumen de investigación de alternativas y dificulta la operacionalización de políticas y metas.
- f) Los mecanismos de competencia no se definen por la capacidad, idoneidad y trabajo, sino por otros factores contextuales y de poder.
- g) Existe rigidez y aislamiento de roles impersonalidad y resistencia al cambio.
- h) Poco interés por parte de los funcionarios en la capacitación y el aprendizaje de nuevas técnicas, metodologías y procedimientos.

- i) Sistemas sociotécnicos caracterizados por una gran autonomía de unidades falta de interdependencias entre grupos y servicios.
- j) Se detecta en la Administración Pública Provincial la pertenencia de funcionarios a sub centros de poder que se expresan en la pugna entre sí por competencias, presupuesto, etc. y que los roles de decisión máximos no pueden o encuentran dificultad para quebrar e imponer determinados objetivos y políticas. Estos centros son resistentes al cambio en la organización, pues los procedimientos y sistemas en vigencia son los que les dan ese poder y cuando propugnan cambios lo que buscan es concentrar más poder.
- k) Esto crea un clima de difícil equilibrio organizativo imprescindible para lograr una organización provincial eficaz.
- l) Se detecta una gran extensión de las reglas impersonales, la centralización en las decisiones, el pase de expedientes hacia arriba, abajo o lateralmente sin finalidad y agregado de opinión o decisional alguno, el aislamiento del estrato jerárquico en tener que pensar y resolver todo; junto con una gran presión de los grupos sobre los individuos y el desarrollo de relaciones de poder paralelas alrededor de las zonas de incertidumbre que subsisten.
- m) Personalidad burocrática, rigualismo. Lo primero que se le explica a un nuevo funcionario superior son las trabas para la acción que quiere emprender. Hay dificultad para crear y practicar normas que trasladen a la acción las nuevas modalidades de pensar, las situaciones sustantivas y organizativas.
- n) Percepción de las conductas flexibles y dinámicas como riesgosas, porque llevan a transgredir normas, lo cual parece razonable. Por ello es que se insistió tanto en puntos anteriores en revisar el enfoque jurisdicista de la organización.
- o) Dificultades de adaptar estructuras a las modalidades operativas. El cambio de estructuras es un proceso formal, engorroso y lento. Por ello se apela a mecanismos informales no siempre debidamente legitimados.

p) Exceso de formalismo en las comunicaciones; gran cantidad de notas, expedientes, etc, muchas veces innecesarios.

q) Otro de los problemas organizativos más notorios de las provincias es la tendencia a copiar las estructuras de la nación. Tendencia probablemente fomentada por el poder central para tener una contraparte local que le administre los programas. Esto ha llevado a una inflación organizacional innecesaria, pues muchas de las funciones, dada la escasa complejidad de las sociedades provinciales pueden ser absorbidas por un sólo organismo genérico, en vez de crear varios específicos a imagen y semejanza de los ministerios nacionales.

2. ANALISIS Y DIAGNOSTICO DE LOS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

2.1. Marco referencial:

La administración pública es el instrumento operacional con que cuenta el Estado para alcanzar, mediante las acciones previstas por el Gobierno, el cumplimiento de los objetivos políticos trazados.

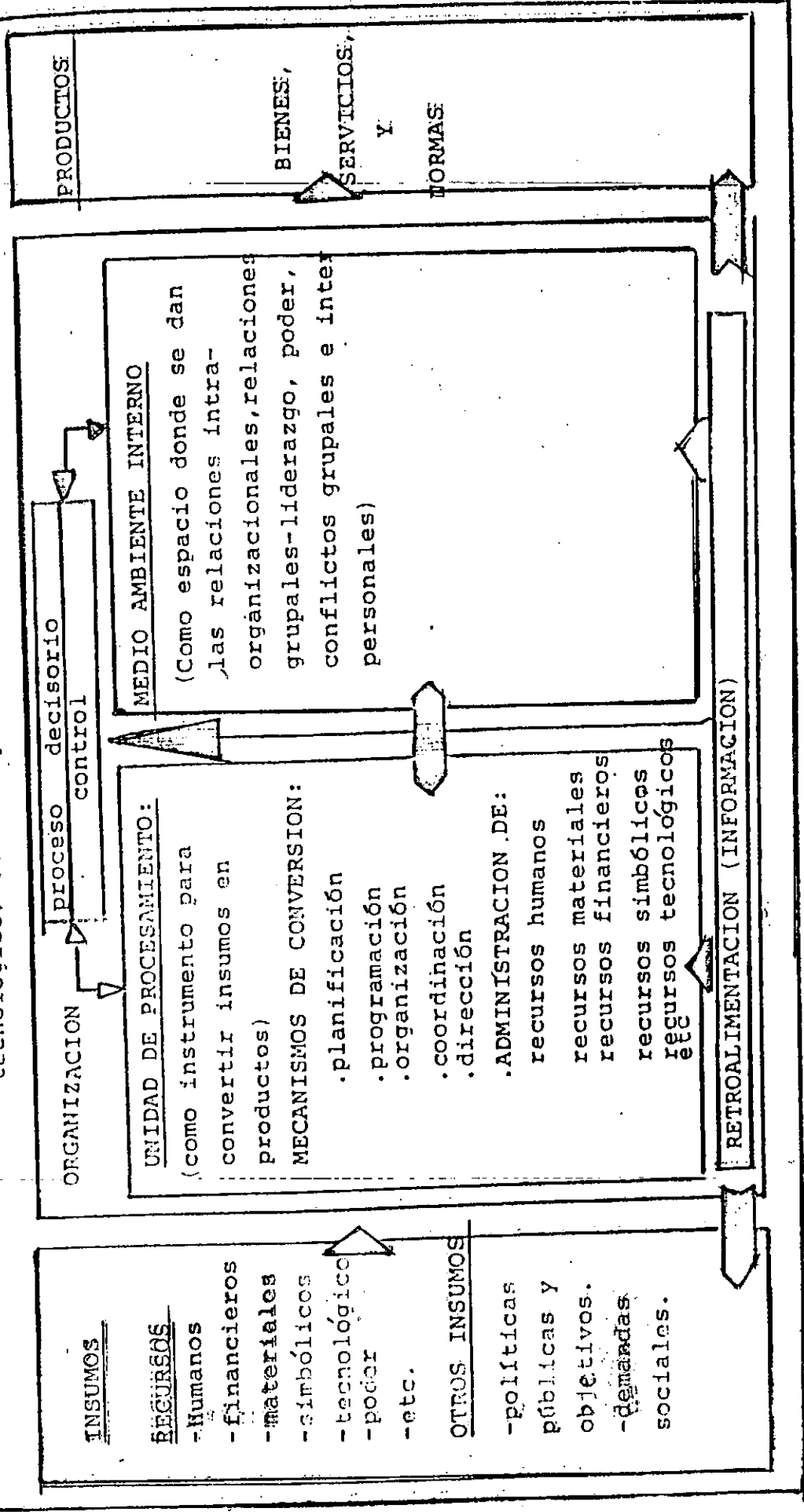
La administración pública actúa como caja de conversión transformando insumos en productos o servicios. Para elaborarlos la administración tiene a su disposición mecanismos de conversión tales como los procesos y sistemas administrativos.

Los procesos y sistemas administrativos son:

- a) Planeamiento y programación
- b) Organización
- c) Dirección y toma de decisiones
- d) Coordinación
- e) Control
- f) Información y comunicaciones
- g) Administración de recursos humanos
- h) Administración financiera
- i) Administración de recursos materiales
- j) Administración de recursos simbólicos

Estos mecanismos interactúan internamente y con el contexto, siendo gobernados por el proceso decisorio, en función de los fines particulares de la repartición pública o unidad que se trate, de las políticas públicas y de las demandas del contexto (Ver cuadro 2.1).

CONVENIO ORGANIZACIONAL. o medio ambiente externo o entorno (sociedad-nacional e internacional- contexto político, económico-sociocultural, tecnológico, otras organizaciones).



2.2. Análisis y diagnóstico global de los procesos y sistemas administrativos

Un diagnóstico global comparativo entre el grado de desarrollo alcanzado por la estructuración de las administraciones Públicas Provinciales de procesos y sistemas administrativos y operativos, muestra que en general, los operativos se encuentran mucho más desarrollados que los administrativos. Bien puede afirmarse, que en las distintas unidades, en general, no se planifican ni programan las tareas de la unidad, existen elementales sistemas de organización y coordinación, no existe un sistema de toma de decisiones, de control, información y comunicaciones.

En cuanto a los sistemas operativos, más que sistemas, hay un conjunto de normas que se aplican parcialmente y que hacen a la administración de recursos humanos, financieros y materiales. No puede decirse que no existe nada, pues la administración de algún modo encara actividades (organiza y coordina) adopta decisiones (aunque no exista un sistema) y maneja, mediante ciertos procedimientos recursos humanos, financieros, materiales y simbólicos, lo cual no significa que constituyan verdaderos sistemas. La administración pública provincial se encuentra estructurada para una realidad simple, que ya no es la actual. Por ello, todos los mecanismos, procesos y sistemas parecen obsoletos. Cuando se encaran modernizaciones, estas son parciales y sectoriales, las que incorporadas en un sistema desfasado no producen todos los resultados esperados. Por otra parte se yuxtaponen procedimientos y sistemas diseñados en distintas épocas con filosofías, valores y situaciones cambiantes. Estos procesos y sistemas no resultan coherentes entre sí, ni con la realidad social y organizacional cada vez más compleja.

2.3. Análisis y diagnóstico de los sistemas administrativos que programan acciones

2.3.1. Planificación y programación:

a) nivel macro-organizacional.

Planificación y programación son dos aspectos de un mismo continuo. De las políticas públicas generales o sectoriales se derivan los planes.

Estos pueden ser de largo, mediano o corto plazo según el marco temporal al que van dirigidos. De los planes globales o sectoriales se derivan los programas, y de éstos los proyectos o tareas.

Uno de los ejercicios más importantes de planeamiento de corto plazo es la programación presupuestaria anual, que significa qué tareas habrá de realizar cada sector de la administración pública en el año. (Esto se plasma en lo que se denomina presupuesto por programas). La planificación y programación significa la previsión de recursos, ordenamiento y anticipación de actividades futuras.

Implican la aplicación de la racionalidad a la consecución de metas.

En las Provincias en general aún no se ha implementado un sistema provincial de planificación y programación.

La tarea de programación no es generalizada, existen programas en el área de obra pública, salud, y algunas otras áreas donde deben cumplirse requisitos programáticos de la nación. En general, salvo las excepciones mencionadas, no se realiza una tarea de programación al menos anual, y por supuesto no se suele programar. Obviamente, tampoco se aplica el presupuesto por programas lo cual lleva a que no pueda realizarse un verdadero control de gestión.

Por todo lo antes mencionado, cabe señalar que no existe un sistema de planeamiento que permita articular y compatibilizar políticas, programar y racionalizar la satisfacción de las demandas sociales y verificar el cumplimiento de las metas y políticas establecidas.

b) Nivel micro-organizacional.

En todos los niveles de la administración pública donde se ejercen roles de autoridad, se coordinan tareas y se toman decisiones, se deberían ejercer tareas de planificación y

programación. Estas son funciones típicas que debería realizar el funcionario público superior:

La planificación y la programación, a su vez presuponen por lo menos la existencia de cinco elementos:

1. La investigación; el diagnóstico; la recolección y el análisis de los datos y las informaciones requeridas en el caso específico.
2. La elaboración de aquellos cursos de acción concebidos en el intento de alcanzar el objetivo deseado.
3. La predicción de cuanto podrá suceder con o sin el verificarse de las acciones así elaboradas.
4. Selección del curso de acción.
5. Elaboración del plan

Las funciones enumeradas no se cumplen en la generalidad de los casos.

Los funcionarios responsables de las distintas unidades no formulan explícitamente objetivos, planes y programas para la unidad. Tampoco intervienen en la presupuestación de sus unidades y no cuentan con flexibilidad para planificar las demás variables organizativas, ya que en su mayoría se encuentran regladas por normas generales.

También, cabe llamar la atención que en general, no existe en funcionamiento un sistema de planeamiento y programación administrativa que encare el desarrollo organizacional del sector público, previa los recursos, sistemas y tecnologías administrativas necesarias y las formas de incorporarlas a la organización. En el nivel micro organizacional tampoco existen los sistemas de análisis y la programación organizacional que permita formular y corregir diseños, mecanismos y métodos organizativos.

2.3.2. Dirección y toma de decisiones:

a) Marco referencial: Dirección es la actividad de guiar y supervisar a los subordinados, buscando a través de mecanismos de motivación e influencia inculcar los objetivos de la organización y su filosofía. Implica el ejercicio de la autoridad, con su consecuente aceptación de responsabilidad.

La dirección o jefatura es responsable del proceso decisorio en su área de competencia y responsabilidad.

Por proceso decisorio se entiende la serie de acciones que siendo de ocurrencia dentro de la organización, se dirige hacia el logro de un resultado particular. Al proceso decisorio convergen los productos de todos los procesos y sistemas. Con sus requerimientos activan estos últimos y a través del mismo los expresa operativamente, sintetizándolos en acciones concretas. Estas acciones tienen como campo de aplicación tanto el interior de la organización como el medio externo a la organización, realimentándose con la información y el control.

En la función administrativa de dirección, el funcionario público superior realiza o debería realizar las siguientes actividades, entre otras:

1. Define perfiles y roles.
2. Designa o propone la designación de personal.
3. Entrena personal.
4. Delega tareas.
5. Supervisa tareas.
6. Aconseja, orienta y organiza.
7. Coordina tareas y actividades.
8. Toma decisiones.
9. Maneja información y sistema de comunicación.
- 10) Fija objetivos y políticas en su nivel de responsabilidad y competencia.
- 11) Planifica, programa y controla:

- b) Podría señalarse que de las enumeradas se cumplen parcialmente la 2ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª.
Las demás no suelen realizarse.
- c) Ya se ha repetido varias veces en este trabajo que existe un gran nivel de centralización en la toma de decisiones. No porque las normas lo prevean así, sino por los usos y costumbres y porque los niveles inferiores no quieren o no se encuentran capacitados para asumir sus competencias. Muchas veces las jefaturas son virtuales. Se ha detectado un sinnúmero de departamentos que no son tales, sino que ha tenido que dársele a una persona la categoría salarial y por una política de retención del recurso humano. La organización es virtual, las jefaturas no son tales, no asumen por lo tanto las competencias, atribuciones y responsabilidades en la toma de decisiones, no son capaces de agregar políticas públicas o diseñar alternativas de políticas que permitan enriquecer el proceso de toma de decisiones. Finalmente, las decisiones se toman en un nivel superior, con una gran sobrecarga, incluso operativa del mismo, pero no hay un sistema de toma de decisiones. No existe una riqueza de alternativas que alimente al decisor superior ni estudios de base y diagnóstico o información que permita mejorar el sistema.
Las decisiones son tomadas con un gran porcentaje de aleatoriedad en cuanto al conocimiento de las relaciones causa-efecto.
- d) Si se clasifican los decisores respecto de dos variables se tiene la siguiente tipología:

		Objetivos	
		No producen objetivos	Producen objetivos
Metas	No poseen metas	No controlables A No autónomos Repetidores	No controlables D Autónomos Generadores
	Poseen metas	Controlables B No autónomos Procesadores	Controlables C Autónomos Generadores Procesadores

A medida que se desciende en la pirámide decisional en la administración pública provincial más nos acercamos al tipo A. Son decisores que no producen objetivos, pero a veces, le son asignados por la superioridad. Ellos, ante la ausencia de objetivos, no se los autoasignan. Por otra parte, la ausencia de metas en este grupo implica que no ha procedido a operativizar o factorizar * los objetivos asignados, dificultando, en consecuencia, la posibilidad de control por parte de la autoridad superior, dada la inexistencia de indicadores empíricos de contrastación de resultados.

Por estas razones, los decisores carecen de autonomía y su actuación no es controlable, adoptando un rol de repetidor en su posición organizacional.

En los casos en que se comprueba una clara asignación de objetivos por parte de la autoridad política se observa una mayor coincidencia de aquellos con los resultados y los que se autoasignan objetivos poseen un promedio de objetivos por sujeto superior a quienes lo reciben de la su-

* por operativización se entiende, p.ej.: transformar un objetivo operativo en una meta operativa, la factorización implica asignar más de una meta por objetivo.

perioridad.

- e) En cuanto a la información necesaria para decidir generalmente no se la posee y si se obtiene es poco confiable. Más difícil aún es obtener la información no programada. No existen sistemas de información de resultados y menos aún de procesos. No hay sistemas estandarizados confiables de información. Las fuentes de información son en su mayoría externas a la organización y los vínculos para solicitarla son informales-formales.
- f) No en todos los casos donde deberían haber sistemas de decisiones programadas (Simon) éstas existen lo que denota una falta de estructuración de los sistemas o una voluntad de concentrar poder.
- g) No existen adecuados sistemas de descentralización y delegación de tareas, competencias y funciones.
- h) Existe una gran restricción en los recursos humanos en cuanto a su nivel de capacitación para la asunción de competencias y responsabilidades. A ello se le atribuye la gran dificultad de delegar y desconcentrar.
- i) Existe un excesivo grado de formalización en las comunicaciones entre subordinados y superiores y viceversa, y en la circulación horizontal de la información. Los países y vistos no agregan, generalmente, nada al proceso decisorio, pero complican y burocratizan el sistema de toma de decisiones.

2.3.3. Organización y coordinación:

Organización: Significa estructurar sistemas y funciones en orden a la finalidad buscada por la entidad. Todo funcionario público superior realiza tareas de organización en su ámbito de responsabilidad y competencia.

Coordinación: Es el ordenamiento de esfuerzos para facilitar la unidad de acción en la persecución de la finalidad común.

Esta también es una actividad propia de los roles de poder y autoridad (dirección, jefatura y supervisión). Una vez fijadas las metas, el decisor superior habrá de distribuir el trabajo entre sus colaboradores a los efectos de su ejecución. La distribución de trabajos está habitualmente asociada a mecanismos utilizados para coordinar los esfuerzos de quienes se ven directamente involucrados.

Estos subsistemas, probablemente por ser los más clásicos en la organización, son los que generalmente aparecen con menos problemas de estructuración y además eran las tareas verdaderamente asumidas por las direcciones.

Las direcciones asignan actividades, agrupan actividades, delegan tareas y coordinan tareas y actividades.

2.3.4. Control:

Es la actividad de ajustar los acontecimientos a los planes o viceversa, vigilando si los resultados prácticos se conforman lo más exactamente posible a los planes. Implica establecer patrones, conocer las motivaciones del personal para alcanzar los mismos, comparar los resultados actuales con las pautas establecidas y poner en práctica la acción correctiva necesaria cuando existen desvíos.

Existen tres tipos de control:

- a) Político
- b) De gestión
- c) Operativo

En general se realiza un control operativo del personal y de las tareas, no hay control de costos y la auditoría financiera y presupuestaria es parcial. El control de gestión no se aplica. Es imposible de ser aplicado hasta que no se estructura el sistema de planeamiento y programación y se aplique el presupuesto por programas.

El control político es ejercido por las legislaturas provinciales pero generalmente con mucho mayor precariedad de medios técnicos que el ejecutivo. En la práctica se limita a la discusión del presupuesto.

2.3.5. Sistema de información y comunicaciones:

Un correcto sistema de informaciones y comunicaciones facilita ejercer la toma de decisiones, principal tarea del funcionario Público Superior, con responsabilidad.

La información provee al decisor de conocimientos diagnósticos, permite el manejo de alternativas y le da mayor certeza en las relaciones causa efecto acerca de las decisiones adoptadas.

Las comunicaciones garantizan la circulación de la información, especialmente la operativa que hace a la implementación de la decisión y la retroalimentación informativa acerca de los efectos de la misma.

El ciclo de información abarca: reunión, registro, clasificación, evaluación, uso y distribución final.

El sistema podría dividirse en dos niveles:

- a) macroorganizacional: que debería ser un sistema de informática y estadística provincial, reuniendo y elaborando para la toma de decisiones los datos económico-sociales, indicadores de resultado de la gestión pública y los datos agregados de la propia administración pública.
- b) microorganizacional: Abarca la información propia de cada área o unidad. En este caso el funcionario público superior desarrolla o debería realizar las siguientes actividades:
 - 1) Diseña y opera un sistema de información y comunicaciones para las tareas bajo su responsabilidad.
 - 2) Interviene en sistema de información y comunicaciones ascendentes, descendentes y horizontal en la organización.
 - 3) Maneja información del contexto.
 - 4) Se procura información para la toma de decisiones.
 - 5) Produce información para la ejecución de tareas en la organización que conduce.

En el caso de la información macroorganizacional existente, ésta es generalmente poco confiable y existen marcadas diferencias entre distintas fuentes de datos. Tampoco se usa toda la información interna de la organización ni se la procesa con los sistemas elec-

trónicos que se poseen. Existe una duplicación innecesaria entre sistemas electrónicos y manuales (Vgr. personal, administración financiera). No se cuentan con otros datos (Vgr. patrimonio).

Las unidades operativas no suelen contar con sistemas de información, sobre las necesidades y sistemas que administran ni con indicadores de impacto o resultado. Por lo tanto no puede alimentarse el sistema de toma de decisiones.

Algunos ministerios provinciales cuentan con salas de situación con algunos indicadores de gestión.

En cuanto al sistema de comunicaciones, es informal en cuanto todo el mundo se conoce y se contacta telefónicamente, pero excesivamente formal en la solicitud y transmisión final de la información, lo cual complejiza, encarece y burocratiza innecesariamente la maquinaria administrativa.

2.4. Análisis, diagnóstico de los sistemas administrativos que ejecutan acciones -

2.4.1. Administración de recursos humanos:

El problema del recurso humano en las administraciones provinciales es patéticamente dramático, en especial por la falta de recursos con adecuado nivel de capacitación.

En los niveles superiores de los sistemas de apoyo, faltan profesionales, y en los niveles inferiores de los sistemas sustantivos y de apoyo el nivel de instrucción es muy bajo o inadecuado u obsoleto.

Por otra parte, no existen incentivos para el mantenimiento de agentes capaces; (el nivel de remuneraciones es bajo), y más bien el sistema expulsa paulatinamente a los más capaces. La selección se hace al revés.

Tampoco existe, en la práctica, una verdadera carrera del servidor público que obligue a determinada capacitación para los ascensos y que premie la idoneidad.

El problema salarial ha desvirtuado la pirámide organizativa y ha borrado el sentido del escalafón. Se confunden categorías y funciones y la categoría termina siendo el salario.

El sistema no otorga al recurso humano la importancia que tiene para lograr una administración pública eficiente. El reglamentarismo privilegia un recurso humano que se sepa mover entre la maraña de normas y que se someta formalmente a ellas, pero no fomenta la asunción de responsabilidades, la necesidad de contar con buenos decisores, asesores e implementación de políticas. Se privilegia más el control del cumplimiento de medios y formas que el de objetivos.

Existe la creencia de que la administración pública provincial es una suerte de seguro contra el desempleo, por lo cual se remunera mal al conjunto, aquellos que desempeñan funciones que tienen que ver con los fines de producto del sistema y los que tienen que ver con los fines derivados mencionados, masificando así la función pública.

El segundo problema debería ser atacado con otros mecanismos, (planes de desarrollo, proyectos de inversión en el largo plazo, seguro de desempleo en el corto, etc.

Deberá estudiarse una adecuada determinación de dotaciones, basada en prioridades de políticas, recursos, cargas de trabajo y proporciones de personal de actividades, fines y actividades medios.

Los actuales sistemas de división del trabajo tienden a crear compartimentaciones rígidas y no organizaciones por tareas o grupos de trabajo flexibles. Tal vez podría pensarse en un sistema de descripción uninominal para la administración pública provincial y no por jurisdicción, posibilitando una distribución racional del personal según las prioridades de las políticas. No existen sistemas de reclutamiento y selección y los que existen no se aplican. No se realizan perfiles de puestos y demás estudios propios de una administración moderna de personal.

La DG de personal es una mera oficina de registro.

No se realizan estudios sobre dotaciones óptimas basadas en estudios

de cargas de trabajo ni de perfil de puesto (idoneidad requerida, hábitos, habilidades, conocimientos, aptitudes, actitudes, etc.

La división vertical del trabajo, en la práctica, no asigna responsabilidades por niveles jerárquicos.

Los ascensos a puestos de jefatura no pueden ser nominales para solucionar un atendible problema salarial. Este debe encontrar los cauces propios. Deberá desengancharse la categoría del cargo y asignar un plus por cargo o categoría.

Dichos ascensos deberán efectuarse sólo en el caso de aprobar previamente cursos de capacitación establecidos en la carrera.

En general no se aplica la calificación anual, ni funciona la comisión de incorporación.

Las tareas que desempeñan los departamentos de personal son de registración, control de movimiento, partes de enfermedad, etc.

En general, lo clásico de las oficinas de personal, no es la administración moderna.

2.4.2. Administración de recursos materiales:

Probablemente sea éste el menos estructurado de los sistemas. Algunos ejemplos pueden ilustrar la afirmación efectuada:

Basta consignar que en las provincias, en general, no se lleva contabilidad de patrimonio. Existen inventarios parciales por sector, avances incompletos.

En algunas provincias, existe más de un registro de proveedores, adquisiciones tiene el suyo, lo mismo que Vialidad y Obras Públicas, se maneja con el registro nacional de contratistas de obra, con los consiguientes inconvenientes.

No siempre existe la calificación de proveedores. Es opinión generalizada que las provincias compran tarde, mal y caro.

No existe un control de calidad de lo que se compra.

A veces, cada repartición compra por su cuenta con el consiguiente gasto burocrático y sin poder hacer economías por volúmenes mayores de compras.

Los sistemas de adjudicación y pagos son complejos, lentos, con pasos y trámites innecesarios, lo que siempre lleva a que el Estado se le cotice más caro.

En obra pública existen siempre las interminables discusiones por mayores costos que desvirtúan las licitaciones.

Los funcionarios suelen estar de acuerdo que los mecanismos de compra y licitaciones tienen un gran expediente y pasos duplicados.

El Estado no tiene una programación de sus gastos en cuanto a compras en tiempos y períodos.

Por lo tanto los pedidos se efectúan tarde y buscando el trámite de excepción. No se hacen previsiones, no se programa. No se efectúan "stocks".

La reglamentación es farragosa y cercena la facultad discrecional de los funcionarios que para ser eficientes burlan las disposiciones. Así se compran neumáticos con vales de nafta o se deben realizar arreglos similares. No configurándolo en perjuicio del Estado. Simplemente son mecanismos operativos que deben idearse para sortear las dificultades de reglamentarismos y disposiciones absurdas. ¿No sería mucho más eficiente y redundaría en menores costos el idear sistemas más simples que hagan recaer la responsabilidad y la decisión en el funcionario con auditorías posteriores al azar, buscando eliminar el exceso de controles previos; mecanismos y recaudos que encarecen el trámite administrativo y que en definitiva no evitan el dolo cuando existe la voluntad de cometerlos? Las normas de administración deberán procurar la información indispensable tendiente sólo a garantizar la delimitación de responsabilidades y adecuada y confiable información para la toma de decisiones y control "ex-post".

Por otra parte, se controla en exceso la relación del funcionario con terceros, pero nadie es sancionado si el Estado paga tarde una cuenta y tiene grandes intereses punitivos o si un trámite duerme en un ca-

jón con graves perjuicios de resultado en la gestión.

La inexistencia de un sistema de planeamiento, programación y presupuesto por programas, impide conocer con suficiente antelación las necesidades en materia de insumos. El presupuesto se formula en base a la reiteración de partidas anteriores, con incrementos o decrementos por variación en las políticas, negociación burocrática o ajuste inflacionario. Los montos a gastar no se ajustan a los objetivos. Así, a veces a fin de año o al comprarse bienes superfluos para gastar las partidas y no correr el peligro que el año siguiente se vean recortadas

2.4.3. Administración de recursos financieros:

La administración de recursos financieros comienza adoleciendo del defecto de no existir un presupuesto por programas, esto restringe mucho al sistema de contabilidad pública en su utilidad para la toma de decisiones.

Los ocupantes de los roles máximos de poder en la administración pública Provincial se quejan de que no tienen información operativa sobre la ejecución del gasto en determinados programas.

La falta de estructuración de dicho sistema impide a los niveles superiores asignar prioridades, y éstas son acordadas burocráticamente y a veces a través de relaciones personales.

No se ha conseguido establecer un adecuado sistema de coordinación entre programas sustantivos y asignación de fondos. El relevamiento de necesidades anuales es tradicional y el presupuesto de asignación de recursos también lo es.

No todas las reparticiones realizan control presupuestario.

En cuanto a la auditoría financiera la realiza el Tribunal de Cuentas, su control es primero legal y luego de rendiciones.

Las reparticiones en sí, no realizan generalmente auditoría financiera por su cuenta.

Lo importante es la modernización y automatización de los sistemas de administración financiera es que alimente al sistema de toma de de-

cisión y en tal sentido deberá ser rediseñado.

Por otra parte, la información deberá alimentar a otros sistemas como el de planeamiento, informática y como ya se señalara al de toma de decisiones.

Nadie se hace responsable de que un pago no se efectúe en término y esto cuesta mucho dinero al erario provincial en concepto de intereses punitivos.

Otro tema importante que hace a la administración financiera es que no cuenta con una estructura de costos de los servicios y cual es el costo burocrático de la propia administración.

Tampoco se efectúa un análisis costo-beneficio de los controles burocráticos y las restricciones normativas, el que permitiría visualizar el sentido de los mismos. Existe la fundada sospecha que muchas veces los sistemas de control son más caros que lo que se intenta evitar con ellos.

Tampoco se realiza una evaluación de los costos de la ineficiencia: procedimientos no establecidos, responsabilidades no asignadas, decisiones equivocadas, decisiones que se trasladan a consideración de niveles superiores, interminables, trámites de pases, etc.

El costo de utilizar métodos y tecnologías administrativas obsoletas o por el contrario sustituir personal por las en exceso avanzadas.

Los mayores costos de los insumos, sobrefacturación del producto por la lentitud de las compras y los pagos; la no utilización del poder de compra del Estado.

Este conjunto de aspectos deberá ser estudiado y comparado, con los servicios que se prestan a la comunidad, ello permitirá dimensionar el exceso de burocratismo.

En síntesis, es importante diseñar un sistema de costos para la administración pública provincial. Esto podría ser encarado por el sistema de administración financiera o por el de control de gestión.

2.4.4. Administración de recursos simbólicos:

Bajo este título se cobijan aspectos tan heterogéneos como objetivos, que son insumos para la organización, normas, leyes, decretos, reglamentos, e información.

a) Los objetivos, ya se ha hablado en cuanto se hizo referencia a la carencia de un sistema de planeamiento.

Existe otro sistema de circulación de los mismos que son las reuniones de gabinete provincial, y las de gabinete sectorial, que por lo que se ha observado suelen realizarse con periodicidad al menos semanal; factor que además lleva un control operativo.

b) En cuanto a las normas jurídicas, cabe señalar que no existen normas de como deben establecerse normas. Es así que en una misma ley de ministerios; en algunos casos se señalen misiones y funciones, y en otros sólo funciones, etc.

No existen criterios sobre como regular. Ello lleva a errores e imprecisiones en la confección de leyes; derechos, resoluciones, reglamentaciones, etc.

c) En cuanto a la informática, proceso que se está introduciendo en las provincias, es importante que la utilización de la misma sea coordinada en el nivel adecuado, evitando un exceso de equipos y una sub-utilización de los mismos.

Por otra parte, no sólo deben ser utilizados en la resolución de tareas operativas (pago de facturas, liquidación de haberes, contabilidad) sino que debería alimentar con información relevante el proceso decisorio, para avanzar luego al establecimiento de modelos, simulación, etc. que perfeccionen estos procesos:

En la parte de sistemas informativos, ya se argumentó de la necesidad de un sistema de informática.



PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO
DE
FUNCIONARIOS Y AGENTES PUBLICOS

Lic. Isidoro Luis Felcman
Lic. Mario José Krieger

-Mayo de 1986-

I N D I C E

1. Introducción al problema

- a) Modelo economicista
- b) Modelo racionalista
- c) Modelo jurídicista-normativista
- d) Los modelos experienciales
 - Interrogantes globales
 - Los niveles superiores de conducción
 - El personal administrativo de base y las técnicas de administración de personal
- e) Perfil del agente público

2. Propuestas

- a) Generales
 - b) Específicas para el personal de base
 - c) Para el personal superior
-

1. INTRODUCCION AL PROBLEMA

En general son pocos los intentos de reforma administrativa que han soslayado el problema del recurso humano en las organizaciones públicas. Ya sea a través de la aplicación de políticas económicas vinculadas con la reducción del gasto público y la racionalización de personal, o bien a partir de concepciones destinadas a promover y mejorar la calidad del recurso humano, casi todas las posiciones intermedias de este amplio espectro, definido arbitrariamente por los dos extremos mencionados, han sido ensayadas o al menos propuestas para su implementación en el pasado.

Lo que en resumidas cuentas surge a partir del análisis de experiencias pasadas, es una carencia de concepciones totalizadoras que definan para la Administración Pública un perfil organizacional preciso y estable, a partir del cual resulte posible establecer roles permanentes a desempeñar por sus agentes y funcionarios.

Este problema de indefinición del perfil o su inestabilidad, deberá considerarse central en nuestro planteo, pues se postulará aquí que la Administración Pública es en materia de recursos humanos, aquello que sus roles organizacionales (explícita o implícitamente definidos) determinan.

Por otra parte debe hacerse notar que aún definido y estabilizado un modelo, ello no implica soluciones definitivas, pues aquí plantearemos también que no todos los modelos son adecuados a nuestros fines.

Al respecto existen diversas opciones de modelos posibles:

1) Modelo Economicista

Si bien lo que predomina es un enfoque de la Administración como organización meramente canalizadora del gasto público, el cual a su vez representa una variable de ajuste en los modelos económicos globales, será quizá adecuado disponer sin mayores consideraciones una reducción en el volumen del empleo, o en el nivel real de las remuneraciones (si el problema es disminuir el déficit fiscal), o bien expandir las ocupaciones del sector público (si el problema es reactivar un mercado recesivo o mitigar problemas de desocupación). Sin embargo, será también conveniente reflexionar sobre los impactos indirectos de este tipo de medidas, pues lo que puede ser bueno para la economía (supuesto que las medidas mencionadas hubieran alguna vez resultado adecuadas a tales fines), puede provocar males mayores difícilmente reparables para el conjunto de la sociedad. La disminución real de las remuneraciones en el sector público practicada en estos últimos años como parte de una política general de reducción del gasto constituye un buen ejemplo; pues aún cuando ello hubiera tenido alguna incidencia en la política de estabilización económica ¿qué consecuencias futuras habrá ocasionado en la calidad efectiva de servicios prestados?

El. Las colas que es necesario soportar para cumplimentar un trámite, la degradación de los usuarios, y las enormes pérdidas de tiempo social global ¿no ocasionan costos mayores que el pretendido "ahorro" de mano de obra practicado a partir de la racionalización?

De lo antedicho no debe inferirse que este trabajo habrá de propugnar exactamente lo contrario, es decir, ideas destinadas a alimentar indiscriminadamente el gigantismo estatal. Al respecto, es necesario aclarar que la anárquica situación imperante en la Administración Pública debe ser encarada con metas perfectamente establecidas y un fuerte apoyo político. Todo esto, a su vez, implicará tomar conciencia que esta tarea requerirá tiempo, acuerdos previos, concertación, conciliación de intereses en juego y, fundamentalmente, claridad de objetivos, los que perseguidos de manera gradualista, evitarán situaciones de fricción sumamente perniciosas para proyectos de esta naturaleza.

Aceptando lo anterior como idea-fuerza a desarrollar, será importante tener en cuenta que en las actuales circunstancias y siendo la situación económica-social tan compleja, todo intento de lograr un dimensionamiento más satisfactorio para la Administración Pública, no puede estar desinsertado de la realidad, y deberá adecuarse a las posibilidades que el contexto brinde en materia de mejor utilización de los recursos disponibles. El aforismo "achicar el Estado es agrandar la Nación", deberá sustituirse por otro que diga "agrandar la Nación es achicar el Estado", el cual pone en sus justos términos relativos ambos factores. Si en otras circunstancias históricas hubiera sido posible practicar estrategias de redimensionamiento, porque el mercado exigía al sector público la liberación de mano de obra improductiva para utilizarla en mejores emprendimientos, hoy la situación exige al sector público retener mano de obra para evitar males mayores en el terreno de la desocupación, anotando con el sector privado una transferencia gradual. Los planteos que en definitiva se elaboren no pueden perder de vista esta circunstancia.

Sin embargo, cuando se trate de asignar al sector público roles vinculados a la solución de problemas de desocupación transitoria, será interesante diseñar instrumentos que a la vez de servir a tales fines, respeten simultáneamente el aparato administrativo que, al margen de los problemas aludidos, debe seguir

funcionando bajo pautas de racionalidad y efectividad. Los vaivenes aluvionales de crecimiento y decrecimiento súbito en la dotación de empleados públicos solucionan o mitigan problemas de mercado laboral, pero a su vez, crean graves problemas estructurales difíciles de manejar (conducción, orientación, supervisión, trámites desorganización, mayor complejidad, menor productividad, etc.)

2) Modelo racionalista

Si lo que predomina en cambio es un enfoque estrictamente racionalista, vinculado al logro de la eficiencia y a la incorporación de moderna tecnología de gestión, se corre el grave peligro de producir un modelo de agente público quizá técnicamente solvente, pero quizá desprovisto de otras cualidades esenciales para el desempeño de la función pública.

El manejo del presupuesto es un claro ejemplo dado que, mientras por distintas vías se ha forzado la introducción de modernas técnicas presupuestarias, y en los últimos quince años han sido innumerables las acciones destinadas a difundir su uso, el orden de prioridades políticas para la asignación de los recursos sigue difuso y por ende, aún mediante el uso de sofisticada tecnología, los fondos públicos se destinan a fines socialmente no deseados.

Más aún, la distancia que hoy existe entre las formulaciones políticas y algunos sofisticados instrumentos presupuestarios es tan grande que, en muchas áreas, la Administración Pública sustituye tecnocráticamente al poder político.

Similares situaciones pueden encontrarse en otras áreas tecnológicas de punta, tal como resulta ser el caso de la informática, donde existe una subcultura administrativa basada en el esoterismo de los lenguajes de programación, los complicados mecanismos de procesamiento electrónico de datos y los misterios de archivos magnéticos y soportes de información; mientras tanto, los que formulan políticas públicas siguen apelando, por falta de información oportuna

tuna y relevante, a la intuición como principal herramienta del proceso decisivo, y la Administración Pública sigue gastando millones de dólares anuales en equipos cuya productividad es baja por mala utilización.

El funcionario público que surge de este modelo es el típico tecnócrata-racionalista, que considera que la mejor forma de entender la realidad es aislarse de ella, y para el cual los modelos matemático-formales sustituyen las complejidades de una realidad "desordenada"; y la moderna tecnología de gestión debe considerarse variable central del cambio administrativo.

Por lo tanto, estos modelos de modernización tecnológica, basados en el eficientismo y el aislamiento, generan un recurso humano escasamente útil para un orden administrativo más vinculado con necesidades asociadas a detectar, conciliar y/o satisfacer, que con algoritmos, fórmulas o procedimientos algebraicos.

Nuevamente es necesario aclarar que las críticas al modelo expuesto (siempre hechas teniendo a la vista el tipo de recurso humano que generan), no implican la utilización de criterios absolutamente contrapuestos, sino más bien a señalar cómo la utilización aislada de tecnologías administrativas de punta produce más perjuicio que beneficio.

En definitiva ¿quién puede pensar en un nuevo orden administrativo tecnológicamente obsoleto? pero también ¿quién puede alentar la construcción de ese nuevo orden administrativo sobre bases del aislamiento y la desvinculación de la Administración Pública con la sociedad? y finalmente ¿cómo se puede seguir pensando que en un esquema institucional democrático los tecnócratas tengan posibilidades de sustituir con éxito la voluntad de toda la ciudadanía?

Este tema tendrá central importancia en nuestro futuro análisis sobre políticas de RECURSOS HUMANOS Y EN EL DESARROLLO de propuestas concretas, dado que en la actualidad, el centro de la escena está ocupado por la introducción indiscriminada de técnicas del "management", relegándose las otras concepciones mencionadas.

3) Modelo jurídicista-normativista

Otro enfoque predominante (podríamos decir el actualmente en vigencia) es el denominado jurídicista-normativista, cuyas características básicas se describen a continuación:

Los modelos organizativos clásicos a los que hacemos referencia (Taylor, Fayol y Weber, entre otros), toman como base un concepto peyorativo del hombre, en función del cual todo debe ser normado y arreglado pues el individuo es incapaz de organizar racionalmente su trabajo, ya sea en virtud de sus carencias intelectuales o bien por una supuesta natural tendencia a la vagancia y la inmoralidad.

En definitiva se sabe que, si estos vicios existen, el exceso de reglamentación y control no los ha evitado; muy por el contrario ellos se han visto notoriamente exacerbados a partir de la rigidez normativa.

En principio no se puede aceptar que un funcionario, para poder ser eficiente, se vea forzado a violar normas administrativas; si esto es así, habrá de concluir en la necesidad de modificar la filosofía imperante en la administración.

El más acertado ejemplo de obsolescencia lo constituye el así denominado trabajo a reglamento, en virtud del cual el personal manifiesta su disconformidad y sabotea la eficiencia simplemente cumpliendo con las normas formalmente establecidas.

De allí que la cuestión no pueda superarse mediante el cambio de los reglamentos, pues es sabido que éstos se tornarán obsoletos en poco tiempo. La solución, finalmente, debe pasar por la flexibilización de normas y procedimientos, para que éstos sean grandes avenidas por donde transitar, devolviéndole al funcionario capacidad de decisión.

La ya apuntada tendencia a la normatización genera una hipertrofia del orden jurídico por vía de una gran farragosidad y superposición de normas; ello a su vez puede traducirse en un efecto contrario al originalmente buscado, cual es el avasallamien-

to de los derechos del ciudadano a través de una muy compleja e impersonal maraña jurídica que éste no conoce ni entiende, y que en vez de estar a su servicio se vuelca en su contra mediante el poder de la burocracia sobre la sociedad. Esto se complementa con la ineficiencia que, desde el punto de vista administrativo, se ve favorecida por la arbitrariedad, los abusos de poder y la entronización de los procedimientos, por encima de las metas a cumplir. En definitiva, no debemos olvidar que a la ciudadanía, que sostiene con sus impuestos a la administración, le interesa mucho más los resultados sustantivos y concretos, que el cumplimiento de rituales burocráticos absurdos.

Muchos de los sistemas normativos vigentes (ley de contabilidad, procedimientos administrativos, etc.) han sido diseñados en épocas y con ópticas diferentes.

En general pueden tener una racionalidad técnica parcial perfecta (es decir, han sido elaboradas por excelentes contadores o juristas) pero su más grave defecto es no estar insertos en una concepción totalizadora de la administración (racionalidad global) que le sirve de marco. Por ello las conductas que criticamos no son funcionales, pero no siempre deben atribuirse a la mejor o peor actitud de funcionarios y empleados; en última instancia, los comportamientos no son sino consecuencia de los sistemas normativos que los modelan.

Los sistemas normativos llevan a pautas de comportamiento altamente burocráticas. En este sentido sostenemos que el problema no se soluciona racionalizando personal, o entrenándolo para convertirlo en un agente de cambio, sino removiendo primero las causas estructurales que generan la burocracia, para luego continuar con las restantes, más vinculadas con la modernización tecnológica y el desarrollo de las potencialidades organizacionales.

Lo paradójico de la normatización, en nuestro caso, es que en general se ocupa más de fijar límites al cómo y no al qué. Cuando se habla del cómo y del qué, es necesario establecer con claridad las diferencias. El cómo hace referencia a los medios e instrumentos que se utilizan para alcanzar ciertas metas y objetivos (el qué). Por lo tanto, existe una gradación de matices y un encadenamiento racional; por el cual medios y fines deben ser visualizados en términos relativos. Un elemento puede ser al mismo tiempo medio de un

fin superior y fin de un medio inferior: Por ejemplo: una ley de obras sociales puede ser un medio para alcanzar mayores logros en la prestación de servicios sociales y, al mismo tiempo, un fin en función del cual se reordenan las actividades de los sectores vinculados con la seguridad social.

Por lo tanto, lo que aquí se está afirmando es que, en general, los objetivos más trascendentes no están escritos, nadie sabe cuáles son y, por supuesto, no existe control ni actividad de evaluación sobre ellos. La administración pública se encuentra plagada de normas que pretenden regular hasta lo inimaginable: cómo comprar, cómo licitar, cómo librar un pago, cómo pedir fondos de tesorería, cómo contratar, cómo pagar al personal y cuánto, etc.; en cambio resulta más difícil, por no decir imposible, encontrar algún instrumento normativo que establezca qué debe hacer la administración; por ejemplo: cuál va a ser la demanda a satisfacer en salud, cuál será la calidad de la enseñanza, cuántas viviendas se construirán, etcétera.

Hace tiempo que no existen planes de gobierno; y cuando alguna vez existieron, su falta de vinculación con la realidad los convirtió, en general, en meras expresiones de deseo escasamente factibles y viables.

El presupuesto, que podría ser otra herramienta útil en el mismo sentido, ha perdido toda vigencia y seriedad en lo que a establecimiento de objetivos sustantivos y metas concretas se refiere.

Si se tiene en cuenta que el cómo hacer las cosas tiene un carácter absolutamente instrumental, adecuado a las características propias de lo que pretende lograrse en actividades sustantivas, el mantenerlo estático e inmovible a través de normas rígidas lo vuelve inadecuado para resolver problemas cuya dinámica exige decisiones rápidas, ágiles y no rutinarias.

Quedará claro a partir de aquí, si el énfasis está puesto sobre la normatización del cómo, también resulta necesario instalar un sistema de control que verifique permanentemente el cumplimiento de la legalidad. Para ello deben crearse organismos

especiales que tengan a su cargo tal cometido.

En el marco de referencia expuesto, el control de la legalidad es un instrumento para asegurar la legalidad del sistema: si existen normas que regulan el comportamiento administrativo, deberá existir alguien que controle su uso. Y puesto que las normas regulan lo instrumental y los objetivos en general no están claros (o no existen) bastará con aplicar cuidadosamente los instrumentos para dar por cumplida la labor administrativa.

El resultado final es previsible: como nadie se ocupa de controlar el qué, la administración entera aplica y controla la aplicación de normas que no se sabe para qué sirven. Consecuencia: la administración y sus funcionarios pueden perdurar eternamente (quizás toda una vida laboral) sin alcanzar jamás ningún objetivo o meta de trascendencia sustantiva. Bastará con que observen fielmente la ley fría de una normatividad inútil.

La legalidad y sus sistemas de control resultan doblemente funcionales, pues además de lo apuntado, permiten señalar deberes y procederes a funcionarios públicos, que son en última instancia los ejecutores de la racionalidad descripta. Como en definitiva la expuesta racionalidad normativa no sólo propugna la necesidad de restringir eventuales excesos de la administración, sino también evitar prácticas de enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, la legalidad vigente contribuye a marcar límites con minuciosa precisión. La experiencia acumulada en la materia revela finalmente que:

- el sistema revela extrema desconfianza en el funcionario público;
- ninguna legalidad vigente ha impedido el peculado, porque no existe posibilidad de controlarlo cuando hay intención de cometerlo;
- existen otras maneras de verificar este tipo de irregularidades a través de la justicia, la investigación patrimonial de los eventuales implicados, u otros medios más idóneos;

- las restricciones vigentes sólo refuerzan la imposibilidad de desarrollar acciones racionales y eficaces cuando ellas son necesarias;
- en lugar de imponerle al funcionario la responsabilidad por su buen comportamiento, el sistema se la quita, sustituyéndosela por farragosas reglamentaciones;
- cualquier funcionario probo puede ser considerado un delincuente por haber autorizado un viático supuestamente excesivo, o por haber comprado un elemento insignificante sin autorización previa, con fondos de la caja chica.

Para asegurar el cumplimiento de esta legalidad existe un sistema de control cuyo costo es incalculable. En primer lugar, porque implica la existencia de organismos y personal destinado a ejercer la función de control. En segundo lugar, porque el control genera a su vez restricciones (por ejemplo: la consulta previa al Tribunal de Cuentas para lograr la autorización a cometer fondos de una partida presupuestaria), y lentitud adicional en la ejecución de acciones. En tercer lugar, porque ésta técnica produce ineficiencia; con menos controles y menos reglamentaciones se podrían realizar más cosas con iguales recursos, o iguales cosas con menos recursos. En cuarto lugar porque el sector proveedor de insumos a la administración que es consciente de la ineficiencia del sistema, eleva los precios de sus ofertas para cubrirse.

A todo esto es necesario sintetizarlo con un gran interrogante ¿qué es más costoso: restringir el accionar de la administración y desconfiar de la honestidad del funcionario público, o dejar actuar con mayor libertad al poder administrador y devolverle la responsabilidad de su comportamiento al funcionario?

¿Qué tipo de recurso humano se genera a partir de este enfoque administrativo? Las descripciones de Downs se ajustan muy precisamente al producto de nuestro actual sistema administrativo.

"Los conservadores buscan maximizar su propia seguridad y conveniencia. Si definimos seguridad y conveniencia como el mantenimiento de los actuales niveles de poder, ingreso y prestigio maximizar seguridad significa retener todos aquellos "bienes" actualmente poseídos. Maximizar conveniencia significa reducir el esfuerzo de uno mismo al mínimo nivel posible. Por lo tanto, los conservadores tienen una asimétrica actitud frente al cambio. Por una parte, se oponen fuertemente a toda pérdida de poder, prestigio, o ingreso. Por el otro lado, no están particularmente interesados en obtener más de estos "bienes"... En parte esto ocurre porque ellos no creen que tienen muchas chances de recibir significativos incrementos de poder, ingreso o prestigio. Por lo tanto, sus valores subyacentes y sus expectativas contribuyen a la creencia de que un cambio negativo puede ser muy malo, pero que un cambio positivo no puede ser muy bueno. Como resultado, los conservadores tienden a estar sesgados en contra de cualquier cambio en el statu quo... El único inconveniente que ellos apoyan es aquel que reduce sus esfuerzos e inconvenientes a la probabilidad de que algún cambio adicional futuro amenace su seguridad".

La pregunta es si estos "Conservadores" surgen simplemente por condicionantes psicológicos-individualistas, o bien es el sistema organizacional global el que impulsa su aparición y desarrollo. En este trabajo sostendremos que existe una cultura administrativa global que favorece la existencia de este tipo de recurso humano dentro de las organizaciones públicas, y que los cambios en el comportamiento de agentes y funcionarios no se logran primordialmente a partir de la terapia individualista (llámese psicoanálisis, trabajo con grupos institucionales, capacitación, etc.), sino mediante fuertes y decididas acciones destinadas a la transformación de los grandes condicionantes estructurales de la organización, básicamente representados por valores culturales administrativo organizacionales.

Las pautas de comportamiento de los conservadores se caracterizan por el respeto a las normas establecidas, las que por anacrónicas, sólo favorecen la consolidación de estructuras altamente cristalizadas, disfuncionales e inadecuadas a los fines perseguidos.

"Tomar decisiones es intrínsecamente un proceso peligroso, porque las decisiones pueden estar equivocadas y/o ser impopulares. Los conservadores son básicamente individuos que evitan el cambio, pues temen los riesgos de perder poder, ingresos o prestigio. Por lo tanto podemos también verlos como evitadores de riesgos. Esto implica que ellos procurarían escapar a la responsabilidad de tomar decisiones. Sin embargo, están por otro lado forzados a tomar decisiones constantemente. Esto parece formular un dilema a los conservadores, pues tienen que diseñar un procedimiento ingenioso para, simultáneamente, tomar decisiones y evitar la responsabilidad de hacerlo".

"Dicho procedimiento consiste en aplicar rígidamente las reglas promulgadas por autoridades superiores. En lugar de adaptar las reglas a las situaciones derivadas de casos particulares, los conservadores evitan la más mínima desviación de los procedimientos escritos, a menos que obtengan la aprobación de la autoridad superior. De esta forma, el seguir rígidamente lo dispuesto por las normas, actúa como un escudo que los protege de ser acusados por sus superiores de cometer errores y aún de tener que obedecer cualquier orden que entre en conflicto con lo establecido formalmente".

"La extrema rigidez en el cumplimiento de las reglas establecidas también permite a muchos conservadores desarrollar sus trabajos sin llegar a estar emocionalmente involucrados con los problemas de su clientela o la adecuada "performance" de su función social. En las organizaciones que tratan con usuarios que tienen muy severos problemas personales (departamento de policía u hospitales mentales) la fuerte involucración emocional con usuarios individuales puede ser altamente destructiva para el propio balance emocional del funcionario".

"Asimismo, el primordial interés de muchos funcionarios radica en sus propios fines, antes que en sus tareas organizacionales, respecto de las cuales ellos muestran una gran indiferencia".

(5)

Finalmente, resulta claro que ningún modelo de desarrollo administrativo que se elabore teniendo en cuenta ciertas probabilidades de éxito debe perder de vista estos fenómenos ni dejar de poner el acento en sus condicionantes.

En este sentido, nuestro futuro modelo administrativo habrá de intentar el desarrollo de instrumentos que favorezcan un cambio fundamental en el comportamiento de agentes y funcionarios, promoviéndolos a partir del tipo de organización que se quiere, lo cual implicará lograr que dichos agentes se comprometan con la realidad dentro de la cual la Administración Pública se inserta, a partir del ejercicio de mayores responsabilidades, la obtención de resultados previamente programados, y un eficiente uso de los recursos asignados.

d) Los modelos experienciales

- Interrogantes globales

A partir de aquí, conviene formular otro interrogante: ¿es la experiencia acumulada en la Administración Pública un eje conceptual adecuado para el desarrollo administrativo y del recurso humano? Indudablemente no, cuando dicha experiencia sólo reproduce un modelo administrativo anacrónico.

Sin embargo, nuestro futuro modelo administrativo y el tipo de recurso humano que a partir de allí se genere, no puede perder de vista la importancia de considerar la experiencia institucional y su integración al volúmen global de conocimientos necesarios como factores clave. Pero al considerar estos factores ¿a qué tipo de experiencia nos referimos? Y adicionalmente ¿cuáles, de todos los posibles, se van a definir como los "conocimientos necesarios"?

En cuanto a la experiencia, resulta obvio que su valoración positiva no puede depender, como sucede en las actuales circunstancias, del minucioso conocimiento de una artificiosa complejidad normativa y de procedimientos. En este sentido, parecería ser que la Administración Pública, en lugar de promover a aquellos indi-

viduos con mejor capacidad de resolver problemas nuevos, impulsa hacia la cúspide a los que, simplemente en virtud de una permanencia prolongada en un organismo público, tienen la habilidad de dominar la complejidad de los trámites (muchos de los cuales son sólo tradicionales pautas implícitas que hacen circular las cuestiones de una oficina a otra), y recordar la infinidad de casos particulares (sólo registrados en su memoria), cuya también implícita sistematización, genera una especie de jurisprudencia que, en definitiva, es la que permite decidir sobre la base de decisiones anteriores. Todo esto en el marco de una rutina lenta, no escrita, no estandarizada, y cuya transmisión a las nuevas generaciones de empleados públicos se realiza por vía oral, y a través de la directa relación superior-subordinado. (6)

Con relación a los conocimientos, se ha insistido mucho últimamente en la necesidad de promover el uso de tecnologías adecuadas para el manejo del "management público". Este trabajo conda básicamente con esta necesidad, en especial teniendo en cuenta que, un incremento de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, requerirá ineludiblemente tales tecnologías. Sin embargo, las principales transformaciones en el sentido expuesto, no dependen exclusivamente del uso masivo e indiscriminado de moderna tecnología de gestión; en este sentido, sostenemos que la cosa administrativa no habrá de mejorar por el mero uso del presupuesto base cero, la informática, o la dirección por objetivos, dado que, aún reconociendo su importancia, el uso de tales tecnologías está condicionado por otros factores estructurales ya abundantemente citados a lo largo del texto.

Por otra parte, y aún suponiendo la remoción de tales factores estructurales, aparecen otras cuestiones en este mismo terreno. Ellas tienen que ver con el tipo de conocimiento adecuado según los niveles jerárquicos que estemos considerando. En efecto, en los niveles de base, de supervisión y aún los correspondientes a cargos departamentales (equivalentes en un modelo programático a coordinador de subprograma o jefe de actividad), el uso de tecnologías de gestión modernas resultará indispensable, y quienes desempeñen dichos cargos, no podrán acceder a ellos sin un conocimiento específico y detallado de tales tecnologías. Sin embargo, el tránsito hacia

otros niveles de responsabilidad (director de un programa, alta dirección de un organismo descentralizado, desempeño de cualquier actividad en organizaciones de planeamiento), no habrá de depender de un mayor y más profundo conocimiento tecnológico, sino de la adquisición de otro tipo de conocimiento distinto al tecnológico: el conocimiento del contexto, el manejo de técnicas para la alta conducción, la utilización de habilidades para el desarrollo de procesos de concertación, conciliación y negociación.

No debe olvidarse que el modelo administrativo que propugna este trabajo, está fuertemente vinculado con la inserción plena de la Administración en el seno de la sociedad, a partir de relaciones de subordinación inversa a las actualmente existentes: la Administración Pública será un instrumento conciliador y armonizador de intereses sectoriales, y no una organización destinada a imponer sus propios objetivos al resto de la sociedad. De allí que el problema del recurso humano idóneo para desempeñar estos roles en los más altos niveles de conducción técnica, ya no habrá de depender exclusivamente de un eficiente manejo tecnológico, sino además, de su íntima vinculación, conocimiento y manejo de las relaciones con el contexto.

Queda claro entonces y se verá detalladamente más adelante que en materia de conocimientos el eje orientador será acumulativo, es decir, quien llegue a desempeñar cargos de conducción, habrá transitado previamente por cargos de base, en los cuales no adquirirá la "experiencia" del trámite burocrático y los procedimientos esotéricos, sino todo el moderno arsenal tecnológico correspondiente a una eficiente gestión, y toda la experiencia de cuestiones sustantivas que la Administración debe resolver. Esto último deberá lograrse de una manera tal, que el funcionario público no realice su carrera administrativa en el único y exclusivo marco de un solo organismo público: la rotación de personal será condición sine qua non de progreso y ascenso. Más aún, dicha rotación deberá estar adecuadamente programada.

Los niveles superiores de conducción

A partir de estos temas, surgen aspectos cuyo tratamiento debe considerarse de vital importancia para el diseño de una nueva estructura de recursos humanos en la Administración Pública.

Uno de ellos, es el referido a la actual estructura de recursos humanos que ocupa los máximos cargos de conducción administrativa, sus características y perspectivas de futuro desarrollo:

El otro, está vinculado con los requisitos necesarios para lograr un completo y fructífero desarrollo de los recursos humanos, desde la base hasta la misma cúspide jerárquica de las organizaciones públicas

Para ello convendrá tener claramente planteadas las relaciones entre Estado, Poder Ejecutivo y Administración Pública, y entre formulación de políticas y su ejecución. Al respecto, este trabajo propugna un modelo administrativo que, partiendo de sus íntimas vinculaciones con la sociedad global, es capaz de interpretar y sintetizar las necesidades públicas, para luego programar y ejecutar acciones tendientes a satisfacerlas (sean tales acciones de producción de bienes, servicios, o simplemente regulaciones y su control). Si es posible concebir que, entre las formulaciones políticas y las acciones específicas, existen nexos instrumentales susceptibles de ser administrados por recursos humanos altamente profesionalizados (en un sentido y con contenidos ya expuestos en el punto anterior), entonces podrá aceptarse la idea de formular un modelo administrativo basado en la idoneidad, la profesionalidad, el mérito y el desempeño, sin que ello implique pérdida de control por parte del partido político gobernante y la sociedad en general. Quizá sea entonces necesario propugnar un cambio de enfoque fundamental en la cultura política argentina, para que esta idea fuerza, a su vez muy coherente con un modelo administrativo al servicio de la sociedad, tenga receptividad y aceptación. Por supuesto, el mencionado modelo deberá contar con los mecanismos e instrumentos que asegu-

ren y eviten la formación de un poder burocrático difícil de sobrellevar o conducir. A pesar de ello, este trabajo sustenta la opinión que, a menos que exista un proceso de fuerte inserción de la Administración Pública en su medio social, aún el más férreo control político no evita los excesos burocráticos.

Por tal razón nuestro modelo trata de invertir en su adecuada medida los aludidos conceptos:

- Inserción de la Administración Pública en el seno de la sociedad.
- La sociedad es la que efectivamente ejerce el control político a través de las instituciones democráticas.
- El partido político gobernante puede fijar políticas concertadas desde los niveles políticos del Estado y delegar su instrumentación en la Administración Pública.
- La Administración Pública, mediante estructuras altamente profesionalizadas, instrumenta políticas y se somete al control de la sociedad.

Si esto es así; podrán construirse instrumentos para el desarrollo de los recursos humanos del sector público basados en la estabilidad relativa, ya no concebida como elemento de salvaguarda de los excesos políticos, sino como condición ineludible para que dicho desarrollo progresivo se produzca. En este sentido deberá visualizarse que el recurso humano público que necesitamos no se logra de un día para otro, y que su formación completa y su utilidad en las progresivas promociones, dependerá pura y exclusivamente del mismo proceso formativo, en su devenir por distintos sectores y niveles de responsabilidad; todo ello adecuadamente complementado con acciones de capacitación permanente adicionales, que lo provean de modernas técnicas de gestión y, para el acceso a los máximos niveles de responsabilidad, le brinden un profundo conocimiento del contexto y de las técnicas para su manejo.

Se debe enfatizar el concepto de estabilidad relativa, diferente de la actual estabilidad absoluta.

La relativa estará basada en el éxito de la gestión y no en el "buen comportamiento" que en el modelo tradicional habitualmente promueve el inmovilismo y la gestión ineficiente.

- El personal administrativo de base y las técnicas de administración de personal

Hasta aquí se han considerado preferentemente los problemas vinculados con la movilidad vertical de los agentes públicos, sus principales factores condicionantes y sus productos emergentes. En este punto se harán algunas referencias al problema del personal administrativo de base, aquel que en definitiva constituye la gran masa del personal público:

Para ello se debe tener en cuenta que, si bien es importante elaborar un adecuado modelo para la formación del personal directivo, también será imprescindible no perder de vista la base de la pirámide, pues a través de ella la administración se vincula con los usuarios directos de los servicios, bienes o regulaciones que produce, pudiendo utilizar tales vínculos como una forma de detección de las necesidades e intereses reales de la sociedad.

En este sentido, el estereotipo del burócrata hace generalmente perder de vista a todo un ejército de otros agentes públicos, cuya utilidad en el sentido antes expuesto resulta vital. Maestros, asistentes sociales, médicos, empleados de ventanilla, inspectores de impuestos, agentes de policía, etc. deberían ser vistos como potenciales sensores que, bien utilizados, constituirían una poderosa fuente de detección de necesidades y, a la vez, solución de problemas de rutina, habitualmente considerados en los más altos niveles jerárquicos.

Lo expresado parece más bien estar escrito para un modelo de Administración Pública posible, pero muy poca relación tiene con una descripción de la situación real. El virtual estado de abandono en que se halla sometida esta enorme masa de personal, y los efectos que ello provoca, son inimaginables en orga-

nizaciones orientadas al cumplimiento de fines, de alto contenido social, como es el caso que nos ocupa. Hoy es difícil encontrar repartición pública en donde se atiende bien al público, se resuelvan problemas rutinarios sin tener que "consultar al jefe", se brinde adecuada información y orientación, se ayude al usuario a superar inconvenientes, y se utilicen las relaciones cara a cara para detectar problemas y necesidades, informándolas adecuadamente para que en otros niveles se las pueda resolver cuando ellas son complejas, o bien resolviéndolas directamente cuando ellas son simples.

Ya ha quedado claro en anteriores trabajos, que gran parte del problema puede estar radicado en la complejidad reguladora del Estado y su dificultosa aplicación en las relaciones cotidianas entre la Administración y la comunidad.

Este enfoque, considerado central a nuestros fines, se complementará poniendo énfasis en otros factores que condicionan el desempeño de un buen servicio:

- Uno de ellos es la fuerte pérdida de valores culturales vinculados con la importancia social del agente público, fenómeno que ha desjerarquizado en nuestro país dicho rol, asociándolo a conceptos: prácticas desleales, desidia, vagancia, ineptitud, corrupción, inmoralidad. La constante prédica y bombardeo masivo de propaganda de estos últimos años sobre la ineficiencia estatal, no han hecho más que exacerbar tendencias de opinión y actitudinales ya arraigadas hace tiempo en la población.

- Que tales vicios existen sería ingenio negarlo. Sin embargo, aún más absurdo resulta suponer que ellos habrán de eliminarse por el mero hecho de transferir funciones del Estado al sector privado; a menos que se suponga que el Estado deba desaparecer, en cuyo caso tampoco existirían funcionarios públicos. En definitiva, debe quedar claro que el problema hay que atacarlo frontalmente y sin eufemismos basados en "fiebres de priva-

-tización". Con esto no se pretende afirmar que todo lo que hace el Estado es útil y socialmente deseable; por el contrario, una parte de los problemas considerados derivan de las funciones superfluas, organismos públicos inútiles, regulaciones anacrónicas, y por supuesto, empleados que en tales casos no cumplen rol social productivo alguno. Pero además de todo esto, existe aquella otra realidad que día a día golpea a la ciudadanía con la ineficiencia y la insensibilidad de quienes sí tienen un rol social que cumplir, rol que sólo es desempeñable a partir de organizaciones estatales. ¿Qué haremos en estos otros casos? ¿Privatizarlo todo y eliminar así a todos los empleados que allí se desempeñan; o pensar qué nuevas formas de administración del personal deben aplicarse?

- En el sentido de lo antes expuesto, habrá que tener en cuenta que esta enorme masa de personal administrativo de base no tiene en la actualidad importantes perspectivas de progreso jerárquico ni crecimiento profesional. De hecho, las peculiaridades de la organización jerárquica piramidal, limita las posibilidades de jerarquización a una gran mayoría de personas. Estas limitaciones, por otra parte insuperables en casi todas las organizaciones, no deben implicar desde el punto de vista individual, la falta de perspectivas de progreso; ni desde el punto de vista institucional, el inmovilismo y el desarrollo de toda una vida laboral en una misma organización.

- La rotación de personal, aplicada con criterios amplios, deberá ser estudiada y convenientemente administrada para dotar al personal de base de las perspectivas laborales que un sólo organismo público no puede proveer. Una bien administrada movilidad horizontal puede constituirse en elemento clave del mejoramiento actitudinal y del desempeño de los agentes públicos. Por otra parte, el conocimiento integral y la actitud integradora que la rotación provoca, permitirán evitar los ya característicos feudos autónomos y vocacionalmente aislacionistas hoy existentes.

Obviamente, esto requerirá modificaciones estructurales mayores que faciliten lo que hoy es normativamente imposible: traslados de personal, rotación entre programas, movili-

dad hacia otros organismos públicos, etc:

- La selección de personal también jugará un rol importante, y deberá implicar a priori una clara definición de tareas a desempeñar por cada agente público ingresante. Es de hacer notar que hoy son inexistentes los instrumentos destinados a definir cada puesto de trabajo a partir de criterios racionales; lo único que actualmente hay en este sentido son unas escuetas descripciones de tareas realizadas sin criterio uniforme cuyas posibilidades de todo uso deben considerarse nulas.

- Al respecto, el sistema de administración de las remuneraciones existente en la mayoría de los organismos públicos, que debería estar íntimamente vinculado a la evaluación de tareas, está montado sobre bases de excesiva simplicidad, con ejes que privilegian la antigüedad y la dedicación como criterios esenciales.

El precepto constitucional de "a igual tarea igual remuneración" ha sido sustituido en la administración pública por otro que reza "iguales remuneraciones para todos los agentes".

Tampoco será factible instalar un sistema de administración de personal sin que las remuneraciones alcancen niveles adecuados. Se deberá buscar formas para que el personal de carrera gane lo suficiente para permanecer y no aspirar al éxodo permanente del sector.

- La ausencia de adecuadas descripciones impide todo uso de técnicas vinculadas con la administración por objetivos, a partir de las cuales resulta factible el crecimiento del agente laboral como individuo social y organizacionalmente útil. Por el contrario, estas técnicas son sustituidas en la Administración Pública por farragosas normas que anulan el uso y desarrollo de las capacidades individuales, generando ineficiencia, desidia, actitudes negativas y, en algunos casos, un sistema de corruptelas por parte de individuos inescrupulosos que, aprovechando la complejidad

normativa, hacen de la "coima" para "acelerar el trámite" un buen negocio personal.

- La capacitación específica debe ser considerada en este caso de vital importancia por sus efectos en el nivel de los conocimientos y el cambio de actitudes. Estas acciones para el personal de base son hoy muy escasas y no responden a criterios integrales de formación. La capacitación en servicio puede ser una variante interesante para este tipo de personal, en la medida que ella propende al desarrollo de adecuadas habilidades y hábitos laborales.

- En cuanto al sistema de carrera administrativa, hoy puede afirmarse que éste no existe en términos formales, aún cuando ya fué convenientemente tratado en puntos anteriores el funcionamiento de pautas implícitas de carrera administrativa en el sector público.

Por otra parte, cuando se habla de sistemas de carrera administrativa (al menos esto sucede en el ámbito de lo público), se elaboran diseños generalmente contruidos sobre dimensiones de la movilidad vertical, y en donde se prevé exclusivamente la aplicación de mecanismos destinados a asegurar a la organización una adecuada generación de su personal superior.

No se desea aquí negar la importancia de estos criterios de planificación de carrera y, más aún, se formulará más adelante una propuesta específica. Sin embargo, se vuelve a insistir que la gran masa de personal de base tiene amplias posibilidades de permanecer en un mismo nivel de responsabilidad durante toda su vida laboral; por lo tanto, los sistemas de carrera deben permitir al personal que no va a cambiar su status vertical, una cierta movilidad, la cual obviamente no podrá estructurarse sobre bases verticales sino horizontales.

Dicha movilidad horizontal, que no debe confundirse con el mecanismo de la rotación, implicará el reconocimiento de ciertos progresos y recompensas (que pueden ser materia-

les y/o compensaciones de otro tipo), a medida que el individuo mejora sus habilidades y desempeño en el puesto de trabajo. Este reconocimiento puede fácilmente vincularse con sistemas de premios por productividad que deberán ser adecuadamente estudiados, y con sistemas de calificaciones y evaluación del desempeño que hoy son casi inexistentes en el ámbito público.

- Finalmente, los sistemas de participación deberán promover la involucración del agente público en las decisiones como forma de mejorar la productividad y el servicio.

e) En resumen, si lo que pretendemos es una administración pública concebida como organización promotora del bien común y conciliadora de intereses sectoriales, tendremos que insertarla en el seno de la sociedad que la sostiene y subordinándola a los objetivos que dicha sociedad le imponga.

Desde el punto de vista estructural esta organización deberá privilegiar:

- La detección de necesidades sociales.
- Su adecuada compatibilización mediante procesos de concertación, conciliación y negociación.
- La participación de las instituciones democráticas y la sociedad en general en la fijación de objetivos institucionales.
- Estructuras de planeamiento participativo que satisfagan los anteriores requerimientos y que reemplacen intuición por racionalidad.
- Resultados concretos en lugar del mero respeto a la norma escrita.
- La solución de problemas por encima de la rutina.
- La asunción de responsabilidades en la toma de decisiones, en sustitución de las actitudes conservadoras.
- El control de la gestión a posteriori, en lugar del control de la legalidad a priori.
- Control social en lugar de control burocrático.

- Siendo así, habrá necesidad de delinear el perfil de un nuevo tipo de agente público, que deberá desarrollar conocimientos, habilidades, hábitos y actitudes para los siguientes ejes conceptuales:

- Conocimiento del contexto.
- Detección de necesidades sociales explícitas e implícitas.
- Manejo de situaciones de conflicto y su adecuada solución a partir de procesos de concertación, conciliación o negociación.
- Formulación de políticas públicas en situaciones de incertidumbre por falta de información e indefinición de objetivos sociales.
- Participación en procesos permanentes de compatibilización de líneas internas de política.
- Participación en procesos de compatibilización de líneas de política con los Poderes Legislativos, los partidos políticos y distintas organizaciones intermedias.
- Vinculación permanente con otros sectores de la Administración.
- Conocimiento de la Administración en todos sus niveles y ámbitos.
- Uso de modernas tecnologías de gestión.
- Implementación de políticas en contextos turbulentos y ejecución de acciones bajo fuerte presión social.
- Ejercicio de deberes y responsabilidades a través de decisiones de alto riesgo.
- Desarrollo de la gestión por objetivos.
- Responsabilidad por el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.
- Fomento de la transparencia en los actos administrativos.
- Dar cuenta permanente de su gestión ante los niveles políticos y la sociedad en general.

A pesar de estar considerando aquí una especie de perfil promedio, que se irá dibujando más "contextual" a medida que vamos aproximándonos a la cúspide de la organización, y más "técnico" a medida que nos aproximamos a la base, en este último caso no será deseable promover un orden inverso, pues lo que pretendemos es generar un tipo de recurso humano que, independientemente del nivel jerárquico que ocupe, nunca pierda de vista que su orientación hacia la sociedad constituye la esencia de su rol, ya sea desde la posición de diseñar políticas del más alto nivel, como atendiendo al público en una ventanilla de informes.

2. PROPUESTAS

a) Generales

1. Concebir el desarrollo del personal público dentro de un proceso global de desarrollo administrativo, el cual esencialmente habrá de depender de una profunda transformación de valores administrativos tradicionales en vigencia.

2. Impulsar la simplificación del actual sistema normativo, como requisito previo al desarrollo de habilidades y hábitos más vinculados con la gestión sustantiva, que con el conocimiento de prácticas y procedimientos burocráticos y anacrónicos.

3. Generar una estructura organizativa y normativa que incentive y premie la eficiencia, la creatividad y la solución de problemas; y que concomitantemente castigue las actitudes conservadoras; burocráticas y conformistas. En definitiva, se propugna premiar lo sustantivo por encima de lo formal.

4. Elevar los actuales niveles de estandarización administrativa, para que los procedimientos y trámites una vez escritos, formen parte de una rutina racional de dominio público, evitando la actual situación en donde existen agentes idóneos del trámite implícito, poseedores de un incontrolable poder que perdura aún ante acentuados cambios de gobierno y política.

5. Incentivar la introducción y uso de moderna tecnología de gestión, dentro de un contexto mayor de reformas normativas y estructurales. Las tecnologías administrativas serán base de una gestión eficiente, cuando el modelo administrativo vigente impulse y privilegie el factor eficiencia en el marco de objetivos y prioridades socialmente concertadas.

b) Específicos para el personal de base

6. Crear un sistema de reclutamiento y selección de perso-

nal con base en la idoneidad. La selección de personal deberá responder a un sistema estandarizado que asegure objetividad en la priorización de eventuales candidatos a puestos públicos.

7. Los requisitos de objetividad y estandarización de procedimientos de selección exigirá contar con un sistema de evaluación de puestos, el cual tendrá como ejes conceptuales básicos, la orientación a objetivos específicos y la eficiencia de gestión. Será conveniente la participación sindical en el diseño, construcción y seguimiento permanente del sistema de evaluación de puestos.

8. La rotación del personal de base será considerada elemento clave de capacitación y desarrollo; su materialización dependerá de programas específicamente creados a tal efecto. En este sentido será obligatorio para cada agente público rotar de puesto por períodos que podrán ser fijos o variables. El sistema a implementarse deberá evitar problemas de aprendizaje y pérdida de eficiencia, mediante una adecuada estandarización de puestos que requieran similares habilidades. ~~La estructura de puestos será requisito~~ previo del sistema de rotación, el cual no operará sobre la base de una mecánica de concursos, sino en función de sistemas de información que permitan administrarlo racionalmente,.

9. Se diseñará un sistema de movilidad horizontal del agente público. La movilidad horizontal será complementaria de la movilidad vertical prevista en el modelo de carrera administrativa que se expone más adelante.

10. El sistema de movilidad horizontal permitirá a los agentes públicos de base con escasas posibilidades y/o expectativas y/o aspiraciones de ascenso jerárquico, un reconocimiento efectivo por el progreso que puedan lograr en habilidades, hábitos y conocimientos necesarios para el desempeño de un puesto de trabajo. Este reconocimiento se materializará en incrementos remuneratorios sin cambio de status jerárquico, e implicará para cada puesto de trabajo distintos grados de desarrollo y exigencia, los que serán explícitamente formulados y establecidos.

11. Se creará un sistema de evaluación del desempeño que irá acompañado por un sistema de calificaciones. Ambos estarán vinculados con acciones de capacitación para el incremento de las habilidades y con el sistema de incentivos y promociones.

12. Las remuneraciones serán fijadas en base a la posición relativa de cada puesto de trabajo en el conjunto global de puestos existentes. En tal sentido, el sistema de evaluación de puestos será utilizado como base del sistema de remuneraciones.

13. Se arbitrarán los medios para iniciar un progresivo proceso de recuperación del salario real público. Aún así, será necesario aceptar que la coherencia interna del sistema de remuneraciones no debe ser afectada por situaciones coyunturales. En tal sentido, se deberá estudiar la propuesta de crear un sistema de cargos públicos permanentes y un sistema diferenciado de cargos públicos transitorios. Cuando deba paliarse un estado social de desocupación, el Estado encarará programas generadores de empleo (obra pública, etc.).

14. Con las aludidas medidas se procurará evitar que la Administración Pública cargue con los costos de la desocupación o de puestos transitorios generalmente transformados en permanentes. Los cargos públicos permanentes, considerados tales en virtud de su importancia vital para el desarrollo de actividades clave, tendrán especial preferencia en lo que a remuneraciones se refiere; los transitorios podrán verse afectados por eventuales crisis de financiamiento y generarán, por la vía de su expansión o reducción, según posibilidades financieras, los márgenes de flexibilidad necesarios para el manejo presupuestario y programático. Los programas para hacer frente a la desocupación se instrumentarán en general, por vía de transferencias y no mediante la incorporación masiva e indiscriminada de personal al sector público.

15. Desarrollar un sistema de capacitación permanente tendiente a promover el incremento de habilidades y conocimientos específicos para un puesto de trabajo. En tal sentido, se privilegiarán a este nivel las acciones de capacitación en servicio, según programas de mejoramiento administrativo global o sectorial.

En general se procurará concentrar esfuerzos no en el incremento de conocimientos globales, sino en la adquisición de conocimientos vinculados con programas de mejoramiento que requieran uso de tecnologías específicas.

16. Se estudiarán posibles acciones destinadas a incrementar la participación del personal en la toma de decisiones, procurando llevar la responsabilidad por la ejecución de acciones específicas al más bajo nivel posible. El diseño de rutinas administrativas deberá propender a tales fines, asignando adecuados grados de libertad a cada agente público en cargos de ejecución.

17. Se diseñarán sistemas de información que incorporen la opinión y propuestas de cada agente público de base como elementos informativos.

18. Se diseñará e implementará un sistema global de administración de personal en función del cual se canalizarán y satisfarán demandas de selección, reclutamiento, rotación, capacitación, ~~calificación, promoción, etc.~~

A tales efectos será necesario perfeccionar los actuales sistemas de información, poniendo especial énfasis en la creación de un registro de cargos públicos totales adecuadamente compatibilizados con el registro de cargos ocupados, un sistema integral de liquidación de remuneraciones, y un sistema de registro permanente de legajos personales.

c) Para el personal superior

19. Se diseñará y pondrá en ejecución una carrera administrativa basada en el desempeño efectivo, el mérito, la capacitación y la idoneidad.

20. La carrera administrativa estará diseñada para promover, al más alto nivel de conducción técnica, a aquellos individuos mejor dotados para el desempeño de actividades en dicho nivel.

21. El éxito de la carrera administrativa dependerá de resultados sólo alcanzables en plazos prolongados, los que en principio no pueden ser inferiores a los 10 años. De allí que la estabilidad del modelo, y un fuerte apoyo político de largo plazo, deben considerarse factores de importancia.

22. La progresiva profesionalización que se logre en los niveles superiores del funcionariado público, deberá ir acompañada por reformas estructurales que aseguren un fuerte control político de la administración pública por parte de las instituciones democráticas, los partidos políticos y la sociedad en general.

23. La mera profesionalización no provocará cambios en un sentido deseado sino, por el contrario, si ella no va acompañada por otras acciones como las ya apuntadas, el producto resultante será la formación de un poder burocrático y tecnocrático difícil de neutralizar o conducir.

24. Por lo tanto, la administración pública altamente profesionalizada, tendrá por misión instrumentar políticas previamente concertadas a nivel de la sociedad global, y someterse a la evaluación permanente de las distintas instituciones que en una sociedad democrática existen a tales fines.

25. La carrera administrativa estará basada en un escalafón dividido por niveles, según autoridad y responsabilidades. Cada nivel estará vinculado con una división programática del trabajo que, en líneas generales, responderá al siguiente esquema:

- Dirección de programa
- Coordinación de subprograma
- Jefatura de actividad
- Supervisión de tareas
- Ejecución

26. Este esquema de niveles podrá, en algunos casos, requerir subdivisiones según las necesidades específicas de un programa y su particular división del trabajo. Para la administración central, se juzga que los cinco niveles expuestos cubren las necesidades generales. En la administración descentralizada las necesidades de subdivisión pueden ser mayores.

27. La lógica división por niveles tendrá íntimas vinculaciones con los sistemas de estructuras formales a instrumentarse en el futuro. Al respecto, la propuesta es sustituir el actual sistema departamental, por un más flexible sistema programático de división del trabajo; esto se juzga sumamente factible y adecuado de llevarse a cabo en la administración central. El caso de la administración descentralizada deberá ser convenientemente analizado.

28. Los perfiles de personal para cada nivel irán variando en exigencias tanto formales como de conocimientos sustantivos. En cuanto a las primeras, resultará conveniente exigir alta capacitación formal (universitaria, superior o terciaria completa) a todo individuo en condiciones de desarrollar la carrera administrativa. Esto significa que ya en el nivel de supervisión de tareas en la administración central, la profesionalización será generalizada, excepción hecha de ciertas actividades en donde las exigencias de supervisión puedan ser menores. Las excepciones no existirán para el nivel de jefatura de actividad; allí todo el personal deberá poseer título universitario o equivalente.

29. Con relación a los conocimientos sustantivos, y dejando de lado los inherentes a la especialidad del cargo, la carrera exigirá conocimientos y habilidades más tecnológicas para los niveles inferiores y más político-contextuales para los superiores. En tal sentido, un director de programa tendrá que desarrollar habilidades y conocimientos en detección de necesidades, concertación, conciliación, negociación, evaluación, toma de decisiones bajo presión y alto riesgo, etc. Un supervisor en cambio, deberá conocer técnicas de programación, presupuestación, control de gestión, etc.

30. La compatibilización de líneas de política será considerada elemento fundamental en el rol de un director de programa. Dado que ello habrá de depender de la estrecha vinculación de los distintos directores de programa entre sí; la carrera administrativa deberá basarse en el concepto de la rotación permanente y sistemática entre programas o grupos de programas. Esto permitirá formar personal superior con visiones integradoras del fenómeno público.

31. Las promociones de personal aniveles superiores serán realizadas en función de sistemas combinados de capacitación, concurso y asignación. El sistema de promociones será en general, semi-cerrado, es decir, se dará preferencia de acceso al personal que ya trabaja en la administración pública y se encuentre desarrollando la carrera; esto siempre y cuando los requisitos necesarios para el cargo sean cubiertos. Ante eventualidades en contrario se abrirá concurso para personal externo a la administración pública, el cual será sometido a severas exigencias en materia de idoneidad.

32. La carrera administrativa deberá estar sustentada por un sólido y atractivo sistema de remuneraciones que diferencie con claridad lo que cada nivel jerárquico implica en materia de recompensas e incentivos.

33. Algunas pautas básicas para el diseño de una futura carrera administrativa son los siguientes:

- a) El ingreso de personal a la carrera administrativa en la administración pública se hará mediante reclutamiento y llamado público.
- b) Los requisitos de ingreso a la carrera exigirán en general alta calificación formal (educación universitaria, superior o terciaria completa) y una edad entre los 25 y 30 años.
- c) Los aspirantes al ingreso deberán someterse a pruebas de selección de alto nivel de exigencia.
- d) Las especialidades exigidas y sus cupos serán determinados anualmente por sistemas de administración y planificación de recursos humanos.

e) Los aspirantes que no superen los exámenes de admisión a la carrera tienen opción a ingresar como personal de base en los distintos cargos disponibles y concursables en dicho nivel.

f) Los que superen los exámenes, iniciarán un proceso programado de inducción y sean luego asignados a cargos de ejecución en distintos entes de prestación de servicios.

g) El proceso de entrenamiento en servicio en entes de servicios durará tres años aproximadamente; durante su transcurso y en forma programada, el personal transitará por varios puestos de trabajo en el nivel de ejecución de dichos entes. Se pretende lograr con ello el desarrollo de una visión global de problemas en la misma base ejecutoria y de vínculo entre la administración pública y la comunidad de usuarios.

Este mecanismo debe considerarse de importancia para la formación de un futuro conductor administrativo, que mal puede planificar sin conocer los problemas reales y concretos en la base ejecutoria.

h) Finalizados los tres años surge una primera opción:

- continuar la carrera en cargos de conducción de un sector (p.ej. administración de la salud).
- desarrollar actividad en la prestación de servicios directos en entes de servicio (p.ej. hospitales).

Los que optan por la segunda alternativa son inducidos y luego entrenados en especialidades específicas, desarrollando a posteriori su carrera dentro de uno o varios entes de servicio del mismo tipo. Dicha carrera los podrá llevar a ocupar cargos gerenciales en organismos de servicios.

i) Los que opten por la primera alternativa, deben someterse a las exigencias de un curso de capacitación full-time cuya duración puede estimarse en seis meses, donde se le proporcionarán conocimientos específicos de técnicas de programación y planificación, presupuestación, control de gestión y tecnologías administrativas en general. Aprobado dichos cursos, se tiene la vía expedita para el acceso a la administración sectorial. Los que no aprueban, tie-

nen la opción de continuar su carrera en organismos de servicios.

j) Los ingresantes en la administración sectorial son asignados por cuatro años a cargos de ejecución en programas específicos. Durante el transcurso de dicho período; el personal transitará en forma programada por diversos puestos.

k) Finalizados los cuatro años surge una segunda opción:

- continuar la carrera a nivel de conducción global de la Administración Pública (p.ej.: planificación global)
- continuar la carrera a nivel de especialización de programas sectoriales.

En el segundo caso, el personal será entrenado en especialidades específicas, desarrollando la carrera en programas sectoriales.

l) Los que opten por la primera alternativa deben someterse a las exigencias de un curso de capacitación full-time de un año, donde se le proporcionarán conocimientos específicos de conducción superior, toma de decisiones de alto riesgo, etc. y se le desarrollarán habilidades vinculadas con procesos de concertación, conciliación y negociación.

Aprobado este curso, se continúa la carrera a nivel de cargos de conducción. Los que no aprueben siguen la carrera a nivel de especialización de programas sectoriales.

m) Los funcionarios en carrera son asignados por 5 años a cargos adjuntos de conducción de programas globales. El tránsito por los distintos niveles será progresivo y también implicará traslados entre distintos programas.

n) En la posición de adjunto, el funcionario adquiere en servicio las habilidades, hábitos y conocimientos necesarios para conducir; conoce a su vez los principales problemas de dichos niveles, alternando y sustituyendo a los titulares por ausencia de éstos. En tal sentido, también ejercitan el mando directamente.

n) Y, entre los 40 y 45 años, con 15 años de haber transitado por la Administración, los funcionarios superiores están en condiciones de asumir las más altas responsabilidades de la conducción global, y son asignados planificadamente a diferentes puestos con el sistema de rotación permanente.

o) El sistema de carrera deberá ser lo suficientemente flexible como para permitir el acceso interno o externo de cualquier individuo que, superando severas exigencias de calificación, esté en condiciones de ejercer un cargo superior ante la ausencia de mejores candidatos surgidos por el sistema antes expuesto.

p) La capacitación permanente será también requisito para el ascenso en la carrera. De esta manera el funcionario completará su capacitación con acciones puntuales, cursos, seminarios específicos, etc.

REFERENCIAS



- 1- Felcman Isidoro, Administración Pública: Marcos conceptuales y roles emergentes. Revista Argentina de Administración Pública, Buenos Aires Julio de 1979
- 2- Felcman Isidoro y Krieger Mario, Pautas para la transformación de la Administración Pública Argentina. Revista Administración de Empresas, Buenos Aires, julio de 1982.
- 3- Felcman Isidoro y Krieger Mario, Op. cit.
- 4- Downs A. Inside Burocracy
- 5- Downs A. op. cit.
- 6- Instituto Nacional de la Administración Pública, Calificación del agente público: profesionalización o experiencia en servicio. Buenos Aires, 1979.

SISTEMA DE INFORMACION PERMANENTE
SOBRE EL SECTOR PUBLICO PROVINCIAL

Lic. Isidoro Luis Felcman
Lic. Mario José Krieger

-Mayo de 1986-

PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA DE INFORMACION PERMANENTE SOBRE EL

SECTOR PUBLICO PROVINCIAL

La tarea en este ámbito se concentró sobre dos actividades complementarias. La primera, estuvo vinculada con un relevamiento de información para realizar en Provincias. La segunda, con la necesidad de identificar aspectos administrativos clave para un sistema de información permanente.

El trabajo realizado culminó en la referida identificación que a su vez permitió la construcción de una encuesta que se adjunta como material anexo.

En cuanto a la puesta en marcha de un sistema de información permanente, se mantuvieron reuniones con personal técnico del C.F.I. a cargo de dicha tarea, a los efectos de incluir en el sistema mayor, los aspectos administrativos que se consideran relevantes a tales efectos.

Tales reuniones han servido para transferir criterios generales que, seguramente, serán utilizados en la definición de los futuros sistemas.



CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ref.: 333

Buenos Aires,

24 FEB 1986

SEÑOR MINISTRO:

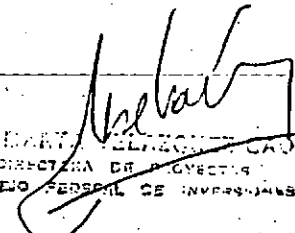
Tengo el agrado de dirigirme a usted a efectos de comunicarle que el Consejo Federal de Inversiones ha dado inicio a la Primera Etapa del Subprograma: "Administración de la Gestión del Sector Público Provincial".


En dicha etapa, se ha considerado conveniente encarar, entre otros proyectos, la elaboración de un cuadro general de situación de los sistemas administrativos provinciales que permita establecer, sobre la base de un diagnóstico global, los principales aspectos sujetos a mejoramiento y modernización técnica que posibiliten una mayor eficiencia administrativa de los gobiernos provinciales.

Para cumplimentar los objetivos mencionados se estima necesario efectuar un relevamiento de información conforme al formulario que se adjunta.

A dichos efectos solicito a usted tenga a bien gestionar la consecución de la información requerida y su envío al Area Organización y Administración Pública de este Consejo a la brevedad posible.

Agradeciendo su valiosa colaboración saludo a usted muy atentamente.


ING. MARTA MELNICKI
DIRECTORA DE PROYECTOS
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES


De igual tenor a los Representantes Provinciales.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

RELEVAMIENTO DE SITUACION ADMINISTRATIVA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL

El Consejo Federal de Inversiones ha dado inicio a un programa referido al estudio y mejoramiento de aspectos administrativos y organizacionales de organismos y sistemas integrantes de la Administración Pública Provincial.

En el marco de dicho programa, se insertan, entre otros proyectos, la elaboración de un diagnóstico global de los sistemas administrativos provinciales, como así también la implementación de un sistema de información inherente a dicha temática.

Ambos aspectos a encarar, permitirán contar con un estado básico de situación provincial y de información sistematizada de todas las jurisdicciones. Dicha información podrá ser consultada por las Provincias, produciéndose de esa manera la posibilidad de un intercambio interjurisdiccional de datos y documentación que permitirá a las Provincias conocer experiencias y estudios realizados en otros estados.

A los efectos de poner en marcha estos proyectos se ha considerado necesario, en una primera etapa, contar con información básica disponible en la Provincia, la que una vez recopilada deberá remitirse al C.F.I. para su sistematización.

A efectos de facilitar la elaboración y ordenamiento de la información necesaria, se acompaña un documento-guía orientador, sin perjuicio de que, si los funcionarios provinciales lo consideraran pertinente, se agregue otra información adicional a la solicitada.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BLOQUE DE INFORMACION N° 1

Se compone de información documental existente en diversos organismos integrantes de la Administración Provincial.

La información requerida será la siguiente: (sólo se relevará la información vigente. No se requiere material histórico)

1. Constitución Provincial
2. Ley de Ministerios
3. Ley constitutiva del Tribunal de Cuentas Provincial.
4. Organigrama General
5. Manual de Misión y Funciones hasta nivel de Subsecretarías.
6. Listados, domicilios y Estatutos de Organismos Descentralizados y Empresas del Estado Provincial.
7. Ley de Contabilidad y su reglamentación.
8. Código Tributario
9. Leyes de coparticipación (entre Provincia y Municipio).
10. Ley de Presupuesto y Cuenta de Inversión.
11. Estatutos de Personal y Escalafones vigentes en la Provincia.
12. Reglamento de Contrataciones.

13. Ley de Obras Públicas
14. Leyes catastrales y de uso del suelo.
15. Legislación y administración de la registración inmobiliaria.
16. Manuales administrativos, de procedimientos y/o metodologías correspondientes a cada uno de los siguientes sistemas administrativos:
 - Sistema estadístico
 - Sistema de Control de Gestión

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

11.2

- Sistema de Procesamiento de Datos
 - Sistema de Administración de Personal
 - Sistema de Administración Presupuestaria
 - Sistema de Administración Contable-Financiera
 - Sistema de Tesorería y Recaudación
 - Sistema de Análisis y Organización Administrativa.
 - Sistema de Planificación y Proyectos
 - Sistema de Administración de Recursos Materiales
-

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

BLOQUE DE INFORMACION N° 2

Se compone de información documental existente referida a estudios y diagnósticos administrativos realizados sobre la Administración Pública Provincial durante los últimos 10 años.

La identificación de estudios y diagnósticos será lo más exhaustiva posible, procurando no dejar de lado ningún material disponible independientemente de su proporción, profundidad, periodicidad, etc.

En este sentido será de utilidad conocer la información ya publicada, material no publicado, borradores de circulación limitada, informes técnicos de uso interno, etc.

Los temas sobre los cuales se realizará el relevamiento serán lo más amplios posible y abarcarán todos aquellos que tengan directa o indirecta relación con aspectos administrativos y organizativos.

La recolección de información comprenderá la identificación de los estudios y diagnósticos administrativos, señalando su título, fuente productora y lugar donde puede obtenerse.

BLOQUE DE INFORMACIÓN N° 3

Consistirá en producir información referida a los Organismos de la Administración Pública, que operen los siguientes sistemas:

- Planificación
- Administración Presupuestaria
- Administración Contable-Financiera
- Recaudación
- Tesorería
- Estadística
- Administración de Personal
- Control de Gestión
- Análisis y Organización Administrativa
- Sistematización de Datos
- Administración de Recursos Materiales

La información a remitir deberá comprender:

1. Instrumento legal que institucionaliza el sistema.
2. Características de su evolución histórica.
3. Organización administrativa del sector o sectores que operan el sistema.
 - 3.1. Organigrama
 - 3.2. Misión y funciones
 - 3.3. Ubicación en el organigrama provincial
 - 3.4. Principales vínculos que mantiene con otras unidades provinciales referidos a su competencia.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

//..2

4. Síntesis de las técnicas que utiliza para desarrollar sus actividades.
5. Personal que compone la unidad:
 - 5.1. Número total de agentes y distribución por Areas.
 - 5.2. Distribución profesional y por especialidad.
6. Identificación de las principales situaciones problemáticas por Areas de interés:
 - 6.1. Estructura
 - 6.2. Actividades
 - 6.3. Normas jurídicas que aplica
 - 6.4. Técnicas que utiliza
 - 6.5. Personal
 - 6.6. Presupuesto
 - 6.7. Otros
7. Soluciones proyectadas o en marcha para la solución de los problemas identificados en 6 por Area de interés:
 - 7.1. Estructura
 - 7.2. Actividades
 - 7.3. Normas jurídicas
 - 7.4. Técnicas
 - 7.5. Personal
 - 7.6. Presupuesto
 - 7.7. Otros

PROPUESTA DE TEXTO LEGAL SOBRE

PLANIFICACION PARTICIPATIVA

Lic. Isidoro Luis Felcman

Lic. Mario José Krieger

- Mayo de 1986 -

LEY PROVINCIAL DE PLANIFICACION PARTICIPATIVA

TITULO I - Planificación participativa: definición contenidos y componentes -

Artículo 1 - Por medio de la presente ley se crea el Sistema Provincial de Planificación Participativa, el que estará articulado según diferentes instancias de planificación.

Artículo 2 - A los efectos de esta ley se denominará instancia a una fase del proceso global de planificación, caracterizada por el desarrollo, dentro de ella, de ciertas actividades específicas relacionadas con la planificación. Las instancias a considerar serán tres:

- a) Instancia de detección de necesidades y formulación del plan: destinada a detectar necesidades públicas; negociar y conciliar intereses sectoriales; formular concertadamente planes y programas gubernamentales.
- b) Instancia de concertación: destinada a expresar necesidades públicas e intereses sectoriales, participar en procesos de negociación, dar opinión sobre distintos temas de interés.
- c) Instancia de aprobación legislativa: destinada a aprobar legislativamente el plan.

Artículo 3 - El Sistema Provincial de Planificación Participativa estará integrado por distintas organizaciones componentes, las que actuarán dentro de una instancia determinada, a saber:

- I - Instancia de articulación y formulación:
 - Gobernación, Ministerios, Secretarías y Subsecretarías de Estado integrantes del Poder Ejecutivo Provincial (PEP) con sus respectivas organizaciones componentes, cualesquiera sean sus niveles y jerarquías.

- Organismos descentralizados, autónomos y autárquicos de la Administración Pública Provincial, Empresas y Sociedades del Estado Provincial.
- Consejo Provincial de Ministros para la Planificación (COPROPLAN).
- Consejos Provinciales Sectoriales para la Planificación (COSECPLAN).
- Municipios Provinciales.
- Organizaciones técnicas de apoyo a la labor de planificación a nivel global y sectorial.

II - Instancia de concertación:

- Organizaciones representativas de intereses sectoriales.
- Comunidad en general.

III - Instancia de orientación y convalidación:

- Legislatura Provincial.

Artículo 4 - A los efectos de esta ley se denominará planificación participativa a la actividad que, a partir de la acción mancomunada de las distintas organizaciones citadas en el Artículo 3º, permite:

- a) Expresar y detectar necesidades públicas; diagnosticar e identificar objetivos básicos para el conjunto de la sociedad.
- b) Desarrollar en forma armónica procesos de negociación, concertación y conciliación de intereses sectoriales, con participación plena de las partes involucradas.
- c) Establecer prioridades y metas a satisfacer con recursos públicos, las que serán de cumplimiento obligatorio para el Estado Provincial, orientando enunciativamente las actividades económicas y sociales de los particulares.
- d) Elaborar planes, programas, y presupuestos públicos, definiendo pautas para su ejecución.

- e) Evaluar los resultados obtenidos, compararlos con los resultados previstos, y reformular planes, programas y presupuestos.

TITULO II - Estructura para la Planificación Participativa dentro del P.E.P.

Artículo 5 - Los ministros, secretarios, subsecretarios de Estado y demás integrantes jerarquizados de la línea de mando (Directores, Jefes de Departamento, Presidentes de Empresas, Administradores Generales de Organismos, etc.), serán responsables directos de la actividad de planificación dentro de sus respectivos organismos y jurisdicciones. En tal sentido, la planificación participativa involucra a todos los miembros de las organizaciones públicas, no quedando exclusivamente restringida a la labor técnica de organismos especializados y/o expertos en la materia. Las organizaciones técnicas de planificación a crearse tendrán por objetivo apoyar la labor de las organizaciones de línea.

Artículo 6 - Créase el Consejo Provincial de Ministros para la Planificación (COPROPLAN) como máximo organismo de formulación, coordinación y evaluación de políticas, planes y programas provinciales globales en el ámbito del P.E.P. Formarán parte del COPROPLAN todos los ministros integrantes del P.E.P. bajo la conducción del Gobernador. Serán sus funciones:

- a) Asesorar al Gobernador en todo lo vinculado con la labor de planificación dentro del ámbito del P.E.P.
- b) Coordinar en términos globales dentro del P.E.P., la elaboración de los objetivos y Políticas Provinciales de Corto, Mediano y Largo Plazo, a los efectos de remitirlos para su aprobación a la Legislatura.
- c) Coordinar en términos globales dentro del P.E.P. la elaboración del Plan Provincial de Corto, Mediano y Largo Plazo, a los efectos de remitirlo para su aprobación a la Legislatura.
- d) Coordinar en términos globales dentro del P.E.P. la elaboración del Presupuesto General Anual de Gastos y Recursos de la

Administración Pública Provincial, el que respondiendo a líneas programáticas aprobadas en el Plan Provincial de Corto, Mediano y Largo Plazo, requerirá también aprobación de la Legislatura.

- e) Compatibilizar los planes y programas sectoriales dentro del P.E.P. Provincial a los efectos de integrarlos armónicamente en el Plan Provincial.
- f) Elaborar pautas y criterios para que los distintos ministerios del P.E.P. lleven a cabo actividades de concertación y conciliación de intereses sectoriales vinculados con la actividad de planificación.
- g) Coordinar y evaluar la marcha general del Plan Provincial.

Artículo 7 - El COPROPLAN podrá dividirse en comisiones permanentes y ad-hoc. El Gobernador instrumentará por la vía reglamentaria la creación y modalidades funcionales de las comisiones.

Artículo 8 - Créanse en el ámbito de cada uno de los ministerios del P.E.P. los Consejos Provinciales Sectoriales para la planificación (COSECPLAN) como máximos organismos de formulación, coordinación y evaluación de políticas, planes y programas sectoriales dentro del ámbito del P.E.P. Formarán parte de los COSECPLAN los secretarios y subsecretarios integrantes de un determinado ministerio, los máximos responsables de organismos descentralizados y empresas públicas provinciales de la respectiva jurisdicción. Los COSECPLAN de cada jurisdicción serán presididos por el ministro respectivo.

Artículo 9 - Los COSECPLAN tendrán las siguientes funciones:

- a) Asesorar al Ministro en todo lo vinculado con la labor de planificación dentro del ámbito de la jurisdicción respectiva.
- b) Coordinar en términos globales dentro de la jurisdicción respectiva la elaboración del Plan Sectorial de Corto, Mediano y Largo Plazo y sus respectivas aperturas, en función de políticas, objetivos, metas cuantificadas, recursos disponibles y prioridades a satisfacer.

- c) Coordinar dentro de la jurisdicción respectiva la elaboración del Presupuesto General Anual de Gastos y Recursos, el cual responderá a líneas programáticas aprobadas en el Plan Sectorial de Corto, Mediano y Largo Plazo.
- d) Compatibilizar los planes y programas sub-sectoriales a los efectos de integrarlos armónicamente en el Plan Sectorial.
- e) Elaborar pautas y criterios para que los distintos organismos integrantes del Ministerio lleven a cabo actividades de concertación y conciliación de intereses sectoriales que se vinculen con la planificación.
- f) Coordinar y evaluar la marcha del Plan Sectorial.
- g) Compatibilizar entre Provincias y Municipios las características de sus respectivos sistemas impositivos.
- h) Concertar en materia de intereses municipales contrapuestos y conflictos entre municipios, o entre provincias y municipios.
- i) Coordinar y controlar la marcha general de Planes Provinciales y Municipales en lo referente a sus aspectos comunes.
- j) Elaborar pautas para que los organismos provinciales y municipales lleven a cabo actividades de concertación y conciliación de intereses sectoriales en aspectos que resulten comunes.

Artículo 10 -- Créase el Consejo de Municipios para la Planificación (COMUPLAN), como máximo organismo de concertación y coordinación de políticas, planes, y programas globales entre el P.E.P. y los Municipios. El COMUPLAN será conducido por el Gobernador, y participarán en él todos los Intendentes Municipales.

Artículo 11 - El P.E.P. creará los Consejos Municipales Sectoriales de Planeamiento (COMUSEC) como máximos organismos de concertación, formulación, coordinación y control de políticas, planes y programas sectoriales, entre organismos provinciales y municipales a cargo de la planificación sectorial. Formarán parte de los COMUSEC los ministros provinciales a cargo de la planificación de un determinado sector y el funcionario municipal de mayor rango del ramo correspondiente.

Artículo 12 - Los COMUSEC tendrán las siguientes funciones:

- a) Asesorar al ministro del ramo correspondiente en todo lo vinculado con la coordinación de la planificación sectorial entre provincias y municipios.
- b) Concertar y coordinar en términos sectoriales entre provincias y municipios la compatibilidad de planes, programas y presupuestos sectoriales.
- c) Concertar y coordinar en términos sectoriales entre provincia y municipios la compatibilidad de objetivos y políticas nacionales y provinciales.
- d) Concertar y coordinar en términos sectoriales entre provincia y municipios la distribución sectorial de subsidios y recursos presupuestarios provinciales reembolsables y no reembolsables.
- e) Concertar en materia de intereses sectoriales contrapuestos entre provincias y municipios.
- f) Coordinar y evaluar la marcha general de planes sectoriales provinciales y municipales en lo referente a sus aspectos comunes.

Artículo 13 - La Secretaría de Planificación cumplirá las funciones de apoyo técnico al Consejo Provincial de Ministros para la la planificación y dependerá del mismo.

Artículo 14 - El P.E.P. instrumentará por las vías correspondientes las medidas necesarias para que la Secretaría de Planificación cumpla las siguientes funciones:

- a) Apoyar la labor del Consejo Provincial de Ministros para la planificación en todo lo vinculado con la labor de planificación dentro del ámbito del P.E.P.
- b) Desarrollar y promover el desarrollo de actividades de diagnóstico global, basadas en el uso de información confiable, oportuna y relevante.

- c) Realizar, supervisar o revisar estudios de pre-factibilidad y factibilidad de proyectos públicos, así como compatibilizar y revisar los proyectos privados extranjeros y los privados que estén sujetos a regímenes de promoción industrial.
- d) Realizar y promover la realización de estudios sobre rentabilidad global de la inversión pública y de factibilidad socio-política de proyectos.
- e) Promover la implantación de sistemas de información para la planificación.
- f) Elaborar alternativas para la formulación de políticas, planes y programas provinciales en el seno del COPROPLAN.
- g) Facilitar la coordinación de la planificación intersectorial.
- h) Apoyar al COPROPLAN en la compatibilización del Presupuesto provincial y entender en el control presupuestario.
- i) Apoyar técnicamente las distintas jurisdicciones del P.E.P. en todo lo vinculado con la planificación participativa y el mejoramiento de la eficiencia en la programación y ejecución presupuestaria.
- j) Proporcionar elementos de juicio que permitan el control de políticas, planes y programas.

Artículo 15 - En cada una de las jurisdicciones del P.E.P se crearán organismos técnicos de apoyo a los respectivos COSECPLAN. El P.E.P. instrumentará por las vías correspondientes las medidas que permitan a dichos organismos efectivizar el mencionado apoyo técnico.

Artículo 16 - El P.E.P. instrumentará mecanismos destinados a asegurar amplia participación en la planificación, a las organizaciones integrantes de la instancia de concertación pertenecientes al ámbito provincial, y dentro de los límites establecidos por el artículo 2º.

TITULO III - Procesos de la Planificación Participativa -

Artículo 17 - El Consejo Provincial de Ministros para la Planificación, mediante compatibilización de propuestas sectoriales, elaboradas con amplia participación de todas las instancias, y en función de necesidades públicas reales y armónicos procesos de concertación de intereses, pondrá a consideración del Gobernador los Objetivos y Políticas Provinciales para el Corto, Mediano y Largo Plazo. El diseño de objetivos y políticas se hará tomando como referencia mínima un período completo de gobierno.

Artículo 18 - El Gobernador enviará para su aprobación legislativa la propuesta sobre Objetivos y Políticas Provinciales, estando la Legislatura facultada para sugerir la introducción de modificaciones que considere pertinentes.

Artículo 19 - Sobre la base de la propuesta de Objetivos y Políticas Provinciales aprobada por la Legislatura, el P.E.P. iniciará la confección del Plan Provincial para el Corto, Mediano y Largo Plazo, siguiendo a tales efectos una mecánica de compatibilización de propuestas sectoriales similar a la prevista en el artículo 17.

Artículo 20 - El Plan Provincial para el Corto, Mediano y Largo Plazo (P.P) deberá especificar en una primera etapa sólo las metas sectoriales, con el correspondiente cálculo de asignación de recursos, principales líneas de política, y enunciación de programas a desarrollar.

Artículo 21 - La Legislatura considerará el P.P, con las especificaciones señaladas en el artículo 20. La Legislatura podrá sugerir la introducción de modificaciones pertinentes.

Artículo 22 - Obtenida la aprobación legislativa, el P.E.P. iniciará la confección de la segunda etapa del plan, consistente en la elaboración detallada de programas y proyectos que instrumenten lo ya aprobado. Esta segunda etapa no requerirá aprobación legislativa y seguirá para su materialización las mismas pautas enunciadas en artículos anteriores.

Artículo 23 - Toda modificación a los Objetivos y Políticas Provinciales requerirá aprobación legislativa. El mismo criterio se seguirá para modificaciones del Plan Provincial.

Artículo 24 - El Presupuesto General de Gastos y Recursos será elaborado anualmente y presentado para aprobación legislativa.

Artículo 25 - El Presupuesto será considerado instrumento de planificación y su confección responderá a pautas y lineamientos enunciados en objetivos, políticas, planes y programas aprobados por la legislatura.