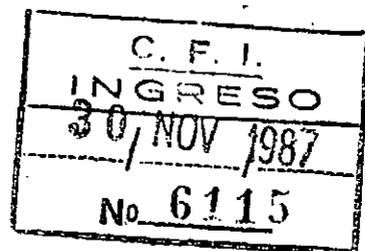


Buenos Aires, 30 de noviembre de 1987.

Sr. Secretario General del
Consejo Federal de Inversiones
Ing. Juan José Ciáccera



Di mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. a fin de hacerle llegar el Informe Final del Proyecto de Investigación "Modernización de la Administración Pública Provincial: los procesos de planificación y presupuestación. Provincia de La Rioja", del cual soy responsable.

Sin otro particular, saludo a Ud. muy atentamente.

Lic. María Claudia Lombardi

32981

IV



MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL:

LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION

PROVINCIA DE LA RIOJA

Informe final

Responsable: Lic. María Claudia LOMBARDI

Buenos Aires, 30 de noviembre de 1987

0

N 311

L 26 m

N. 2111

231

INDICE

I) ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS	3
II) UNA PROPUESTA ANALITICA PARA EL ESTUDIO DE LAS ACTIVIDADES MOTORAS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION	8
2.1) La importancia del estudio de las instituciones: el contexto	8
2.1.1) El rol del Estado y su relación con la sociedad	8
2.1.2) Descentralización	13
2.2) La importancia de las instituciones: su impacto en el desarrollo de los procesos políticos	16
2.2.1) Perspectivas de análisis	18
2.3) El marco teórico	22
2.3.1) La importancia del diseño organizativo	23
2.3.2) La importancia de las actividades motoras	28
2.3.3) El desempeño gubernamental	34
2.4) Consideraciones metodológicas	36
2.4.1) Los datos agregados	36
2.4.2) Las entrevistas	41
2.5) Las limitaciones de algunos modelos alternativos empleados para el análisis de la planificación y la presupuestación	46
III) UNA DESCRIPCION DE LA ESTRUCTURA FORMAL DEL PODER EJECUTIVO RIOJANO	51
3.1) Algunas reflexiones iniciales	51
3.2) La estructura formal del Poder Ejecutivo Riojano	55

IV) LAS ACTIVIDADES MOTORAS DEL ESTADO PROVINCIAL RIOJANO	75
4.1) La planificación en la Provincia de La Rioja	76
4.1.1) Las unidades administrativas involucradas en el procesos de planificación	76
4.1.2) El diseño formal del proceso de planificación	90
4.2) La presupuestación en la Provincia de La Rioja	95
4.2.1) Las unidades administrativas involucradas en el proceso de presupuestación	95
4.2.2) El diseño formal del proceso presupuestario	101
V) LA PERCEPCION DEL FUNCIONARIO PUBLICO	105
5.1) La Administración Pública Riojana	108
5.2) La planificación provincial y el proceso presupuestario	135
5.3) Algunas reflexiones a propósito de los resultados	155
IV) A MODO DE CONCLUSION	157
ANEXO I	165
ANEXO II	167

MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PROVINCIAL:

LOS PROCESOS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION

PROVINCIA DE LA RIOJA

I) ALGUNAS REFLEXIONES INTRODUCTORIAS

Una política de modernización de la Administración Pública, en el caso de estudio de la presente investigación la de la Provincia de La Rioja, resulta un tema de gran complejidad tanto para el analista que decide abordar su estudio como para los políticos, responsables de la gestión gubernamental, que deseen llevarla adelante.

Dicha complejidad radica en el no menos complejo objetivo político que cualquier gobierno debe proponerse alcanzar cuando se plantea una cuestión de la naturaleza de la reforma del aparato administrativo del Estado: el de transformar ese aparato en un ente eficaz al servicio de la comunidad, impulsor del desarrollo económico y social, dinamizándolo y revalorizando el rol positivo y útil que debe tener para la ciudadanía.

En este sentido, es importante resaltar que la efectivización de cualquier reforma administrativa implica la redefinición tanto de los aspectos estructurales como de los aspectos funcionales de la organización que se pretende modernizar. Ambos

aspectos son fundamentales tanto para lograr una adecuación operativa acorde a las presiones provenientes de su entorno, como para replantear las relaciones entre el Estado y su sociedad.

Un estudio de la complejidad del mencionado requiere, necesariamente, seleccionar una perspectiva de análisis que, haciendo énfasis en algunos de sus aspectos, permita un ordenamiento conceptual y metodológico de los factores que inciden en dicho aspecto central del análisis.

Es así que, en el presente proyecto de investigación se propuso abordar la problemática de la modernización de la Administración Pública Provincial (en adelante APP) a partir del análisis de alguno de sus aspectos sectoriales.

Concretamente, la manera cómo la APP se organiza para desempeñar dos de las actividades motoras de cualquier Estado moderno: los procesos de planificación y presupuestación.

Como se comprobará posteriormente, dicha perspectiva permite obtener información confiable sobre la cual sustentar y a partir de la cual elaborar, parcial o totalmente, el tan deseado y necesario proyecto de modernización del diseño organizativo de la Administración Pública Riojana.

Más específicamente, se planteó el análisis en relación a la

||| evaluación de la performance o desempeño de las instituciones políticas componentes del Poder Ejecutivo Riojano involucradas en los procesos de planificación y presupuestación.

Por performance de una institución se alude al conjunto de actividades que ésta realiza y que son reconocidas y valoradas por el entorno en el cual dicha institución está inserta.

Por otro lado, los procesos políticos definen al conjunto de instancias o etapas durante las cuales se elaboran e implementan y evalúan políticas públicas para las cuales es necesario asignar los escasos recursos con que se cuenta. La elaboración e implementación de políticas públicas, así como la adjudicación de los recursos que posibilitan su ejecución implican adoptar mecanismos decisorios que permitan diferenciar, priorizar y favorecer los diferentes intereses en juego durante todo proceso político. En este sentido, la negociación ocupa el lugar central de cualquier proceso político; negociación que exige compatibilización de intereses encontrados y cuyos resultados constituyen las denominadas políticas gubernamentales (públicas).

Cabe destacar la importancia ampliamente reconocida y asignada a las actividades motoras de planificación y presupuestación como instrumentos esenciales en la formulación de políticas públicas de cualquier sociedad compleja de la actualidad. Más aún, en sociedades que, como la nuestra, atraviesan por un período

de transición hacia la consolidación de un régimen democrático en medio de una profunda crisis económica y una marcada debilidad institucional, factores que hacen más difícil la compatibilización de los intereses representados por los distintos grupos identificados y comprometidos con el logro con dicho objetivo político. Esto lleva a la necesidad de tener que considerar un enfoque integral y no estrictamente económico, lo que significa reconocer al Estado y su aparato burocrático como uno más de los agentes propulsores y orientadores de las actividades tendientes a la promoción de la sociedad en todos sus aspectos.

En un contexto marcado por las dificultades apuntadas en el párrafo anterior, la planificación y la presupuestación, diseñadas en forma coordinada, se convierten en actividades indispensables por dos motivos fundamentalmente:

- una situación de transición política exige acordar entre los sectores de gravitación política, social y económica la manera cómo se compatibilizarán las necesidades y demandas sociales, a la vez que se debe reconstruir el sistema institucional que posibilitará la participación de dichos actores en las diversas instancias decisorias de la escena política. En pocas palabras, llevar adelante la puesta en marcha, adecuación y consolidación de las prácticas políticas verdaderamente democráticas en forma más o menos simultánea;

- La crisis socio-económica exige, más que nunca, la definición de prioridades en un contexto donde la casi totalidad de las necesidades humanas más inmediatas continúan sin ser satisfechas. Esto hace de la planificación y sus técnicas de coordinación y compatibilización de los diversos problemas sustantivos, una de las actividades centrales e integradoras de la gestión gubernamental en términos globales.

Es precisamente para administrar situaciones tan complejas (las cuales requieren soluciones y transformaciones igualmente complejas) que la adecuación institucional y las funciones motoras de planificación y presupuestación comenzaron a ser consideradas instrumentos indispensables para la resolución de los problemas la transición y consolidación política y el desarrollo económico y social.

Por último, hay que señalar que, más allá de la particular etapa por la que atraviesa nuestro país, las actividades de planificación y presupuestación han sido reconocidas por políticos y especialistas como indispensables para el buen funcionamiento de cualquier régimen político, independientemente del diseño institucional con que se cuente, del tipo de sociedad en la que se opera, o la ideología sustentada por el gobierno de turno o reconocida como la oficial por el Estado.

II) UNA PROPUESTA ANALITICA PARA EL ESTUDIO DE LAS ACTIVIDADES MOTORAS DE PLANIFICACION Y PRESUPUESTACION

2.1) La importancia del estudio de las instituciones: el contexto

La relevancia del estudio de las instituciones involucradas en los procesos políticos desarrollados en el seno de una sociedad, en este caso las que conforman el aparato administrativo del Estado Provincial Riojano, responde entre muchos otros motivos a factores históricos. Entre estos últimos, debemos citar dos problemáticas políticas a tener en cuenta toda vez que se plantea la modernización del Estado ya sea Nacional o Provincial.

Por un lado, el rol crucial que el Estado juega en el desarrollo de las sociedades contemporáneas y la manera como plantea su relación con ellas; por el otro, la política de descentralización en el marco de una sociedad compleja. Estos dos aspectos de la realidad son particularmente críticos para todo estudio o evaluación que se pretenda realizar en el contexto de la crisis de los años ochenta.

2.1.1) El rol del Estado y su relación con la sociedad

El creciente protagonismo del Estado (nacional o provincial)

durante las últimas décadas le ha significado a éste una mayor cantidad y diversidad de tareas a realizar y, como consecuencia de ello, de responsabilidades a asumir ya sea directa o indirectamente.

Esta presencia del Estado, decisiva y necesaria, no es un fenómeno que pueda o deba circunscribirse a contexto específico alguno. Por el contrario, dicho fenómeno ha sido observado en sociedades con realidades socio-económicas y políticas muy disímiles.

El nuevo y creciente rol que asume el Estado (Nacional o Provincial) en las distintas esferas de actividad (por ejemplo, económica, social, cultural, etc.) no es casual. Responde, entre muchos otros factores, a las exigencias impuestas por la creciente y progresiva complejización de las sociedades contemporáneas. Dicha complejidad se comenzó a manifestar en, por un lado, el aumento en la cantidad y variedad de problemas políticos que debían (y deben hoy) ser atendidos y resueltos de manera más o menos inmediata y simultánea, gran parte de los cuales fueron asumidos por el propio Estado; por el otro, el aumento en la cantidad de individuos y sectores cuyas demandas de participación y necesidades e intereses deben ser satisfechos y a quienes, de una manera u otra, son afectados por las políticas públicas implementadas.

Es así que, para que un Estado pueda operar satisfactoriamente

en una sociedad que se ha ido complejizando en términos de los aspectos señalados en el párrafo inmediato anterior, de modo tal de estar en condiciones de articular debidamente las demandas de individuos y grupos, combinarlas y convertirlas en políticas acordes a las necesidades y aspiraciones planteadas por aquellos, es necesario que cuente con la capacidad suficiente como para ir desarrollando, en forma simultánea a su creciente participación:

- una red institucional caracterizada por: 1) unidades administrativas diferenciadas estructuralmente y altamente especializadas y con cierto grado de descentralización decisoria y desconcentración operativa;
 - 2) mecanismos de compatibilización y coordinación en tanto la complejidad apuntada exige la armonización de iniciativas de diferentes actores, a diferentes tiempos y hacia diferentes objetivos. De esta manera, la coordinación y compatibilización de políticas entre las distintas unidades administrativas involucradas en las distintas áreas sustantivas de decisión se han convertido en requisitos imprescindibles en las actividades del Estado.
 - un conjunto de personas capacitadas para el manejo de dicho aparato institucional, complejo y diferenciado, y cuyas estructuras se ven involucradas en un número muy variado de actividades que van desde las puras y estrictamente políticas hasta las de carácter meramente administrativo.
- Dicha capacitación no sólo se refiere al conocimiento especial

lizado y/o técnico de un área sustantiva, sino también a la habilidad y experiencia política (no transmisible y solamente adquirida con el tiempo) necesaria para participar en el desarrollo de los procesos políticos donde es importante compatibilizar intereses muchas veces contrapuestos.

No es necesario que ambos tipos de conocimiento estén desarrollados en una misma persona; pero sí es importante poder contar con individuos capacitados para asumir roles específicos en diversas áreas de actividad, claramente diferenciados por su naturaleza y función.

En otras palabras, así como se ha hablado de la necesidad de contar con estructuras diferenciadas y especializadas, es importante también contar con políticos, técnicos y personal administrativo que cumplan actividades diferenciadas y específicas en forma idónea y responsable.

No está de más señalar que una política de adecuación del aparato administrativo del Estado, que se condiga con el retorno a la democracia debe proponerse como objetivo central democratizar también a aquél, lo que significa convertirlo en la expresión de la vasta mayoría de la comunidad al servicio de la cual está.

Para ello es necesario que adecúe sus estructuras de modo tal de lograr una mayor capacidad operativa y abra canales de participación que lleven la asociación de la población, a través de sus organizaciones, a la gestión gubernamental.

En pocas palabras, el nuevo rol que asume el Estado le obliga a

adoptar una nueva modalidad de inserción y participación en los procesos políticos la que debe ir acompañada de un replanteo de la manera cómo se va a organizar para llevar adelante las nuevas actividades asumidas.

Cómo los gobiernos responden a la satisfacción de las exigencias que esta nueva realidad le impone constituye un test fundamental de la habilidad y capacidad con que cuentan para enfrentar adecuadamente la complejidad de los procesos políticos típicos de las sociedades contemporáneas.

En este sentido, si bien resulta evidente que el Estado, como hemos dicho, ha incrementado y diversificado sus actividades sustantivas, no resulta igualmente evidente si en forma simultánea se ha planteado y ha resuelto la modernización de su aparato y la capacitación de su personal.

De no producirse una evolución y adecuación paralela entre la complejidad social y un desarrollo institucional acorde a dicho desarrollo, se corren serios riesgos. Entre ellos, uno de los más importantes, la crisis en la relación entre el Estado y su Sociedad motivada por la ineficiencia de la gestión del primero que lo lleva a no responder a las diversas demandas surgidas en la segunda. En pocas palabras, el Estado no está percibiendo y representando los intereses de la comunidad.

2.1.2) Descentralización

Para que un Estado funcione en una sociedad compleja requiere no sólo contar con un diseño institucional complejo, diferenciado y especializado, sino, también, descentralizado.

La descentralización no debe concebirse como una pérdida de capacidad decisoria y operativa por parte de unidades de mayor jerarquía en beneficio de unidades de menor nivel. Por el contrario, debe existir el convencimiento de que consiste en una solución institucional que pretende resolver deficiencias de organización estructural y funcional. En este sentido, descentralizar no implica simplemente, como suele creerse, la asignación o transferencia de funciones, competencias y/o recursos de unidades superiores a otras de inferior jerarquía; en pocas palabras, la redistribución de responsabilidades y recursos.

Contrariamente, un diseño institucional descentralizado implica la creación de nuevas unidades administrativas y su reconocimiento como participantes legítimos en los procesos de gestión, con autonomía en la elaboración e implementación de políticas. En este sentido, el concepto de descentralización hace referencia a un diseño más fragmentado que lleva, necesariamente, a un reordenamiento de responsabilidades y redistribución de recursos humanos, financieros, técnicos, burocráticos, etc., así como también de la capacidad política decisoria acerca de las políticas a desarrollar y de los recursos a administrar.

Dentro de este marco, existe una fuerte convicción acerca de la conveniencia de que sean los gobiernos locales, tanto municipales como provinciales, los que se comprometan frente a sus comunidades en la difusión de alternativas prácticas, y los que posean la capacidad autónoma de decisión necesaria en aquellos temas identificados como y de efecto local.

La política de descentralización es uno de los aspectos fundamentales (y a la vez más complejos por todo lo que implica) de la "democratización" del Estado Nacional en tanto debe incluir:

- descentralización política: lo que significa la transferencia de muchos procesos decisorios al interior del país;
- descentralización económica: la redistribución de recursos hacia el interior y la posibilidad de explotación de los propios, de manera tal de propender a dinamizar la actividad económica y social de zonas postergadas históricamente;
- descentralización administrativa: la separación de unidades orgánicas de una institución central, reubicándolas geográficamente y dotándolas de personería jurídica propia, autonomía operativa, económica y administrativa.

Estos aspectos de la descentralización son complementarios entre sí. Si no se dota de recursos a organismos descentralizados éstos no podrán planificar el desarrollo de sus políticas ni sa

tisfacen las demandas de la población. Pero si sólo se transfieren recursos financieros y no la capacidad decisoria para administrarlos, entonces tampoco se podrá efectivizar la descentralización democráticamente.

2.2) La importancia de las instituciones: su impacto en el desarrollo de los procesos políticos

Es importante que tanto analistas, estudiosos y políticos en primer lugar, y el público en general, concienticen y valoricen el papel que las instituciones juegan en el desarrollo y definición de los procesos políticos que tienen lugar en la sociedad y cuyos resultados afectan, directa o indirectamente, a unos y a otros. Esto es así en tanto condicionan la capacidad operativa que posee la Administración Pública Provincial (el caso de estudio que nos ocupa) para llevar adelante el rol estratégico que, por evolución natural de las sociedades modernas, le ha tocado desempeñar. En pocas palabras, afectan el desempeño gubernamental.

En este sentido, cualquier política tendiente a una reforma de la Administración Pública Provincial no puede pensarse sin realizar un diagnóstico lo más certero y preciso posible del diseño institucional con que cuenta. De lo contrario, resulta difícil pensar en transformación alguna.

En tanto la APP se constituye en instancia a través de la cual se instrumentan las políticas y se canalizan las demandas sociales, es de suma importancia contar con estudios a través de los cuales poder detectar todas aquellas características organizativas, estructurales y funcionales que positiva o negativamente afectan la consecución de los fines propuestos.

Cabe destacar que en nuestro país existen dos motivos que limitan seriamente la posibilidad de realizar una evaluación particular de la capacidad operativa de un determinado diseño organizativo, o comparada entre los distintos modelos implementados a lo largo del tiempo.

Por un lado, es imprescindible que un mismo modelo funcione durante períodos prolongados e ininterrumpidos de tiempo para, de esta manera, estar en condiciones de analizar y evaluar su adecuación. La inestabilidad institucional, sumada a las frecuentes reestructuraciones que se han implementado tanto durante gobiernos democráticos como de facto, dificulta la realización de estudios de la naturaleza aludida.

Por el otro, la inexistencia de una tradición en análisis político empírico en nuestro país, en este caso de análisis institucional, que posibilite un estudio y evaluación en términos comparados de los costos y beneficios, así como de los resultados obtenidos a partir de la implementación de distintos modelos políticos, constituye una segunda e insoslayable limitación.

A pesar de los condicionantes citados, cualquier proyecto tendiente a la modernización de la Administración Pública requiere obligadamente, contar con un diagnóstico lo más aproximado posible de la manera cómo aquella se organiza para intervenir en las actividades políticas que en su seno se desarrollan. Esto es así en tanto, según será detallado posteriormente, el diseño institu

cional empleado afecta directamente el desarrollo de los procesos políticos y la calidad de sus resultados (las políticas públicas). Dicho diagnóstico permitirá también tener una visión del desempeño global de la APP que sirva para rectificar o ratificar cursos de acción.

2.2.1) Perspectivas de análisis

El análisis de la performance de una Administración Pública, en nuestro caso de estudio la Administración Pública Provincial (APP) Riojana, puede realizarse desde numerosas perspectivas analíticas de las cuales, y en función de los objetivos propuestos en la presente investigación, fueron seleccionadas dos. Cada una de ellas toma como referencia inicial un aspecto particular de las instituciones involucradas aunque, como podrá comprobarse posteriormente, están íntimamente relacionadas.

Concretamente, las dos perspectivas de análisis seleccionadas destacan:

- a) Las características de los agentes (instituciones) que intervienen en los procesos de elaboración de políticas públicas, haciendo énfasis en todas aquellas variables que permitan confeccionar un mapa global del diseño organizativo a través del cual se desarrollan los procesos.

Realizar el análisis a partir de la organización estructural y sus relaciones funcionales, responsabilidades, atribuciones entre:

- instituciones gubernamentales nacionales, provinciales y municipales (relaciones verticales);
- instituciones de igual nivel de agregación, por ejemplo, entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo Nacionales (relaciones horizontales);
- unidades administrativas componentes de una misma unidad administrativa integradora, por ejemplo, las que conforman la Administración Pública Central (ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, etc). En este caso, la organización estructural y las relaciones funcionales, responsabilidades y competencias también se plantean en sentido vertical y horizontal.

La inserción del aparato provincial en un entorno más amplio y complejo (el nacional), así como la inserción y desempeño de la APP para enfrentar las presiones y demandas que la comunidad local le plantea, son temas centrales a abordar desde esta perspectiva.

- b) a través de las 'cosas' o actividades que las instituciones realizan averiguar el modo como las administraciones públicas organizan sus funciones al respecto y el éxito alcanzado

do en la tarea, fundamentalmente a partir de observar el desarrollo de sus actividades motoras (las que tienen ma yor efecto multiplicador). La planificación y la presupues tación, como quedará expuesto en el marco teórico que se o frece en apartados posteriores, son dos de las actividades típicas de esta categoría.

Específicamente, lo que se intenta describir y evaluar des de esta perspectiva es:

- el tipo de actividades formales que la Administración Pú blica tiene a su cargo según la distribución o peso rela tivo de las distintas áreas sustantivas;
- que sectores o tipos de actividades tienen mayor peso den tro de cada una de las áreas sustantivas;
- el tipo de inserción de la Administración Pública en las distintas etapas del proceso a través de las cuales se desarrollan las actividades.

Las dos perspectivas señaladas son dos formas de abordar una misma problemática, por lo que un empleo combinado de las ca tegorías propuestas para ambas posibilita una primera evalua ción del impacto que determinados modelos institucionales tie nen sobre el funcionamiento/desempeño de las estructuras com

ponentes. En otras palabras, nos permite evaluar la manera cómo el diseño institucional empleado afecta el desarrollo de los procesos políticos que regula y las políticas públicas de ellos resultantes.

Acorde a los objetivos de la investigación propuesta, y como se especificará detalladamente en el marco teórico que se expone en apartados posteriores, se abordará la problemática de la modernización del Estado Provincial Riojano a partir de observar como éste se organiza para desempeñar las actividades motoras de planificación y presupuestación, destacando las ventajas y desventajas que tanto la manera como se las concibe como el diseño estructural formal adoptado tienen sobre los objetivos sociales que las mismas persiguen.

2.3) El marco teórico

Como fuera anticipado, un análisis de la performance de la Administración Pública en base al cual se pretenda obtener un diagnóstico de las características más salientes de su situación actual, puede realizarse desde el estudio de las actividades desarrolladas por las estructuras componentes de dicho aparato administrativo y las modalidades adoptadas para su organización.

Concretamente, es posible elaborar un primer diagnóstico del desempeño gubernamental global de la APP Riojana basándonos en dos de sus aspectos fundamentales:

- a) la idoneidad del diseño organizativo empleado por la APP para adecuar sus estructuras a la complejidad de los procesos políticos modernos (relación entre diseño institucional y complejidad de las sociedades contemporáneas);
- b) la modalidad y particularidades adoptadas por la APP para organizar y participar en las actividades que formalmente desarrolla, fundamentalmente, las denominadas motoras.

Una tercera problemática también insoslayable frente a cualquier intento de reformar el aparato administrativo del Estado Provincial (y directamente vinculado con los dos anteriores), consiste en ver si aquél, en tanto unidad administrati

va inserta en un contexto más amplio e igualmente complejo (la organización institucional nacional como nivel de agregación mayor) forma parte de un diseño descentralizado, con condición necesaria para, por un lado, funcionar en una sociedad compleja, y por el otro, desarrollar sus actividades motoras integralmente.

Cabe señalar que, sin desmerecer la importancia de este tercer aspecto, sólo será abordado en forma secundaria.

2.3.1) La importancia del diseño organizativo

Cuando se habla de la influencia que un determinado modelo organizativo ejerce sobre el desarrollo de los procesos políticos que en su ámbito se llevan adelante, lo que se está diciendo es que la manera como la APP se organiza estructuralmente afecta directamente las diversas actividades o etapas a través de las cuales las políticas públicas son elaboradas y adoptadas (se decide por unas y no por otras).

Específicamente, nos referimos a:

- 1) la transmisión de un problema a las instancias decisorias para su consideración; problema que surge de la necesidad o demanda de un amplio sector de la sociedad y cuya resolución afecta a la comunidad en su totalidad;

- 2) La compatibilización e integración de los distintos problemas en un plan inclusivo y coherente, que evite la superposición, omisión o contradicción en las decisiones adoptadas, y la mala distribución o mal gasto de los recursos disponibles, escasos por naturaleza;
- 3) La formulación de cursos de acción alternativos que resuelvan satisfactoriamente los problemas planteados, obteniendo los mejores resultados al menor costo posible. Los cursos de acción adoptados conforman las políticas públicas que se han de implementar en respuesta a los conflictos sociales suscitados;
- 4) La implementación de las políticas públicas adaptadas constituye la etapa del proceso político a partir de la cual es posible observar los efectos que aquellas tienen sobre la resolución de los distintos problemas;
- 5) La evaluación como etapa final del proceso, tanto de aquellos quienes elaboran e implementan las políticas gubernamentales como de quienes son beneficiados directa o indirectamente por ellas, permite comprobar si una política/s soluciona, atenúa o acrecienta el conflicto que supuestamente debía resolver. Esta etapa del proceso es la que, por un lado, brinda la información acerca de los efectos que las políticas han tenido sobre la sociedad (por ejemplo, a través de estadísticas, reportes, encuestas de opinión pública, etc.), y por el otro,

otorga continuidad al proceso político en tanto dicha información es la que necesitan los decisores para ratificar o rectificar los cursos de acción.

El desarrollo satisfactorio de los procesos políticos en sus etapas de transmisión, compatibilización, elaboración, implementación y evaluación exige a una Administración Pública contar con un diseño organizativo caracterizado por:

- estructuras diferenciadas y funciones especializadas acordes tanto a la complejidad y diversidad de problemas sustantivos que el Estado tiene la responsabilidad de resolver, como a la complejidad de los procesos decisorios que, tendientes a dicha resolución, se desarrollan en su seno;
- relaciones jerárquicas explicitadas y reconocidas mutuamente entre las unidades y subunidades administrativas ya que son las que van a definir las relaciones y flujos decisorios dentro de la Administración;
- canales de comunicación estandarizados y efectivizados entre las distintas unidades y subunidades administrativas tanto de igual como diferente nivel jerárquico; sólo de esta manera es factible satisfacer la transmisión de problemas políticos a las instancias decisorias;
- mecanismos y técnicas de coordinación entre las unidades y sub

unidades de modo tal de lograr la compatibilización de políticas de la mayor cantidad de áreas sustantivas en las que el Estado se ha ido diferenciando progresivamente.

El Estado ha crecido en complejidad respecto a los distintos tipos de Estado históricamente identificados. No sólo ha crecido el número de órganos que conforman su estructura central (ministerios, secretarías, subsecretarías, direcciones, etc.), sino que se han multiplicado los organismos autónomos, empresas estatales o mixtas reuniendo, de esta manera, una pluralidad de centros decisores de políticas.

Este aumento y diversificación de actores estatales (organismos, unidades y subunidades) ha estado acompañado de un aumento y diversificación de funciones, de instrumentos de acción y de control administrativo, así como también ha implicado una mayor densidad de relaciones.

Las características adoptadas por el Estado conduce a un aumento y diversificación de las relaciones tanto en el orden interno como en su relación con la sociedad, ya que se ha convertido en una entidad con capacidad de conversión de una enorme cantidad de demandas y recursos en un conjunto de resultados (políticas) dirigidas a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Esto no es casual. Como fuera sostenido en apartados anteriores, la complejización del aparato del Estado se ha debido, principal

mente, a la ampliación de sus actividades exigidas por la complejidad de la sociedad industrial y post-industrial. En este sentido, las presiones de los problemas y demandas sociales, políticas, económicas y culturales, requieren de una organización compleja en órganos, funciones e interacciones que le otorguen la capacidad suficiente como soportar dicha presión.

Esta nueva realidad obliga a que el aparato organizativo de la Administración Pública defina claramente sus objetivos y tareas generales y de sus unidades y subunidades componentes en particular; institucionalice sus patrones de conducta e implemente mecanismos de coordinación; finalmente, mantenga una casi permanente relación con el entorno en el cual está inserto.

En resumen, las instituciones, con las características particulares que adopta su organización estructural y de funcionamiento, con sus patrones regulares y habituales (formales e informales) de comportamiento, pueden contribuir al desarrollo adecuado y resultado satisfactorio de los procesos decisivos, como así también a la inadecuación, demora o suspensión de los mismos.

Concretamente, y refiriéndonos al tema central de la presente investigación, la actividad planificadora del Estado no depende, para su buena ejecución, sólo de indicadores socioeconómicos sino que requiere también de un confiable y adecuado apoyo institucional que viabilice su elaboración y ejecución.

Cabe preguntarse entonces, si tiene sentido proponer una planificación para el desarrollo si las estructuras a través de las cuales debe llevarse adelante adolecen de determinadas deficiencias. En otras palabras, si un aparato institucional adecuado no es un factor crucial para el buen desempeño del Estado como lo es el éxito que éste logre en la planificación como actividad motora.

2.3.2) La importancia de la actividades motoras

Cuando hablamos de funcionamiento del Estado, sea este Nacional o Provincial; nos referimos a su desempeño o procesos de elaboración e implementación de políticas públicas que definen su gestión gubernamental; en otras palabras, el conjunto de acciones gubernamentales tendientes al beneficio de la sociedad así como las condiciones resultantes de esas acciones. Es en este sentido que el análisis del funcionamiento de cualquier unidad administrativa de la naturaleza del Estado debe realizarse en relación a sus actividades.

El Estado, en tanto unidad administrativa compleja, realiza una multiplicidad de actividades de diversa naturaleza. Así, lleva adelante funciones que son relevantes para su funcionamiento global; otras que se relacionan con un área sustantiva específica; aquellas que tienen que ver con un sector específico de cualquiera de las áreas sustantivas; y casos ya muy puntuales que tienen

que: ver con un sector determinado de un áreas.

Concretamente, y ejemplificandó para su mejor comprensión, las actividades de planificación y presupuestación entienden en el funcionamiento global del Estado; son las que se denominan actividades motoras; Educación representa un área sustantiva específica de incumbencia del Estado; enseñanza media y superior corresponde a un sector particular de aquella área; y la política universitaria cubre un aspecto definido del sector como unidad de agregación inmediata anterior.

Es en relación al análisis de las actividades motoras que es posible realizar una completa evaluación del desempeño institucional global de un gobierno. De lo contrario, y como queda evidenciado por las características de las restantes categorías de actividades estatales, se estarían abordando un estudio de las funciones del Estado en un área sustantiva específica, es decir, concibiendo y evaluando la performance gubernamental en términos sectoriales, por lo tanto, parciales.

Es la naturaleza misma de las actividades motoras, la que posibilita el análisis de la performance o desempeño global de un gobierno. Esto es así, en tanto, las denominadas actividades motoras definen instancias funcionales que:

- I) afectan simultáneamente todas las políticas públicas elaboradas por un gobierno;

2) conciben a dichas políticas en forma integral, es decir, como un conjunto.

En pocas palabras, las actividades motoras son aquellas que estructuran (dan forma) a la gestión gubernamental en tanto integran en forma simultánea la participación del gobierno en todas las áreas sustantivas donde le corresponde operar. La planificación y la presupuestación constituyen, en este sentido, dos de las actividades motoras por excelencia.

Más específicamente, un estudio de las características que adoptan las actividades motoras en general, y la presupuestación y planificación (los casos de estudio del presente proyecto) en particular, nos permite relevar información acerca de:

- a) las áreas sustantivas (definidas según el contenido de las políticas resultantes) en las cuales las actividades motoras se ven involucradas (defensa, educación, salud, cultura, etc.). Cabe señalar que afectan a todas y cada una de ellas en los distintos niveles de agregación citados al enumerar el tipo de actividades;
- b) las etapas del proceso en las que las actividades motoras contribuyen a la elaboración del o de los productos final/es, implementados a través de las políticas pertinentes. En otras palabras, discriminan a esas funciones de acuerdo al tipo de inserción (contribución) que realizan al desempeño gubernamental.

Las etapas aludidas son: planificación propiamente dicha, regulación, obtención de recursos, producción, distribución y control y post-conversión.

Las tres primeras se refieren a las funciones que tienen que ver con la elaboración y análisis de planes, toma de decisiones acerca de cómo proceder y la obtención de los recursos necesarios para poder implementar lo decidido; la producción se refiere al conjunto de tareas a través de las cuales se llevan adelante las funciones de cada áreas sustantiva; las dos últimas consisten en la asignación de recursos, control de gestión y evaluación.

Es importante acotar además que, cada una de las etapas enumeradas como pertenecientes al proceso que define a una actividad motora pueden ser consideradas, a su vez, como las etapas de un proceso que delinea las actividades propias de las distintas áreas sustantivas o sectores de las mismas. De esta manera es posible definir etapas a distintos niveles de agregación.

- c) Los productos resultantes de las actividades motoras del Estado, en tanto actividades integradoras y que hacen al desempeño gubernamental global son: la articulación de intereses sociales; los procesos de agregación de esos intereses; la resolución de los conflictos sociales; la promoción económica de la comunidad y la promoción social de la comunidad.

Es así que, para lograr un desempeño gubernamental exitoso en las actividades motoras de planificación y presupuestación, el Estado Provincial (en nuestro caso) debe contar con la capacidad operativa y recursos necesarios para tener incumbencia en todas las áreas de gobierno, intervenir en todas las etapas del proceso en la que dichas actividades contribuyen a la elaboración de los productos finales y participar en la elaboración de éstos en todos sus tipos.

Si bien es cierto que en muchas oportunidades la implementación real de las actividades estatales no se realiza tal cual estas han sido formalmente definidas, su estudio a partir de las normas legales establecidas para las mismas permite:

- a) una descripción general de los rasgos particulares de las tareas asignadas a la Administración Pública, dándonos una idea aproximada de: 1) el motivo por el que se decidió desarrollar una actividad; 2) el rol que juega en o para la gestión gubernamental; 3) que pautas funcionales la caracterizan.
- b) a través de la relación existente entre las actividades formalmente definidas y los organismos creados para su realización: 1) conocer el diseño administrativo del aparato estatal creado para el desempeño gubernamental en general y para las actividades de planificación y presupuestación en particular; 2) evaluar la adecuación operativa de sus rasgos más salientes. Como puede observarse, este último punto hace referencia al

tema anteriormente desarrollado y aquí analizado de la relación existente entre diseño institucional y desempeño en los procesos políticos.

Por último, teniendo en cuenta la relación mencionada en el punto anterior, y considerando las tres variables que definen las actividades motoras de un estado moderno (áreas sustantivas, etapas del proceso, productos) hay que resaltar que: para lograr un desempeño gubernamental exitoso en el desarrollo de las actividades de la complejidad de las motoras, entonces es necesario que el Estado cuente con un diseño institucional con las características estructurales y organizativas descritas en un apartado anterior.

Entre las citadas características, es necesario insistir en la importancia que, para el funcionamiento de una unidad compleja, tienen los mecanismos y técnicas de coordinación. En relación a esto, hay que destacar que resulta muy difícil decidir (dada la ausencia de material empírico que posibilite su evaluación) cual resulta la mejor política de coordinación a aplicar en una determinada situación. Aún así, dos son los tipos de coordinación que se proponen y discuten con mayor frecuencia: la coordinación central o vertical que implica la existencia de una autoridad centralizada en función de la cual se organizan actores y acciones en un todo coherente;

la coordinación des-
centralizada u horizontal referida al intercambio e interacción entre unidades del mismo nivel jerárquico, sin existir entre las

mismas una instancia superior con autoridad sobre las otras.

La idea de coordinación hace referencia, en términos generales, al conjunto de procedimientos a través de los cuales las distintas unidades y subunidades administrativas participantes comunican sus intenciones, acciones y programas sobre políticas unas a otras o a un "coordinador" para, con la información recogida y correctamente procesada, se tienda a la neutralización de incompatibilidades y a la mejor utilización de los recursos escasos disponibles. Como fuera sostenido en párrafos iniciales, los mecanismos y técnicas de coordinación son particularmente esenciales en situaciones de crisis socio-económica como la que atraviesa la Argentina.

2.3.3) El desempeño gubernamental

Una vez obtenida y analizada la información necesaria para confeccionar un mapa lo más aproximado posible del diseño institucional adoptado por la Administración Pública Provincial y de la manera cómo ésta concibe y desarrolla las actividades motoras de planificación y presupuestación, se podrá constatar la validez de la hipótesis de trabajo propuestas, y verificar su utilidad para el análisis y evaluación de la performance de una unidad administrativa de la naturaleza y complejidad del Estado.

HIPOTESIS 1: Para que un Estado pueda operar en una sociedad moderna debe constituirse en una unidad administrativa compleja, diferenciada y especializada estructural y funcionalmente para, de esta manera, estar en condiciones de evitar la aparición de problemas relacionados con la superposición, omisión, duplicación de funciones, competencias, etc., que muchas veces contribuyen al mal desempeño gubernamental.

HIPOTESIS 2: El Estado Provincial, como estructura compleja, diferenciada y especializada, para poder desarrollar las actividades motoras de planificación y presupuestación, debe funcionar como una unidad integrada, con canales de comunicación y mecanismos de coordinación claramente definidos y estandarizados.

HIPOTESIS 3: El Estado Provincial, para poder desarrollar las actividades motoras de planificación debe estar inserto en un diseño descentralizado tal (el nacional) que le otorgue competencia y capacidad suficiente para la elaboración y ejecución de las políticas con las cuales dichas actividades se relacionan.

2.4) Consideraciones metodológicas:

Para una descripción integral del diseño institucional y funcionamiento de las estructuras a las cuales le compete la ejecución de las actividades motoras de planificación y presupuestación, y de la manera como éstas son definidas y desarrolladas, fue necesario recurrir a una diversidad de fuentes de información y tipos de datos. De otra forma, no hubiera sido posible reconstruir y constatar el marco teórico e hipótesis de trabajo propuestas en el proyecto de investigación desarrollado.

A continuación se ofrece una descripción de los tipos de información utilizada destacando su importancia para el estudio realizado, las limitaciones impuestas en la etapa de recolección de las mismas, el tipo de análisis a las que fueron sometidas, y la relevancia de la complementación que existe entre ambos tipos de información.

2.4.1) Los datos agregados:

Para confeccionar un mapa y poder realizar una descripción del diseño institucional con que cuenta la Administración Pública Riojana, y a través del cual desarrolla sus actividades, fue necesario recurrir a información disponible en fuentes secundarias, entre ellas, anales legislativos, boletines y memorias ministeria

tes, libros especializados, informes sobre ejercicios presupuegarios y publicaciones y estudios de investigación varios. De estas fuentes fueron extraídos datos de una naturaleza tal que posibilitaron:

- a) caracterizar las estructuras, unidades y subunidades administrativas formalmente involucradas en el desempeño de la gestión gubernamental en general, y en los procesos de planificación y presupuestación en particular;
- b) las funciones atribuciones y competencias de las unidades identificadas como responsables de dichos procesos; así como los flujos funcionales, relaciones jerárquicas y patrones de comportamiento estandarizados y reconocidos por aquellas;
- c) la descripción del diseño formal de las actividades motoras de planificación y presupuestación.

Para describir el tipo de evolución del diseño institucional del Poder Ejecutivo Riojano a lo largo de los últimos treinta años, se procedió al relevamiento de toda ley o decreto/ley concerniente a la organización estructural de la Administración Pública Provincial sancionada entre los años 1954 (Ley 2326 Orgánica del PE) y 1986 (Ley 4764 modificatoria de la Ley 4458 Orgánica de los Ministerios del PE sancionada el 31/1/85).

Los motivos que justifican la selección del período histórico

señalado son muy simples de explicar: en 1954 se implementa la primera modificación sustancialmente significativa en el diseño institucional tradicional concebido en la Constitución (se incorpora un tercer Ministerio a los dos establecidos en la Carta Constitucional); 1986 porque en este año se registró la última reestructuración experimentada en el aparato organizativo del Estado Provincial (aprobación de estructura orgánicas para Secretarías de Estado).

El conjunto de leyes recolectado comprende, por un lado, todas aquellas referidas a la definición de la unidades y subunidades componentes de la Administración Pública Provincial y entre las que se distribuyen las distintas actividades estatales, así como las de aprobación de las estructuras orgánicas de aquella en todos sus niveles (por ejemplo, Ley Orgánica de Los Ministerios donde se establecen las carteras ministeriales, Secretarías de Estado, y Subsecretarías; Ley General de la Administración Pública Provincial que aprueba la estructura orgánica hasta los niveles departamentales de la unidades consideradas en la ley de Ministerios correspondiente). Por el otro, se reunieron todas las leyes modificatorias de las del tipo antes mencionado, por ejemplo, leyes de creación, supresión o modificación de la estructura orgánica de alguna secretaría, subsecretaría, etc., y que significan reestructuraciones parciales.

En el anexo correspondiente se incluirá un listado de todas las leyes analizadas con una breve mención del tema que cada una de ellas aborda.

Es importante señalar que en el momento de finalización de la etapa de recolección de datos y confección del Informe Parcial pertinente (fines del mes de mayo), en la Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia se encontraban en marcha un nuevo proyecto de Ley de Ministerios y un Programa de Reforma Administrativa. Finalizada la segunda etapa de recolección de datos (entrevistas) a mediados de agosto, ambos proyectos continuaban en curso.

Para la descripción de la evolución del PE Riojano se tomó como dato inicial las épocas y fechas tanto de aquellos intentos de organización total de la APP o PE como sus modificaciones parciales: creaciones, supresiones, fusiones, cambios de nivel jerárquico y desdoblamiento de estructuras de todas las unidades administrativas con nivel jerárquico de ministerio, Secretaría de Estado y Subsecretaría. En base a ellos, se realizó un primer diagnóstico de la adecuación del diseño institucional a la complejidad de la vida moderna, en términos de una necesaria y progresiva diferenciación y especialización estructural y funcional, descentralización y desconcentración.

Cabe destacar que muchas de las dificultades encontradas para concretar la recolección de los datos necesarios para desarrollar una investigación de la naturaleza de la propuesta en el presente proyecto, en gran parte, son ajenas a la voluntad e intenciones de cualquier investigador interesado en el tema.

Entre las limitaciones más importantes experimentadas durante el relevamiento de los datos citados en párrafos anteriores podemos destacar:

- La falta de una tradición en análisis político y la inexistencia de estudios empíricos realizados en la Argentina, en este caso, sobre análisis político institucional, significa carecer de información procesada y analizada que sirva como referencia o complemento de estudios que se deciden emprender. Esta carencia influye, de un modo u otro, en los posibles alcances del estudio en términos comparados.
- la deficiente organización y sistematización, sumados a la pérdida o destrucción de información, documentación, etc., hace muy dificultosa la recolección de los datos necesarios para el análisis de procesos políticos. Como consecuencia de ello, resulta problemático comprobar la exhaustividad de la información recogida. Esta limitación obliga al investigador a tener que decidir cuándo cree tener el material suficiente como para iniciar el análisis del tema propuesto.

Más específicamente, la ausencia de trabajos de investigación que hayan analizado en forma empírica y sistemática los distintos aspectos pertinentes al diseño y funcionamiento de las estructuras que componen (forman parte) el diseño institucional del Poder Ejecutivo de la Provincia de La Rioja, torna difícil el análisis de dos problemáticas cruciales toda vez que

se pretenda encarar algún tipo de reforma administrativa:

- la capacidad de los distintos gobiernos de turno para, por un lado, adecuar la red institucional a las presiones y exigencias de una sociedad con niveles crecientes de complejidad y, por el otro, desempeñar las actividades motoras en forma más o menos exitosa;
- los resultados obtenidos luego de la implementación de los distintos intentos de adecuación de la Administración Pública Provincial a las exigencias del entorno, que sirvan como información en el momento de elaborar un nuevo diseño.

2.4.2) Las entrevistas

Esta segunda fuente de información es muy útil como metodología ya que permite contar, en un lapso de tiempo breve, con una descripción completa de las características del fenómeno analizado: el diseño formal adoptado por la APP y la puesta en práctica de las actividades motoras de planificación y presupuestación.

Más que duplicar esfuerzos, las entrevistas complementan la información obtenida a través del empleo de datos agregados, dado que existen numerosos rasgos típicos del desempeño gubernamental que difícilmente puedan ser sistematizados en libros y memorias.

En el anexo se incluye una copia del cuestionario utilizado en las entrevistas realizadas (42) a los responsables del manejo del aparato del Estado Provincial y, en particular, de los procesos estudiados. Hay que resaltar que la idea de incluir funcionarios pertenecientes a otras reparticiones diferentes de las de Planeamiento y Hacienda respondió a la necesidad e interés en evaluar: 1) si la APP funciona como una entidad integrada, es decir, como una unidad; 2) si la Secretaría de Estado de Planeamiento actúa como unidad coordinadora; 3) si existe comunicación entre las distintas áreas, entre muchas otras cosas.

A parte del cuestionario empleado, se adjunta una selección de las entrevistas más interesantes, en función de la diversidad de opiniones vertidas, áreas sustantivas y cargos de los entrevistados.

Especificando lo expuesto en párrafos anteriores, se puede decir que las entrevistas realizadas permitieron describir e interpretar la opinión emitida por aquellos individuos (funcionarios públicos) directamente involucrados en el manejo de las estructuras de la APP en relación a diversos temas sustantivos vinculados con la modernización de ésta, su funcionamiento en general y en el desarrollo de las actividades de planificación y presupuestación en particular.

Contar con información de esta naturaleza es imprescindible en varios sentidos:

- 1) Existen características de las estructuras y actividades desarrolladas que sólo pueden conocerse a través de la experiencia de los individuos que intervienen en los procesos políticos. En este sentido, la intención de las entrevistas fue la de conocer la percepción y la evaluación los funcionarios públicos realizam de la gestión gubernamental en distintos aspectos. Entre ellos:
- a) el rol del Estado en una sociedad moderna;
 - b) la actual organización estructural y funcionamiento de la Administración Pública en su provincia (por ejemplo, diferenciación estructural y de roles, mecanismos de coordinación, etc.);
 - c) la política de refroma administrativa del Estado Provincial: su necesidad, características, condiciones, etc.;
 - d) los procesos de planificación y presupuestación como actividades motoras integradoras: su importancia, su objetivo, su implementación, etc;
 - e) la inserción de la unidad administrativa en la cual el entrevistado desarrolla su función en dos sentidos: por un lado, como parte integrante e interactuante de una estructura integradora (La APP), por el otro, como participante efectiva en las actividades motoras que dan forma a la gestión gubernamental del Estado Riojano.

Esta información brindó una idea aproximada de las ventajas, aciertos, inconvenientes y limitaciones de los rasgos de la organización y funcionamiento de la APP, desde la perspectiva

particular de lo experimentado por los funcionarios públicos (Directores Generales Adjuntos y cargos de jerarquía superior) durante el desempeño de un rol específico dentro de una estructura definida.

2) Esta técnica de recolección de datos, en el marco de un programa de reforma administrativa, como el que se está intentando en la Provincia de La Rioja, es imprescindible, fundamentalmente, por dos motivos:

- a) la información relevada mediante entrevistas no puede ser inferida de los datos extraídos de leyes ministeriales, decretos, organigramas, manual de funciones, etc.. Una ley ministerial o manual de funciones, por ejemplo, no garantizan por sí solos (más allá de las buenas intenciones expuestas en sus contenidos) la adecuación estructural o la coordinación de actividades y funciones;
- b) no puede obviarse la opinión de aquellos quienes, de una u otra manera, bien o mal, conocen el funcionamiento real del aparato institucional y el desarrollo de las actividades. Esto debe ser tenido en cuenta en tanto existe la posibilidad de que sean esos mismos funcionarios los que deban implementar y operar a través de una administración reformada. Numerosos rasgos, conductas, percepciones, etc., largamente empleados y fuertemente internalizados, pueden actuar en favor o desfavor de cualquier modificación que se intente.

3) Es importante conocer cuál es el peso que cada uno de los agentes entrevistados le asigna a los distintos temas relacionados con la política de modernización y el desarrollo de las actividades analizadas. De esta manera, se pudo cuantificar los temas que merecen más atención y aquellos a los cuales los entrevistados son más sensibles, para así estar en condiciones de ratificar o rectificar lineamientos previamente establecidos.

En resumen, la información relevada a partir de entrevistas a funcionarios públicos, es imprescindible y complementaria de las fuentes secundarias, permitiendo ambas realizar una evaluación lo más completa y satisfactoria posible de la performance del Ejecutivo Riojano. La utilización conjunta de ambos tipos de información reúnen datos acerca de los aspectos tanto formales como informales de aquél.

2.5) Las limitaciones de algunos modelos alternativos empleados para el análisis de la planificación y la presupuestación

Corresponde añadir a lo dicho, aunque sea en forma muy breve, algunas reflexiones sobre la manera como el tema de los procesos de planificación y presupuestación han sido tratados por teóricos y especialistas. Dicha síntesis no pretende ser una evaluación exhaustiva de los contenidos y evolución del análisis especializado a lo largo del tiempo. Sin desconocer la importancia de estudios de tal alcance, la intención es simplemente ofrecer algunas notas pertinentes a las limitaciones que caracterizan a los modelos de planificación y presupuestación más conocidos. Limitación que, es importante destacar, se relaciona con la selección de la perspectiva utilizada en el presente proyecto.

Las definiciones empleadas para conceptualizar los procesos de planificación y presupuestación coinciden en señalar que ambos conceptos implican:

un proceso decisorio donde se opta entre cursos de acción alternativos, seleccionados con ayuda de técnicas, métodos y procedimientos específicos;

para el logro de objetivos establecidos en función de prioridades en tanto los recursos disponibles son escasos;

a través de la formulación, implementación de planes y proyectos como instrumentos de acción;

acción, por otra parte, encuadrada en un marco de tiempo futuro estipulado y llevada a cabo por medios preferibles como son: el uso óptimo de los recursos disponibles, una racionalidad estructurada, con considerable atención a la consistencia interna entre las subdecisiones, conocimiento sistematizado, manejo constante y rápido de información, instancias de retroalimentación permanentes, reclutamiento de recursos humanos idóneos, red burocrática con capacidad administrativa reconocida y con posibilidades de coordinar actividades complejas.

De esta manera, se considera a la planificación y a la presupuestación como procesos universales y operacionalizables en cualquier contexto, susceptible de ser descompuestos en diversas etapas y operaciones que ocurren dentro de un complejo entrecruzamiento de relaciones políticas, sociales, económicas y administrativas.

Los cursos de acción son seleccionados a través de un conjunto de procedimientos o etapas lógicamente estructuradas que implican una secuencia de elecciones racionales, entre objetivos y alternativas una evaluación de los costos y beneficios, predicciones de tendencias y posibilidad de éxito en la implementación de decisiones y políticas.

Los modelos más difundidos y utilizados son:

- el racionalista que concibe a la planificación y la presupuestación como procesos mediante los cuales se escoge entre cur

Los cursos de acción alternativos aquel que permita maximizar racionalmente el logro de los fines deseados. Para ello adjudica a dichos procesos y sus operadores principales ciertos atributos: el conocimiento pleno de todas las alternativas, suficiente capacidad predictiva para anticipar las consecuencias ocasionadas por cada una de las políticas en cuestión, la posibilidad de calcular los costos y beneficios de cada alternativa y, sobre todo, información constante, sistematizada y precisa para lograr un sistema de toma de decisiones que refleje y facilite plena racionalidad en la elaboración de políticas.

- desarrollado en respuesta a muchas inadecuaciones observadas en el modelo racionalista, el modelo incrementalista considera que el decisor debe escoger aquellas estrategias que difieran incrementalmente de las anteriormente existentes, seleccionando para ello un número restringido de alternativas y consecuencias con el objeto de viabilizar una decisión rápida. El proceso es percibido como una larga secuencia de cambios, donde los fines son reexplorados y redescubiertos más que fijados, y el análisis progresa en función de los errores descubiertos más que de los fines u objetivos preestablecidos. De este modo, un problema o política está sujeto a redefiniciones constantemente.

En resumen, el modelo incrementalista antes que imponer como condición sine qua non para la acción una evaluación exhaustiva de las consecuencias inherentes a cada uno de los cursos de acción alternativos, hace hincapié en la conveniencia de pro

ceder por etapa e ir analizando los efectos de lo actuado sobre la marcha. Es más, para que ello sea posible, los incrementalistas recomiendan evitar introducir cambios rápidos y profundos en los programas de gobierno.

En adición a las limitaciones generalmente relacionadas con los modelos mencionados (impracticabilidad, falta de realismo, altos costos, omisión de variables estrictamente políticas como el diseño de la administración pública, preferencias políticas de los decisores, capacidad operativa de la clase política, impredecibilidad de muchas decisiones y otros problemas asociados al modelo racional; una marcada inclinación hacia la inercia y la antiinnovación, una excesiva adaptabilidad a las políticas en curso, poca aplicabilidad en contextos donde los recursos están en crecimiento, y otros factores típicos del modelo incrementalista), los mismos poseen características que reducen aún más su utilidad y aplicabilidad en el marco de la presente investigación.

En este sentido, merece destacarse que, aún reconociendo los valiosos aportes realizados por sus autores (la importancia asignada a los mecanismos de toma de decisiones, concepto sobre el cual se apoyan gran parte de las construcciones analíticas), dichos modelos además:

- no permiten una evaluación institucional global de la gestión gubernamental sino que, en tanto se analiza la toma de decisio

nes, ésta obligadamente debe remitirse a un área específica de políticas públicas;

- no tienen en cuenta las estructuras, unidades y subunidades administrativas involucradas en las actividades realizadas, y el impacto que ellas ejercen sobre el desarrollo de los procesos decisorios.

III) UNA DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA FORMAL DEL PODER EJECUTIVO RIOJANO

3.1) Algunas reflexiones iniciales

Como fuera expuesto en el marco teórico presentado en apartados anteriores, una descripción de la estructura formal de la Administración Pública Provincial vigente nos permite detectar deficiencias que, como resulta obvio, le restan capacidad operativa poniendo, de esta manera, su adecuación a las exigencias de la realidad que debe administrar.

Antes de pasar a la descripción y diagnóstico señalados en el párrafo anterior resulta conveniente realizar algunas breves pero importantes reflexiones.

Iniciada una nueva etapa democrática en nuestro país, restituido un sistema de gobierno pluralista y participativo, varias son las cosas que deberían replantearse. Entre ellas, la adecuación institucional de la forma organizativa adoptada por un Estado que pretende reflejar y satisfacer las demandas y necesidades de una sociedad que tiene al pluralismo y la participación entre sus características definitorias.

En otras palabras, en la actualidad el Estado y la sociedad constituyen dos actores completamente interdependientes, vinculados y con

dicionados por un número creciente de interrelaciones, insumos y productos, de modo tal que, ante el aumento y heterogeneidad de demandas y presiones por parte de la sociedad al Estado, éste debe responder con una transformación de sus estructuras y funciones a través de las cuales actúa e interviene en la sociedad, motivo por el cual ésta, a su vez, también experimenta transformaciones.

El Estado, en función de sus objetivos agregado a sus actividades tradicionales la responsabilidad de garantizar aquellas actividades que la sociedad por sí sola no puede asegurar. Esta acción la lleva adelante a través de la formulación e implementación de políticas y estrategias que resultan decisivas para los intereses sociales.

Por su parte, la sociedad debe tratar, en tanto es su derecho, influir permanentemente en aquellas instancias donde se toman o se operacionalizan las decisiones.

Es así que, como se ha sostenido, la adecuación del diseño institucional con que cuenta el Estado para operar políticamente es esencial en tanto afecta significativamente: - la manera como se elaboran, implementan y evalúan las políticas que inciden en los intereses de la sociedad;

- la estructura de toma de decisiones y las posibilidades de influir en sus distintas instancias;

- la modalidad de la participación en la elaboración de políticas y toma de decisiones tanto de los directamente involucrados como de la comunidad en general.

Es así que, la vuelta a un sistema de vida democrático permite percibir con mayor claridad varias de las características de cualquier sociedad compleja, entre ellas, la creciente cantidad y variedad de problemas políticos que deben resolverse, la creciente cantidad de individuos y grupos de intereses sectoriales que expresan/exteriozan, la simultánea complejización de los procesos decisorios (relacionada directamente con los dos ítems anteriores), y la necesaria diferenciación estructural y funcional, especialización estructural y funcional, descentralización decisoria y desconcentración operativa que deben caracterizar al aparato institucional de un Estado que pretende operar y responder satisfactoriamente a las exigencias de una sociedad moderna.

La puesta en marcha del aparato institucional vigente no garantiza por sí sola la adecuación del mismo a las presiones de una sociedad compleja, pluralista y participativa. Dicha adecuación es una de las variables fundamentales a tener en cuenta toda vez que se piense la consolidación de un régimen de vida democrático, en el que Estado y sociedad redefinan su relación.

Una sociedad democrática, pluralista y participativa requiere un Estado acorde a esos valores esenciales, única manera de evitar

la separación/distanciamiento entre la población y sus instituciones. Por el contrario, de lo que se trata es de lograr un encuentro donde Estado y sociedad se asocien en un proyecto común, para lo cual es tarea fundamental democratizar el Estado, es decir, convertirlo en una instancia que articule y de respuesta a los intereses de la gran mayoría del país. En este sentido, es imprescindible acercarse a la población y sus organizaciones, ampliando los canales democráticos que permitan su participación, así como también la de los poderes municipales en una gestión gubernamental provincial común.

Democratizar el Estado no sólo significa constituirse en receptor de las inquietudes y necesidades de la población. Sino que implica además, considerar una progresiva descentralización de las decisiones, una planificación concertada que permita el acceso a los mecanismos de planeamiento y dirección del desarrollo de los representantes de las organizaciones políticas, sociales y productivas, la redistribución de recursos al interior para dinamizar las actividades sociales y económicas de las distintas zonas y poblaciones en forma justa y equitativa. Este proceso de democratización del Estado debe llevarse adelante tanto en la relación entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales como entre éstos últimos y los municipios y áreas rurales del interior de sus respectivos distritos.

3.2) La estructura formal del Poder Ejecutivo Riojano

Hasta la sanción de la nueva Constitución Provincial realizada en 1986 que deja librado el número de ministerios a las consideraciones de la ley oportunamente aprobada, el número de ministerios previstos por la anterior Constitución (1909 reformada en 1933) se limita a dos. Las dos carteras ministeriales previstas, y con las que en la actualidad cuenta el Poder Ejecutivo para atender los asuntos del Gobierno, son: el Ministerio de Gobierno e Instrucción Pública (MGIP) y el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas (MHOP). La rigidez de esta cláusula constitucional ha hecho que todos los gobiernos riojanos, tanto democráticos como de facto, organicen su administración en función de sólo dos reparticiones. A ellas se suma el Poder Ejecutivo que con Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Provinciales y Generales y Organismos Descentralizados bajo su dependencia directa se organiza como un ministerio más.

Antes de continuar es importante aclarar que, teniendo en cuenta que existe un área que cuenta con unidades administrativas en dependencia directa del Gobernador de la Provincia (como fue señalado en el párrafo anterior), y considerando los objetivos del presente estudio, se tomó a dicha área con un nivel asimilable al de los ministerios. Esto es así, sólo a los fines del análisis estructural del Poder Ejecutivo Riojano. En adelante se denominará a esa área sustantiva como PE.

La distribución por nivel jerárquico de las unidades administrativas que conforman la estructura orgánica de la Administración Pública Riojana es la que a continuación se señala:

Cuadro 1

Unidades componentes de la Administración Pública Riojana

Ministerios (incluido el PE)	3	2.20	3	2.42	
Secretarías de Estado	10	7.35	10	8.07	= 10.48
Subsecretarías	11	8.09	11	8.87	
Organismos Descentralizados con nivel asimilable al de Subsecr	3	2.02	-	-	
Direcciones Provinciales	8	5.88	8	6.45	= 89.52
Organismos Descentralizados con nivel asimilable al de Dir.Pcial.	9	6.62	-	-	
Direcciones Generales	92	67.65	92	74.19	
TOTAL	136	100.0	124	100.0	

Si agrupamos a las 124 unidades administrativas de la administración centralizada por área de incumbencia, la distribución resulta de la siguiente manera:

Cuadro 2
Organismos centralizados

	PE	MHOP	MGIP	3	2.42
Secretarías de E	2 5.26	5 14.28	3 6.25	10	8.06
Subsecretarías	2 5.26	3 8.57	6 12.50	11	8.87
Direcciones Provinciales	2 5.26	4 11.43	2 4.17	8	6.45
Direcciones Generales	32 84.21	23 65.71	37 77.08	92	74.19
TOTAL	38 30.64	35 28.22	48 38.71	124	100.0

Los datos que se ofrecen en los cuadros anteriormente expuestos hablan a las claras de una excesiva centralización en la toma de decisiones ya que ésta sólo se reserva a los ministros y Secretarías de Estado que representan el 10.48% de los cargos con dicha atribución.

Las áreas de políticas que le competen a cada repartición se distribuyen de la siguiente manera:

- PE: SE de la Gobernación
- SB de la Gobernación
- SE de Planeamiento
- SB de Prensa y Difusión

MHOP: SE de Obras y Servicios Públicos
SB de Obras y Servicios Públicos
SB de Recursos Hídricos

SE de Asuntos Agrarios

SE de Industria, Comercio y Minería

SE de Desarrollo Económico

SE de Hacienda y Finanzas

MGIP: SE de Salud Pública
SB de Salud Pública

SE de Acción Social
SE de Acción Social

SE de Cultura y Educación

SB de Gobierno y Derechos Humanos

SB de Trabajo

SB de la Juventud
SB de Asuntos Municipales

Complementando estos datos debemos destacar:

- La Ley 4458/85 Orgánica de los Ministerios del FE no otorga je
rarquía ministerial a las Secretarías de Estado (SE) lo que le
marca una diferencia destacada respecto de las leyes ministe
riales anteriores.

La ley inmediata anterior a la actualmente en vigencia (4458)
establecía: "Los Secretaríos de Estado tendrán jerarquía mi
nisterial y las atribuciones y deberes que para los Ministros
establece el art. 2º de esta ley en sus incisos 5, 6, 7, 8, 9,
10, 11, 12 y 13". Dichos incisos son los que corresponden a :
intervenir en la promulgación y ejecución de leyes, en las re

laciones del PE con los otros poderes del Estado, en el régimen económico y administrativo de su área, instrumentos de carácter interprovinciales y contratos en representación del Estado.

El inciso 7 de la ley anterior a la vigente sostiene que corresponde al SE mantener informado al Gobernador de la Provincia mientras que en la Ley 4458 aquel debe mantener informado tanto al Ministro de su área como al Gobernador.

Esto indica, por un lado, una reducción de atribuciones en desfavor de los SEs, centralizándolas aún más y, por el otro, relaciones jerárquicas de alguna manera también más centralizadas.

- las quince áreas sustantivas distribuidas bajo competencia de Ministerios y Poder Ejecutivo (considerando SE y SB en dependencia directa del PE o Ministerio) son de muy diversa y significativa importancia como para depender en muchos casos de un mismo responsable de área y estar sujetas a una organización centralizada.
- las unidades administrativas creadas por ley 4458 son: 1 SE en jurisdicción del MHOP (SE de Hacienda y Finanzas) y 5 SBs, dos de las cuales incorporadas en dependencia de la SE correspondiente mientras que las tres restantes en dependencia directa del Ministro.

Si bien es cierto que, como queda demostrado en los cuadros que se ofrecen a continuación, la organización central de la Administración Pública de la Provincia de La Rioja se ha ido complejizando, esta evolución se fue dando condicionada por la rigidez de la cláusula constitucional que limita a dos las carteras ministeriales.

La distribución de funciones entre el titular del Poder Ejecutivo y sólo dos Ministros trajo como consecuencia una excesiva acumulación de funciones en dichos cargos, que van desde actividades estrictamente políticas hasta asuntos puramente administrativos. (Las leyes ministeriales sancionadas a lo largo del período analizado dan cuenta de ello).

En relación a lo sostenido en el párrafo anterior y teniendo en cuenta, por un lado:

- la rigidez en cuanto al número de carteras ministeriales lo que implica la distribución de las áreas sustantivas de políticas públicas en pocas grandes reparticiones;
- la amplitud y diversidad de funciones que deben asumir los titulares de dichas carteras (funciones tanto políticas como administrativas);
- la confirmación sucesiva de estas funciones toda vez que se intentó algún tipo de reforma de la administración central (in-

cluida la ley ministerial N^o 4458 de 1958);

y por otro lado consideramos que:

- el Estado ha ampliado su participación en la vida moderna a tal punto de tener incumbencia en todas o casi todas las esferas de actividad;
- el nuevo rol asumido por un Estado moderno le exige a éste contar con una organización institucional caracterizada por estructuras especializadas y diferenciadas para, de esta manera, poder intervenir en todas las áreas de políticas y poder ejecutar tanto funciones políticas como administrativas;
- el punto anterior implica, necesariamente, un cierto grado de descentralización decisoria, desconcentración operativa y una clara definición y diferenciación entre funciones/roles políticos y administrativos;

podemos concluir, sin demasiado riesgo a equivocarnos que, en términos generales, existen claras deficiencias en la manera cómo el Poder Ejecutivo Provincial ha ido (y mantiene aún hoy) adecuando su red institucional a la complejidad de la sociedad en la cual se encuentra inserto y de los procesos políticos que en su seno se desarrollan.

Con respecto a las Secretarías de Estado (SE) y Subsecretarías (SB), y como complemento de los cuadros incluidos en este apar

tado, la evolución de su distribución observada es la que a continuación se describe.

Tanto en la Ley 2650/59 de organización de los Ministerios como en la 3900/79 Orgánica de los ministerios (que deroga la 2650 y todas las leyes que introducen modificaciones a su estructura orgánica) las SE gozan de jerarquía ministerial y de las atribuciones que otorgan los incisos del artículo dos citados en párrafos anteriores.

Cabe señalar que, entre la sanción de la Ley 2650/59 y de la 3900/79 que deroga a la anterior, se sancionó la Ley 3774 del 16/3/78 donde se establece la estructura orgánica básica de las unidades dependientes del PRProvincial y del Excelentísimo Tribunal de Cuentas de la Provincia y que no afecta la Ley Orgánica de los Ministerios N° 2650 vigente hasta el momento.

La sanción de la nueva Ley 3900 el 19/10/79 no afecta sustancialmente la distribución en Ministerios y SE establecida por ley de aprobación de estructuras N° 3774/78, a la cual se le van incorporando una serie de leyes modificatorias de la organización estructural que la misma prevee.

La ley 3900/79 es derogada cuando se sanciona la nueva Ley de Ministerios 4056 el 26/5/81 donde no se hace mención alguna a la Ley 3774, pero de su lectura se infieren varios cambios respecto a la organización anterior: se transfiere la SE de Desarrollo Económico del ámbito del PE al MHOP; la Subsecretaría de Gobierno y

Cuadro 3

Evolución del PE Provincial: Secretarías de Estado

Año	Tipo de ley	Tipo de cambio (1.)						N(2)
		CR	SUP	C JER +	C JER -	TRANS	PERM	
1954	Orgánica PE	-	-	-	-	-	3	3
1958	Orgánica PE	-	2	-	-	-	1	1
1959	Orgánica PE	2	1	-	-	-	1	3
1964	Modificatoria	-	-	-	-	1	3	3
1967	Modificatoria	-	-	-	-	1	3	3
1972	Modificatoria	-	-	-	-	-	3	3
1974	Modificatoria	1	-	-	-	-	3	4
1977	Modificatoria	2	-	-	-	-	4	6
1978	Modificatoria	3	-	-	-	-	6	9
1978	Orgánica	-	-	-	-	-	9	9
1978	Modificatoria	-	-	-	-	-	9	9
1979	Modificatoria	1	-	-	-	-	9	10
1979	Orgánica Minist	-	-	-	-	1	10	10
1979	Modificatoria	1	-	-	-	-	11	11
1981	Orgánica Minist	-	-	2	2	1	9	11
1981	Modificatoria	-	-	-	-	-	11	11
1982	Modificatoria	-	-	-	-	-	11	11
1982	Orgánica Minist	-	2	-	-	-	9	9
1983	Org. Adm. Pública	-	-	-	-	-	9	9
1985	Orgánica Minist	1	-	-	-	-	9	10
		11	5	2	2	3	133	

(1) CR = creación

SUP= supresión

C JER + = cambio de jerarquía en sentido ascendente

C JER - = cambio de jerarquía en sentido descendente

TRANS = transferencia

PERM = permanencia

(2) N = cantidad de secretarías de estado existentes luego del tipo de cambio implementado

Cuadro 4

Evolución del PE Provincial : Subsecretarías

Año	Tipo de Ley	CR	SUP	Tipo de cambio (1)		TRANS	PERM	N(2)
				C JER +	C JER -			
1954	Orgánica PE	1	-	-	-	-	3	4
1958	Orgánica PE	3	-	-	-	-	3	6
1959	Orgánica PE	-	3	-	-	-	3	3
1964	Modificatoria	-	-	-	-	-	3	3
1967	Modificatoria	-	-	-	-	-	3	3
1972	Modificatoria	1	-	-	-	-	3	4
1974	Modificatoria	2	1	-	-	-	3	5
1977	Modificatoria	-	-	-	-	-	5	5
1978	Modificatoria	-	-	-	-	-	5	5
1978	Orgánica PE	7	5	-	-	-	-	7
1978	Modificatoria	1	-	-	-	-	7	8
1979	Modificatoria	-	-	-	-	-	8	8
1979	Orgánica Minist	-	-	-	-	-	8	8
1979	Modificatoria	1	-	-	-	-	8	9
1981	Orgánica Minist	-	4	2	2	-	3	5
1981	Modificatoria	-	-	-	-	1	5	5
1982	Modificatoria	-	1	-	-	-	4	4
1982	Orgánica Minist	1	1	-	-	-	3	4
1983	Modificatoria	2	-	-	-	-	4	6
1983	Orgánica Adm. Publ.	-	2	-	-	-	4	4
1984	Modificatoria	2	-	-	-	-	4	6
1985	Orgánica Minist.	4	-	-	-	1	6	11
		25	17	2	2	2	95	

(1) CR = creación

SUP = supresión

C JER + = cambio de jerarquía en sentido ascendente

C JER - = cambio de jerarquía en sentido descendente

TRANS = transferencia de ámbito de dependencia

PERM = permanencia

(2) N = cantidad de subsecretarías existentes luego del tipo de cambio experimentado

y Justicia y la de Asuntos Municipales adquieren jerarquía de Secretarías de Estado; en sentido inverso, las SE de Recursos Hídricos y la de Hacienda y Finanzas descienden al rango de Subsecretarías, ambas dependiendo directamente del Ministro de Hacienda y Obras Públicas. Posteriormente, por una ley modificatoria de la Ley 4056 (ley 4071/81), las SB de Recursos Hídricos y de Obras y Servicios Públicos dependientes de Ministerios, pasan al área de dependencia directa de la SE de Obras y Servicios Públicos.

En septiembre de 1982 una nueva ley de Ministerios es aprobada. La nueva ley, Nº 4159, aduciendo la necesaria adecuación de las estructuras a una administración moderna, deroga la Ley de Ministerio 4056/81 y su modificatoria 4071/81. Aquella prevee la supresión de dos SE: las de Asuntos Municipales y la de Gobierno y Justicia, y de una SB: la de Recursos Hídricos. Por una modificatoria de la Ley 4156 (ley 4286/83) se crean las SB de Salud Pública (dependiente de la SE de Salud Pública) y la de Acción Social (dependiente de la SE de Acción Social).

Posteriormente, la Ley 4230 del 15/7/83, por la que se establece y aprueba la estructura orgánica de la Administración Pública Provincial, y, fundamentando su sanción en la indispensable adecuación de dicha estructura superior de gobierno, suprime dos SB, una de las cuales es restituida en 1984.

Todas las Leyes Ministeriales citadas (2650/59, 3900/79, 4056/81,

y 4159/82) otorgan jerarquía ministerial a los Secretarios de Estado salvo, como fuera dicho, la ley 4458/85 que no hace alun sión alguna al respecto.

Bien es sabido que muchas veces las normas legales no son sufi cientes para la reglamentación de atribuciones, funciones y com petencias; y que la realidad misma a menudo contradice los térmi nos que aquellas disponen. En este sentido, es difícil pensar que luego de varios años de asimilación de jerarquía ministe rial por parte de los Secretarios, el ámbito de influencia y su capacidad de decisión y operativa hayan variado sustancialmente.

En pocas palabras, con respecto a las Secretarías de Estado en particular, su número ha ido incrementándose progresivamente, ten dencia más marcada entre los años 1978 y 1982, reduciéndose su número máximo alcanzado (años 1978/82 = 11) en sólo una unidad.

Tal es así que de las 13 creaciones de SE realizadas desde 1954 hasta la fecha, 10 (el 76.92%) de las mismas aún hoy permanecen, nueve de las cuales (69.23%) lo hacen en forma ininterrumpida des de su aparición.

La única SE de Estado que dejó de funcionar durante un período de cuatro años (la de Hacienda y Finanzas) no desapareció de la es tructura orgánica por completo, sino que fue descendida al rango de Subsecretaría. Ello no implicó la desaparición de la función que desempeñaba sino que significó, ante todo, la modificación de

sus atribuciones y competencias.

Cuadro 5

Secretarías de Estado: período de creación

<u>Período</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
1958-73	3	23.08
1974-85	10	76.92
TOTAL	13	100.0

Cuadro 6

Secretarías de Estado: tipo de permanencia

<u>Permanencia</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
Ininterrumpida	9	69.23
Interrumpida	1	7.69
Suprimida	3	23.08
TOTAL	13	100.0

De las trece (13) Secretarías de Estado identificadas a lo largo del período estudiado, diez (10) de ellas aún hoy existen, tres (3) de las cuales fueron creadas en el período 1958-73. Más aún, estas tres SE constituyen el 100% de las unidades de dicho rango creadas en ese período además de experimentar una existencia ininterrumpida desde entonces. Las siete (7) SE restantes, y que todavía hoy funcionan, fueron creadas en el período 1974-85, de las cuales el 60.00% (6) lo hace en forma ininterrumpida desde su surgimiento mientras que la restante dejó de operar durante cuatro años. El 100% de las SE suprimidas forman parte del grupo creado luego del año 1974.

Cuadro 7

Secretarías de Estado: año de creación y permanencia I

<u>AMBITO</u>	<u>SECRETARIA E</u>	<u>AÑO CREAC</u>	<u>AÑO SUPRES</u>	<u>NOTA</u>
PE	de la Gobernación:	1958	cont.	1964 adquiere rango ministerial
	Planificación y Desarrollo:	1974	cont.	1979 Planeamiento
MGIP	Acción Social	1959	cont.	hasta 1967 S. Pública
	Salud Pública	1978	cont.	---
	Cultura y Educación	1979	cont.	---
	Asuntos Municipales	1978/81	1982	luego de 1982 pasa a ser SB
	Gobierno y Justicia	1981	1982	1978/81 fue SB
MHOP	Obras Públicas	1959	cont.	---
	Asuntos Agrarios	1977	cont.	1985 = Agricultura y Ganadería
	Recursos Hídricos	1977	1981	1981 pasa a ser SB
	Industria, Comercio y Minería	1978	cont.	
	Hacienda y Finanzas	1978	1981	1981 pasa a ser SB
		1985	cont.	1985 nuevamente SE
	Desarrollo Económico	1979	cont.	hasta 1981 en PE

Cuadro 8

Secretarías de Estado: año de creación y permanencia II

<u>Periodo</u>	<u>PERMANENCIA</u>			<u>TOTAL</u>
	<u>Ininterrumpida</u>	<u>Interrumpida</u>	<u>Suprimida</u>	
1958-73	3	-	-	3 100.0
1974-85	6 60.00	1 10.00	3 30.00	10 100.0
TOTAL	9 69.23	1 7.69	3 20.07	13 100.0

Las tres supresiones de SE en realidad no son tales ya que:

- la SE de Asuntos Municipales, que funcionó entre 1981 y 1982, en este año pasa al rango de Subsecretaría lo que implica que el área y función no desaparecen;
- la SE de Recursos Hídricos, que funcionó con tal jerarquía entre 1977 y 1981, pasa a constituirse en Subsecretaría;
- sólo la supresión de la SE de gobierno y Justicia constituye una eliminación real.

Si se realiza una lectura detenida de los datos recolectados en relación a la evolución de la estructura del Poder Ejecutivo a nivel de Subsecretarías, el comportamiento observado no varía mucho del descrito para las Secretarías de Estado.

Cuadro 9

Subsecretarías: periodo de creación

<u>Periodo</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
1954-73	5	27.78
1974-85	13	72.22
TOTAL	18	100.00

Cuadro 10

Subsecretarías: tipo de permanencia

<u>Permanencia</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
Ininterrumpida	7	38.89
Interrumpida	4	22.22
Suprimida	7	38.89
TOTAL	18	100.00

El porcentaje de Subsecretarías creadas en cada uno de los períodos mencionados es muy similar al del observado para las Secretarías de Estado: 27.78% contra 23.08% durante 1954-73 y 72.22 contra 76.92% respectivamente.

Cuadro 11

Subsecretarías: año de creación y permanencia

<u>Períodos</u>	<u>Permanecen</u>	<u>Suprimidas</u>	<u>TOTAL</u>
1954-73	2 40.0	3 60.0	5 100.0
1974-85	9 69.23	4 30.76	13 100.0
TOTAL	11 61.11	7 38.89	18 100.0

De las 18 Subsecretarías identificadas el 61.11% de las mismas permanecen hoy 40.0% de las que fueron creadas durante el período 1954-73. El 69.23 de las creadas entre 1974-85 (9 unidades) aún permanecen, mientras que el 30.76 de las creadas durante dicho período han sido suprimidas.

En términos muy generales, puede observarse que gran parte de la organización adoptada por el Poder Ejecutivo Riojano permanece vigente desde su creación característica que, sumada a la no alteración de funciones y competencias correspondientes tanto a Ministros como a Secretarios de Estado, habla de un bajo grado de rediseñamiento y adecuación de la administración en forma integral.

Como contrapartida de lo expuesto hasta el momento, podría argumentarse que el tipo de evolución observada en el diseño del Ejecutivo Riojano durante los últimos treinta años tiene sus ventajas, entre ellas, la permanencia de un mismo conjunto de estruc

Cuadro 11

Evolución del PE Provincial: Secretarías de Estado - Por repartición

<u>Año</u>	<u>Nº y Tipo de Ley</u>	<u>Tipo de cambio y repartición</u>																<u>(2) N</u>		
		<u>Podler Ejecutivo</u>					<u>M. Gob. Inst. Publ.</u>						<u>M. Hac. Obras Publ.</u>							
		<u>(1) CR</u>	<u>SUP</u>	<u>C</u>	<u>JER</u>	<u>TRAN</u>	<u>PERM</u>	<u>CR</u>	<u>SUP</u>	<u>C</u>	<u>JER</u>	<u>TRAN</u>	<u>PERM</u>	<u>CR</u>	<u>SUP</u>	<u>C</u>	<u>JER</u>		<u>TRAN</u>	<u>PERM</u>
1954	Orgánica PE 2326	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
1958	Orgánica PE 2411	1	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
1959	Orgánica Minist. 2650	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	3
1964	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	1	-	-	-	-	-	1	3
1967	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	(1)	-	-	-	-	-	(1)	1	-	-	-	-	-	1	3
1974	Modificatoria de 2650	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	4
1977	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	6
1978	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	3	9
1978	Orgánica PE 3774	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	5	9
1979	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	5	10
1979	Orgánica Minist. 3900	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	5	10
1979	Modificatoria 3774	1	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	5	11
1981	Ley Ministerios 4056	-	-	-	-	(1)	2	-	-	2	-	-	3	-	-	-	2	(1)	3	11
1982	Modificatoria	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	4	11
1982	Orgánica Minist. 4159	-	-	-	-	-	2	-	2	-	-	-	3	-	-	-	-	-	4	9
1983	Orgánica ADM. PUB. 4230	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	4	9
1985	Orgánica Minist. 4458	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	4	10

(1) Idem Cuadro 3

(2) Idem Cuadro 3

Cuadro 12

Evolución del PE Provincial: Subsecretarías - Por repartición

Año	Nº y Tipo de Ley	Tipo de cambio y repartición																(2) N		
		Poder Ejecutivo						M. Gob. Instr. Publ.						M. Hac. Obras Publ.						
		(1) CR	SUP	C	JER	TRAN	PERM	CR	SUP	C	JER	TRAN	PERM	CR	SUP	C	JER		TRAN	PERM
1954	Orgánica PE 2326	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	3
1958	Orgánica PE 2411	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	6
1959	Orgánica Minist. 2650	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	1	-	2	-	-	-	1	3
1964	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	3
1972	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	4
1974	Modificatoria de 2650	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	1	5
1977	Modificatoria de 2650	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	5
1978	Orgánica PE 3774	2	2	-	-	-	-	3	1	-	-	-	-	2	3	-	-	-	-	7
1978	Modificatoria de 3774	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	2	8
1979	Orgánica Minist. 3900	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	2	8
1979	Modificatoria	-	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	2	9
1981	Orgánica Minist. 4056	-	-	-	-	-	2	-	3	2	-	-	-	-	-	2	-	-	1	5
1981	Modificatoria de 4056	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	3	5
1982	Modificatoria	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	5
1982	Ley Ministerios 4159	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2	4
1983	Modificatoria de 4159	-	-	-	-	-	1	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	6
1983	Orgánica ADM. PUB. 4230	-	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	4
1984	Modificatoria	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	2	6
1985	Orgánica Minist. 4458	-	-	-	-	-	2	4	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	2	11

(1) y (2) Idem Cuadro 3

turas, funciones y relaciones a lo largo de un período considerablemente prolongado de tiempo. Este argumento puede ser aceptado en tres sentidos, en tanto: 1) el tiempo es un factor fundamental en la consolidación de un determinado conjunto de reglas de juego;

2) sólo a partir de la permanencia de las mismas reglas de juego a lo largo del tiempo pueden, los actores políticos ganar en conocimiento y experiencia en el manejo de los procesos políticos;

3) se requiere tiempo y continuidad para poder realizar una adecuada evaluación del funcionamiento y adecuación de dichas reglas de juego.

Pero, a su vez, también dicho argumento resulta cuestionable por varios motivos, entre ellos: la permanencia en el tiempo de las mismas reglas de juego no garantiza la adecuación, eficiencia y/o idoneidad de una determinada organización institucional. El extremo opuesto, la constante alternancia de diferentes formas de organizar una misma unidad administrativa (muchas veces sin alcanzar el tiempo mínimo indispensable para poder evaluar su desempeño), tampoco lo garantiza. Un ejemplo de la primera situación lo encontramos en el caso estudiado en el presente proyecto, la Administración Pública Riojana; la evolución experimentada por el Poder Ejecutivo Nacional, ejemplifica la segunda situación.

En resumen, de la estabilidad del diseño institucional del Poder Ejecutivo Riojano no podemos inferir su adecuación a las necesidades (exigencias) de la sociedad en la que tiene que operar, en

tanto existentes elementos como para dudar de su capacidad para complejizarse a la par de la realidad socio-económica.

A esta altura, aún a pesar de las limitaciones encontradas en la información disponible, teniendo en cuenta los que ello significa para los posibles alcances de un estudio sobre el diseño y funcionamiento de una Administración Pública que se pretende modernizar, es posible realizar algunas reflexiones:

- Los cambios producidos o modificaciones incorporadas en el diseño de la Administración Pública Riojana no garantizan por si solos una tendencia a la progresiva adecuación de dicha estructura;
- dichos cambios o modificaciones no parecen responder a una redefinición integral de la Administración tendiente a lograr una mayor eficiencia en su gestión; sino, más que nada, aparecen como 'agregados' en respuesta a necesidades muy puntuales y coyunturales;
- la progresiva redefinición y/o creación de unidades menores (secretarías de estado, subsecretaría) se ha realizado sin la simultánea reformulación de funciones, atribuciones y competencias de unidades superiores de las cuales dependen;
- no se registran cambios sustanciales como son, por ejemplo, desconcentración, descentralización o desdoblamiento de unidades administrativas.

IV) LAS ACTIVIDADES MOTORAS DEL ESTADO PROVINCIAL RIOJANO

De acuerdo a lo expuesto en el marco teórico ofrecido, la planificación y la presupuestación son dos de las actividades motoras del Estado.

El punto central aquí radica en ver de qué manera el Estado Provincial de la Provincia de La Rioja se organiza para llevar adelante dos de las actividades críticas para cualquier gestión gubernamental como son los procesos de planificación y presupuestación.

Más específicamente, en qué medida el Estado Provincial, a través de la Secretaría de Estado de Planeamiento tiene incumbencia en todas las áreas de actividad política (es decir, en toda área donde debe administrarse la asignación de recursos en pos de la satisfacción de demandas/intereses); es capaz de contribuir a la elaboración del o de los producto/s final/es en cada una y todas las etapas del proceso de elaboración a saber: planificación propiamente dicha, obtención de recursos, regulación, distribución y post-conversión; y por último, es capaz de satisfacer en forma más o menos exitosa la articulación y agregación de los intereses sociales, la resolución de los conflictos planteados en la comunidad y suscitados por la misma escasez de los recursos disponibles, y contribuir a la promoción económica y social de la sociedad.

4.1) La planificación en la Provincia de La Rioja

4.1.1) Las unidades administrativas involucradas en el proceso de planificación

Remitiéndonos al plano estrictamente formal, la unidad administrativa a la cual le compete la responsabilidad de la planificación provincial es la Secretaría de Estado de Planeamiento dependiente en forma directa del Gobernador de la Provincia, y creada como Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo con rango ministerial en 1974. En 1979 se desdobló en Secretaría de Estado de Planeamiento y Secretaría de Estado de Desarrollo Económico.

Podría argumentarse que la inexistencia de un órgano dedicado exclusivamente a la planificación responde a la falta de una clara adecuación de la organización gubernamental a los requerimientos de diferenciación y especialización estructural y funcional. Pero, de ninguna manera puede sostenerse que una actividad como la planificación surja a la par de la estructura a la cual le compete su ejecución. En otras palabras, es difícil creer que no existiera algún tipo de planificación provincial previa a la creación de la Secretaría de Planificación y Desarrollo (hoy Planeamiento).

Por el contrario, el punto central no radica en discernir si existe (o existió) o no algún tipo de política de planeamiento, sino ver de qué manera un gobierno se organiza para llevar adelante

una actividad crítica para cualquier gestión gubernamental como es la planificación.

El antecedente más claro de la actual SE de Planeamiento, en cuanto a unidad orgánico/administrativa específicamente creada para elaborar e implementar un sistema de planeamiento, es la Asesoría de Desarrollo creada por Decreto Nº 110650 del 18 de marzo de 1969 con rango de Ministerio, dentro de los extremos de la Ley 3251, y dependiente directamente del Poder Ejecutivo Provincial.

Los contenidos del decreto citado muestran claramente que las motivaciones y finalidades que prevalecen en la creación de la mencionada Asesoría, responden a la necesidad de integración de una política de planeamiento Nacional más que a requerimientos y exigencias de corte provincial. Específicamente su creación responde a "la necesidad de posibilitar la adecuada participación de este gobierno en el Planeamiento Nacional a través de la Junta de Gobernadores, y la responsabilidad que corresponde al Poder Ejecutivo en la ejecución de los respectivos planes dentro de su jurisdicción"...

En su articulado, se sostiene que, además de asesorar al Poder Ejecutivo en todo lo atinente al desarrollo social de la provincia (art. 1º inc. a) debe integrar con los funcionarios de igual jerarquía de otras provincias y el jefe de la Oficina Regional de la Secretaría del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) el grupo de trabajo permanente a cargo del respectivo delegado regional

de la SECRETARIA DE GOBIERNO DE LA NACION (art. 1^a inc. b), haciéndose por Secretaría de Estado de la Gobernación las comunicaciones que correspondan al GOBIERNO NACIONAL.

Esta tendencia también se explicita, en algún sentido, en el decreto de creación del Consejo Provincial de Desarrollo (COPRODE) que consolida la participación "e incorporación funcional de la Rioja al sistema Nacional de Planeamiento" (Decreto creación del COPRODE). La Asesoría de Desarrollo proyectaría el Sistema Provincial al Planeamiento y Acción para el desarrollo y lo sometería a la consideración del COPRODE.

Por Ley 3426 del 27/11/74 se crea la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo que sustituye a la Asesoría de Desarrollo y donde se centraliza todo lo pertinente a planes de gobierno y desarrollo. Por Ley 3427/74 se establece la competencia de dicha Secretaría, incorporándose como art. 14 (bis) a la Ley 2650 Orgánica de los Ministerios.

Existe un cambio marcado en los considerandos que justifican la creación de la SE de Planificación y Desarrollo. La complejidad de la elaboración de un plan de gobierno para la provincia que, fundamentalmente, promueva el desarrollo económico y social, plantea la necesidad de contar con un órgano especializado en la planificación y asesoramiento al Poder Ejecutivo en la tarea de elaboración de dicho plan.

Sin descartar la integración y desarrollo económico tanto a nivel regional como nacional, la coordinación y canalización de las relaciones a nivel técnico entre la provincia y los organismos nacionales y otros estados provinciales sino considerando las entre las tareas y responsabilidades que debe llevar adelante la Secretaría, su misión y competencias esenciales se definen en función de las necesidades del Estado Provincial.

Sus competencias, establecidas por ley, son las tradicionales para cualquier órgano planificador:

- ejecutar análisis y diagnósticos sectoriales y territoriales a nivel provincial que orienten la acción de gobierno;
- reunir y evaluar antecedentes e información para fijar objetivos de desarrollo y para el planeamiento provincial;
- control de gestión de la acción de gobierno;
- coordinar/compatibilizar y realizar la evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos sectoriales del sector público y privado e integrarlos en el Plan de Desarrollo Provincial;
- prestar asistencia técnica a las reparticiones de la Administración Pública Provincial y Municipalidades.

En relación a las competencias asignadas a la SE de planeamiento mencionadas en el párrafo anterior, pocas son las modificaciones que ha sufrido en las sucesivas leyes orgánicas de ministerios sancionadas desde la creación de aquella.

En términos generales, las nuevas responsabilidades que se han ido sumando a las asignadas en un principio, se refieren, ante todo, a cuestiones tendientes a lograr mayor eficiencia en su funcionamiento interno y como parte integrante de una estructura mayor (la Administración Pública Provincial), que a modificaciones en la concepción o sistema de planificación, o al rol que le compete a la Secretaría en la definición de la gestión gubernamental del Estado Provincial.

En este sentido, en la ley 3900/79 se incluye como competencia de la SE de Planeamiento "entender en la capacitación y perfeccionamiento del personal de la Administración Pública, con excepción del vinculado a la salud" (art. 14 inc. 8); "Proponer al Ejecutivo las pautas presupuestarias a los efectos de que el mismo determine las prioridades y poder coordinar transferencias entre las distintas áreas en oportunidad y acorde a las reales posibilidades de ejecución en el ejercicio presupuestario" (art. 14 inc. 14); "Planeamiento, organización, dirección y coordinación de las unidades de organización que le estén subordinadas" (art. 14 inc. 15).

Por ley de Ministerios 4056/81 se incluye "entender en el estudio y diseño del sistema de computación electrónico de datos para la adopción de normas uniformes que posibiliten el procesamiento de la información de las distintas áreas de gobierno (art. 14 inc. 12).

En la Ley de Ministerios 4159 del 15/9/82 se prevee como competencia de la SE de Planeamiento "entender en el estudio permanente de los problemas administrativos y proponer las soluciones tendientes al perfeccionamiento continuo de la Administración Pública" (art. 13 inc. 12).

Por último, en la Ley de Ministerios sancionada en 1985 se incorpora como responsabilidad de Planeamiento el "intervenir en la selección y propuesta de tecnología apropiada para los programas y proyectos de gobierno" (art. 43 inc. 6) y "promover o colaborar en la capacitación de recursos humanos de la Administración Provincial centralizada y descentralizada" (art. 43 inc. 11).

Si bien es cierto que la SE de planeamiento está concebida como el órgano de proyección y coordinación de los planes del gobierno que se implementan en la provincia por las distintas áreas, incluidos los organismos descentralizados, autárquicos y empresas del Estado, la definición formal de dicho organismo no garantiza su dinámica y operatividad como responsable del desarrollo de una de las actividades motoras del Estado. Esto se podrá comprobar, de alguna manera, con los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos que se ofrecerán en apartados posteriores.

De todas maneras, no podemos obviar que su diseño y división estructural y funcional interna están pensadas para abordar y cumplir con varias de las etapas de una actividad motora en tanto

se tienen en cuenta aquellas actividades correspondientes a una planificación tradicional.

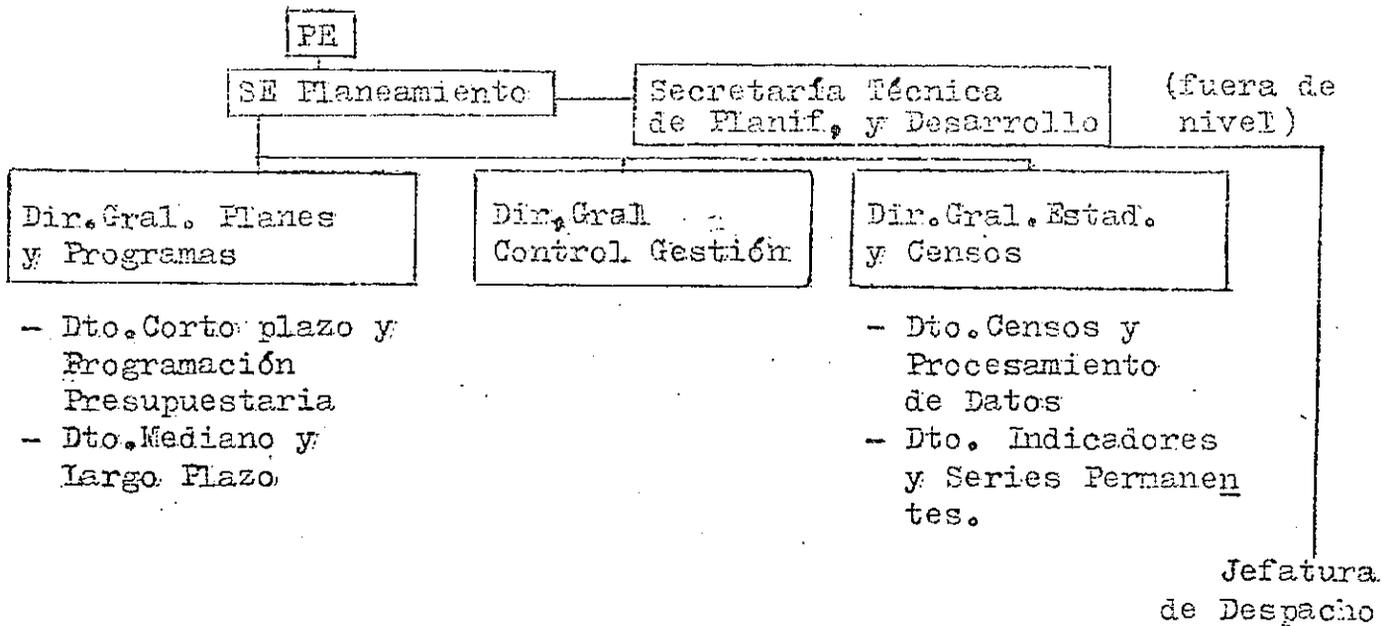
Sin embargo, no existe referencia alguna (por lo menos en términos explícitos) acerca de: 1) la obtención de recursos de todo tipo;

2) planes de participación de la comunidad en general y de sus organizaciones de intermediación, en particular.

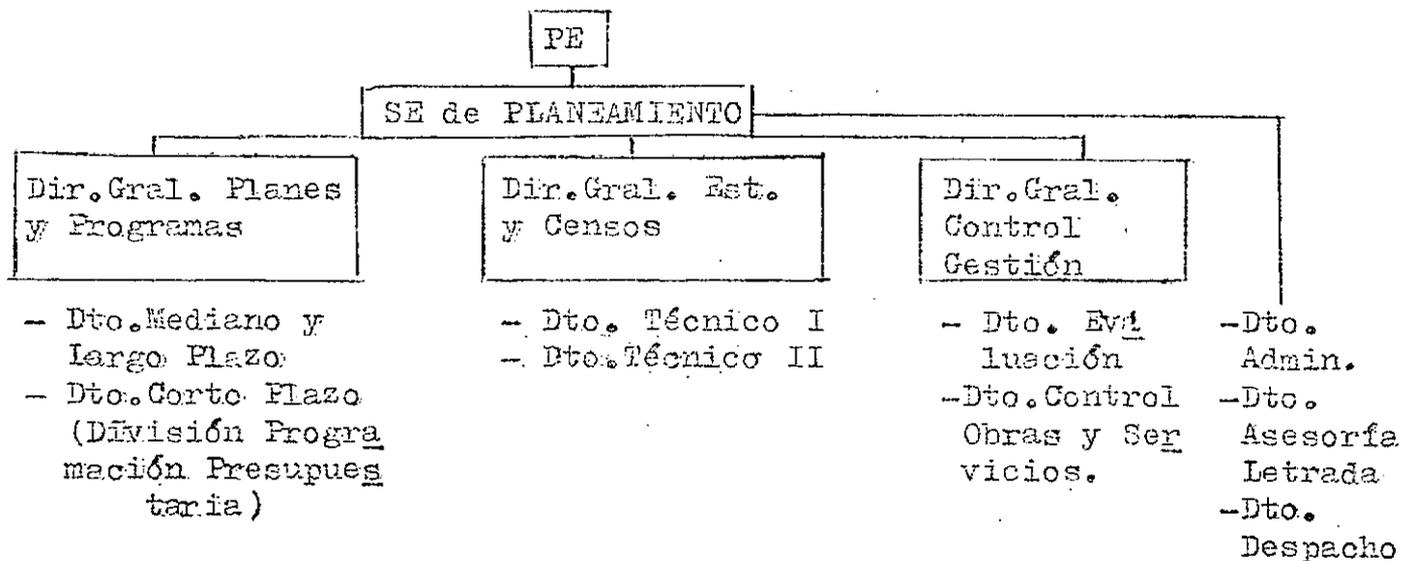
De todas maneras, observando los organigramas que a continuación se presentan, se puede decir que la SE de Planeamiento ha experimentado una cierta expansión y valorización de la actividad planificadora ya que se consideró su creciente diferenciación estructural, su creciente especialización funcional y la jerarquización de varias de sus unidades componentes.

Hay que destacar que, sin existir estructura orgánica que lo respalde, en la Ley 2326 Orgánica del Poder Ejecutivo del 17/12/54 se menciona a un Secretario de Asuntos Técnicos que "asiste al Gobernador de la Provincia en todo lo inherente a la conducción general del Gobierno; a la planificación; a la organización racional del Gobierno y del Estado; a la información e investigación estadística, que requiera la realización de los estudios básicos del Plan General de Gobierno; a la formación de éste y su coordinación con el Gobierno Nacional. Atiende a las organizaciones del pueblo en sus relaciones con el Gobernador a los efectos del Gobierno de la Provincia" (art. 16).

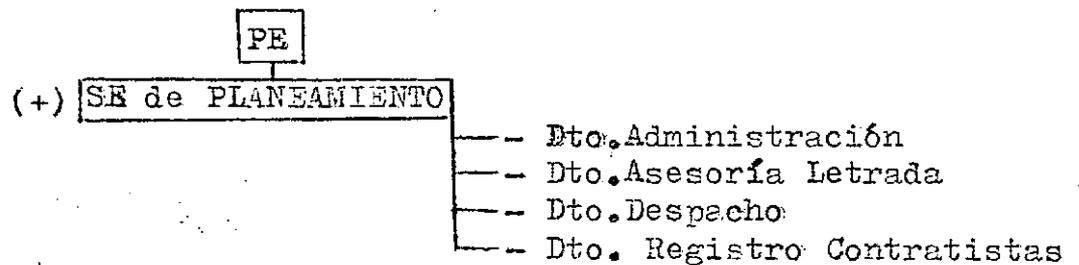
- Decreto Nº 10650 (18/3/69) dentro de los extremos de la Ley 3251 crea la Asesoría de Desarrollo.
- Ley 3426 (27/11/74): se crea la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo. Por Ley Nº 3427 se establece su competencia; incorporándose a la Ley Nº 2650 Orgánica de los Ministerios.
- Ley Nº 3774 (16/3/78): aprueba a partir del 1/1/78 la estructura básica del PE Provincial y Tribunal de Cuentas de la Provincia. No afecta los términos de la Ley 2650 de Ministerios. La estructura establecida para la SE Planeamiento es la que se detalla: (hasta nivel departamental)



- Ley Nº 3909 (1/11/79): aprueba la Estructura orgánica hasta nivel Supervisión de la Secretaría de Estado de Desarrollo Económico, incorporándose a la Estructura Orgánica Básica aprobada por art. 1ª de la Ley 3774.
- Ley Nº 3987 (29/4/80): aprueba la Estructura Orgánica de la SE de Planeamiento, incorporándola a la ley 3774.

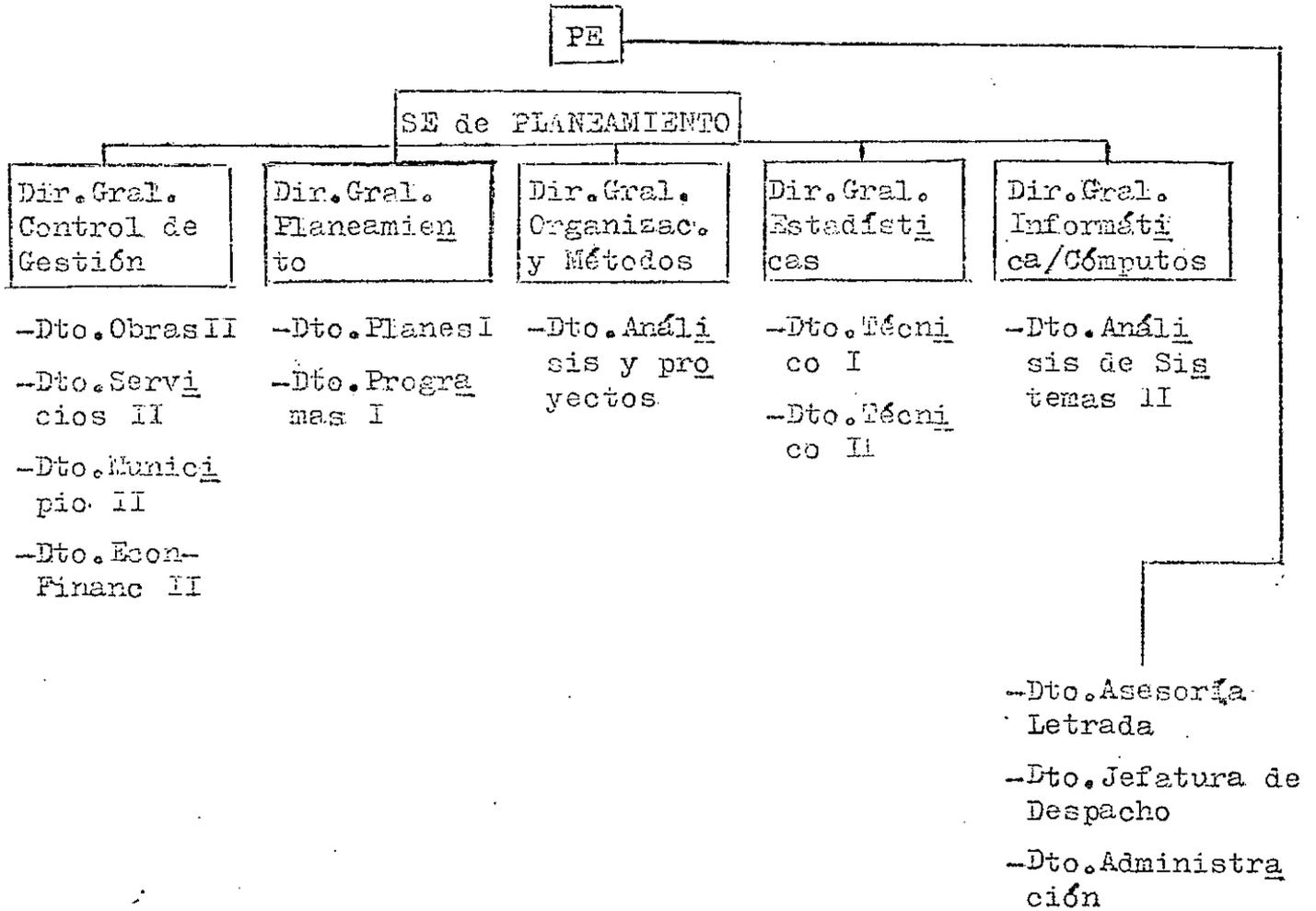


- Ley Nº 4034 (20/3/81): Modifica la Ley 3987 (incorporándose a la Ley 3774). Transfiere la Dirección del Registro de Contratistas de la SE de Obras Públicas del MHOP a la SE de Planeamiento como Departamento en su directa dependencia.



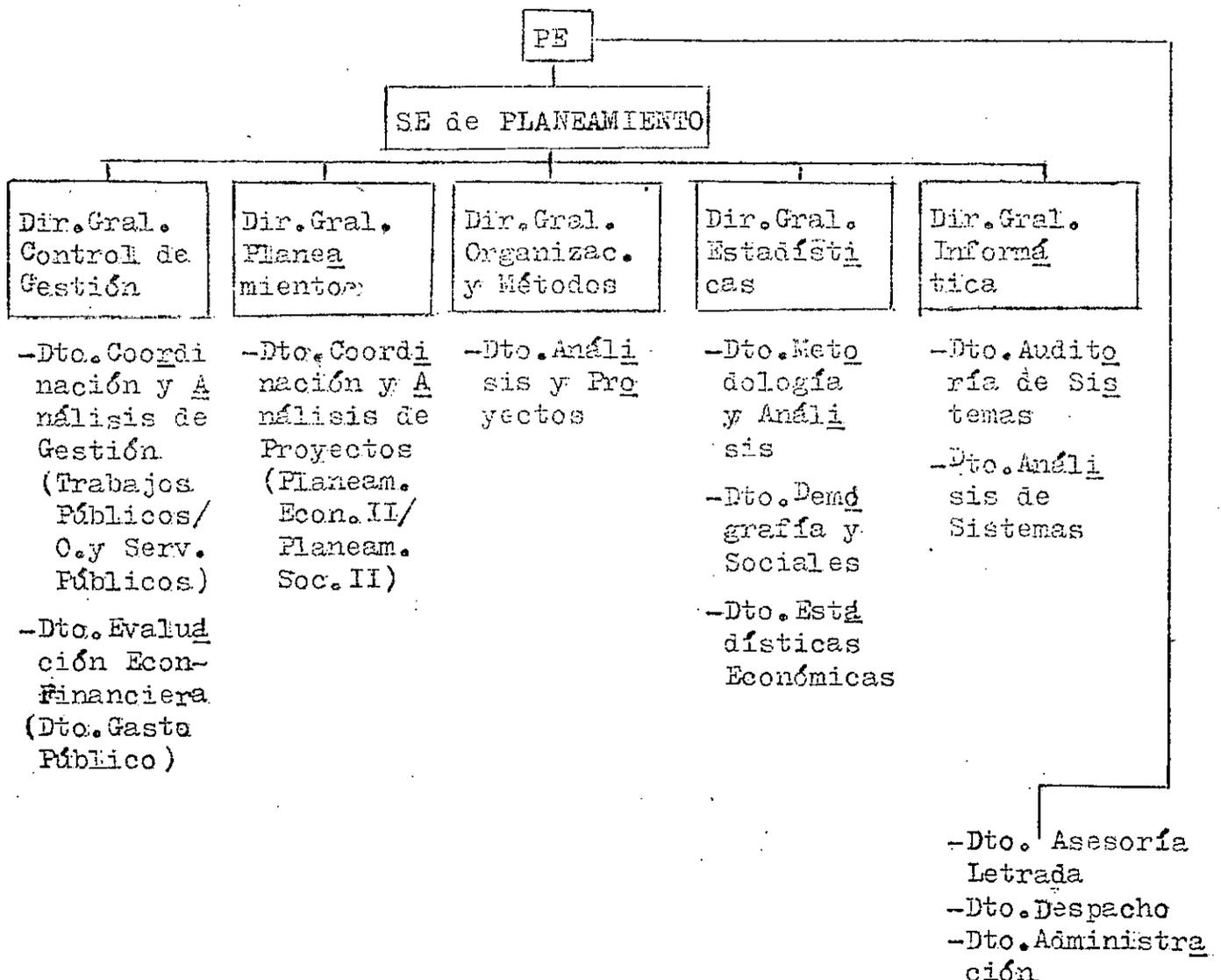
(+) EL resto de la estructura orgánica es la aprobada por Ley 3987.

- Ley Nº 4069 (23/7/81): deroga la Ley 3987 y modifica la estructura establecida por Ley 3774 y modificada por Ley 4034.



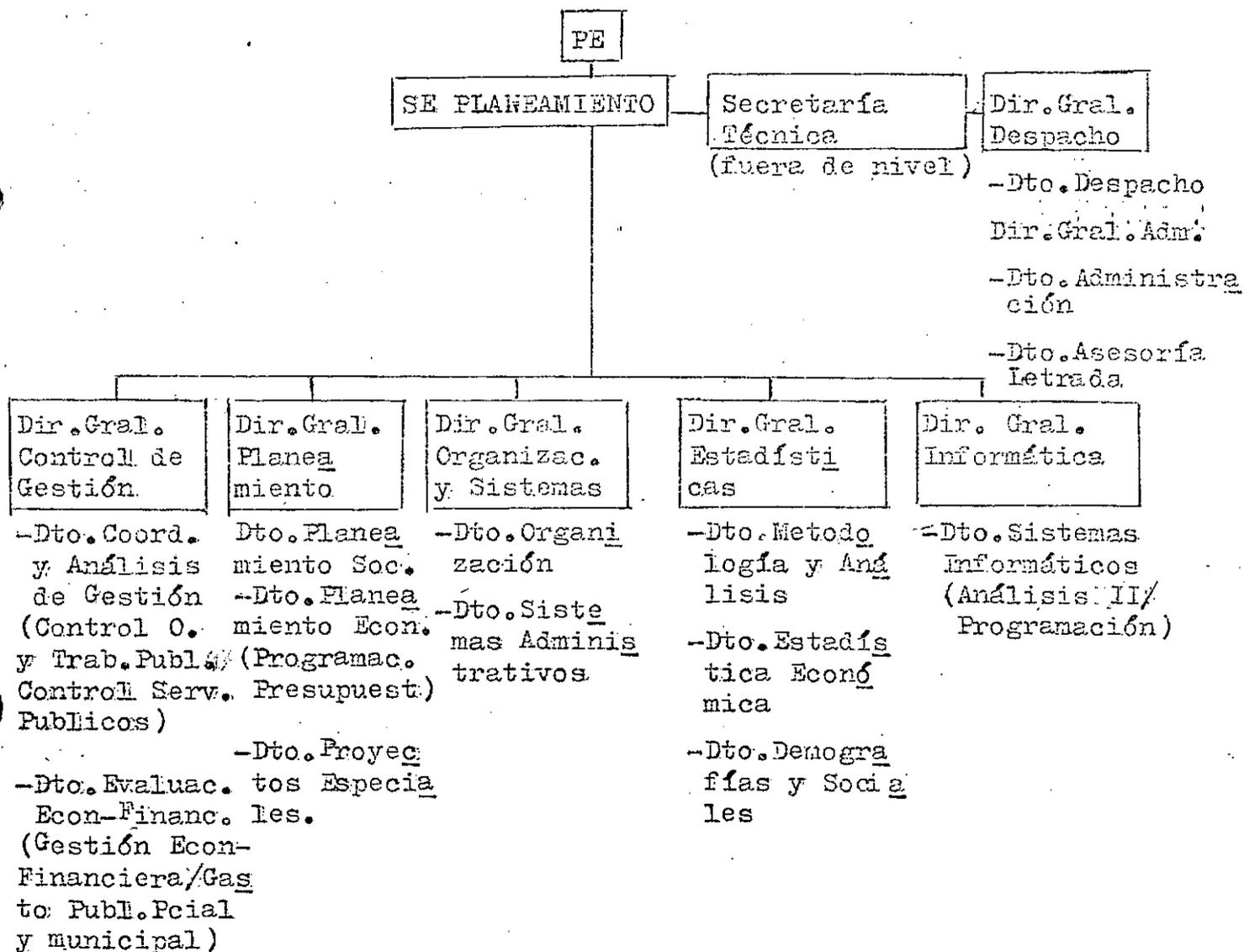
- Ley Nº 4230 (15/7/83): aprueba la estructura orgánica básica de la Administración Pública Provincial, legislada por Ley Orgánica de Ministerios Nº 4159.

En lo que respecta a la SE de Planeamiento, su estructura se modificó de la siguiente manera:



Como puede observarse, la organización de la SE de Planeamiento se complejiza estructural y funcionalmente respecto de la vigente anteriormente.

- Ley Nº 4340 (6/6/84): deja sin efecto la estructura orgánica aprobada por Ley Nº 4230 del 15/7/83 para la SE de Planeamiento. Por la presente Ley se aprueba la siguiente organización para dicha Secretaría de Estado:



Como surge de la lectura de los organigramas, las áreas definidas dentro de la estructura de la SE de Planeamiento se organizan de

acuerdo a las tareas que se consideran lógicas o necesarias para el desarrollo de la actividad planificadora.

SE de PLANEAMIENTO: Misión y funciones

SE Planeamiento: proyectar y coordinar los planes de gobierno que se implementan en la Provincia por las distintas áreas de Gobierno, incluidos los organismos descentralizados, autárquicos y empresas del Estado.

- Secretaría Técnica: Formular los estudios de proyectos para la acción coordinada en el ámbito provincial, armonizando y coordinando las alternativas de desarrollo, elaborados por las áreas del Gobierno Provincial y entes intercomunales.

- Dirección General de Control de Gestión: analizar la gestión de las diversas actividades que componen la función de Gobierno e introducir correcciones necesarias en la ejecución de los planes de Gobierno; determinar y evaluar desvíos de los objetivos establecidos; analizar la adecuada utilización de recursos humanos y financieros que dispone la Provincia.

- Dirección General de Planeamiento: producir, canalizar y sistematizar información e instrumentos de planificación conducentes a la mejor administración de la gestión de Gobierno; integrar las funciones y relaciones de planeamiento con los niveles de decisión superior, unidades de apoyo y de operación y los mecanismos de participación; entender en la evaluación y

compatibilización de los planes, programas y proyectos sectoriales del sector público e integrarlos al Plan de Gobierno Provincial; entender en todo lo atinente a pautas presupuestarias a los efectos que el Poder Ejecutivo determine en base a esas propuestas, las prioridades y posibles transferencias entre las distintas áreas sectoriales; asesorar en cuanto a metodologías de planeamiento.

- Dirección General de Organización y Sistemas: entender en el estudio permanente de los problemas administrativos y proponer las soluciones tendientes al perfeccionamiento y adecuación constante de la estructura orgánica funcional de la Administración Pública Provincial a los fines, planes y recursos disponibles del Gobierno y la agilización de la gestión administrativa.

- Dirección General de Estadística: producir, centralizar y proporcionar toda la información estadística para el conocimiento y análisis de los fenómenos demográficos, económicos, sociales y culturales de la Provincia; elaborar estadísticas sean censos, encuestas o estadísticas sectoriales que interesen a la Provincia, destinadas a satisfacer necesidades de información nacional, provincial y municipal.

- Dirección General de Informática: entender en la prestación de los servicios informáticos y de computación de datos a la Administración Pública Provincial.

4.1.2) El diseño formal del proceso de planificación

Partimos de la base de que la existencia de un procedimiento o mecanismo formal de planificación supone, al menos:

- la adopción explícita de una estructura formal de decisión;
- la existencia de un órgano ejecutor;
- su incumbencia en todas las áreas sustantivas de gobierno.

Hasta la creación de la Asesoría de Desarrollo en 1969, no existe un organismo responsable y encargado del diseño de un sistema de planificación provincial. Anteriormente la actividad planificadora se encontraba dispersa entre las distintas unidades componentes del Poder Ejecutivo Provincial. Tal es así que era competencia del Ministro de Hacienda y Obras Públicas coordinar los planes de naturaleza económica con los demás planes de gobierno, reunir información y realizar investigaciones y estudios económicos para la formulación de los planes económicos, verificar su cumplimiento y coordinar todas aquellas realizaciones ya sea con el Gobierno Nacional y otras provincias u otros organismos estatales. La Secretaría de Obras y Servicios Públicos debía coordinar los planes de obras y servicios públicos con los demás planes de gobierno, reunir la información, estudios para la formulación de planes pertinentes y verificar su cumplimiento.

El carácter de organismo coordinador y compatibilizador de los diversos planes de gobierno en un plan general se "asegura" a la vez que se "concreta" con el proyecto de creación de Unidades Sectoria-

Res. de Planeamiento en las distintas áreas del Sector Público, (Decreto 857 del 25/4/78). La sola definición normativa de las competencias, misión y funciones de un organismo administrativo no garantiza ni asegura que su desempeño se ajuste a dicho cuerpo legal. Las omisiones o desviaciones en la naturaleza y cumplimiento de un rol asignado a una unidad administrativa son riesgos que suelen correrse con frecuencia. En este sentido, es difícil sostener que la SE de Planeamiento, desde su creación, no cumplió con su rol coordinador e integrador, así como también, que la creación de las Unidades Sectoriales en 1978 contribuyeron a subsanar dicha falencia. La inexistencia de estudios que evalúen el funcionamiento institucional en nuestro país así como actividades de control y seguimiento de gestión no nos permiten contar con información objetiva y certera de, por un lado, si las distintos intentos de adaptación y adecuación estructural (en este caso particular, los que tienen que ver con los organismos involucrados en la planificación) se ha implementado, y por el otros, de haberse llevado adelante cuál ha sido sus resultados concretos, datos que servirían como experiencias acumuladas frente a otras reformas. Aún así, es interesante mencionar la evolución "formal" que el tratamiento de este tema ha tenido.

Entendiendo que la planificación no puede ser concebida como una actividad exclusiva de la SE de Planeamiento, sino que tiene que considerarse la planificación, evaluación y determinación de necesidades, medios, recursos, etc., sectoriales como aportes para definir un verdadero sistema provincial de planificación global y

armónico, se consideró pertinente establecer el funcionamiento de las Unidades Sectoriales (o Regionales, en el caso de Los Municipios) de Planeamiento mencionadas. Las mismas, estarían ubicadas en las distintas áreas de la Administración Pública, y compuestas por profesionales y/o técnicos con conocimientos afines a dichas funciones; específicamente, serían creadas en cada ministerio, secretaría de Estado, organismos descentralizados y municipios.

A esta altura, es importante realizar una acotación insoslayable acerca del tema de la planificación. En la medida en que ésta depende de la orientación política global del gobierno y de la concepción que se tenga de la posibilidad y modo de participación de los distintos sectores sociales en el diseño del programa de gobierno, la manera cómo el órgano planificador y el sistema de planeamiento se van a organizar por un lado, y el perfil de los individuos directamente involucrados en dicha actividad por el otro, van a variar sustancialmente.

De todas maneras, lo anterior no invalida un análisis de la evolución del diseño formal del sistema de planificación provincial ni la posible adaptación o adecuación de las estructuras y funciones existentes a nuevas concepciones, planes y objetivos.

En la actualidad, como ya fuera anticipado, es la Secretaría de Estado de Planeamiento el organismo responsable de la organización de una política de planificación. Además, según los términos de la Ley de Ministerios 4458/85 corresponde a todas las Secreta

rías de Estado que no posean Subsecretaría bajo su dependencia directa, así como a las Subsecretarías que estén en relación directa con el Ministerio correspondiente (es decir, sin mediar la Secretaría como instancia intermedia) "entender en la planificación y control de las actividades de las unidades de organización que le están subordinadas y resolver en las cuestiones que se originen, no atribuidas expresamente a las decisión de otro nivel". De alguna manera, se está indicando que la actividad planificada se lleva a cabo en todas las áreas y cuyos resultados "deberían ser" transmitidos y coordinados junto con la SE de Planeamiento. Si bien esto último no se establece explícitamente al aludir a las atribuciones de cada una de las Secretarías y Subsecretarías con competencia en un área sustantiva específica, es en la misión de la SE de Planeamiento donde se refleja la intención de integrar a las distintas reparticiones en un Plan Global de Gobierno.

De todas manera, reiteramos, la sola existencia de normas, organigramas, manual de funciones y misiones concernientes a las distintas estructuras componentes de la Administración Pública no habla a las claras (ni asegura) el funcionamiento y operatividad real de las mismas ni de su inserción y peso relativo en la gestión gubernamental.

En pocas palabras, la existencia institucional de un organismo central de planeamiento y la asignación de funciones planificadoras sectoriales a otras unidades administrativas no son suficientes para estructurar un sistema provincial de planificación. Factores

que nada tienen que ver con las buenas intenciones explicitadas en las disposiciones legales (como podrá inferirse de las entrevistas realizadas) dificultan la constitución de la planificación como actividad motora del Estado Riojano.

No se ha detectado un sistema de planificación en términos de estructuración de las relaciones verticales y horizontales así como los canales de comunicación entre las distintas unidades planificadoras, de modo tal de coordinar y compatibilizar, y luego evaluar en los diversos planes sectoriales y/o regionales que sirvan a la orientación de la acción del gobierno.

Además de la carencia mencionada en el párrafo anterior, cabe hacer una importante reflexión. Las funciones formalmente explicitadas para la SE de Planeamiento aluden a los tradicionales y costosos métodos de proyección, elaboración y coordinación de planes y programas; obtención y evaluación de antecedentes e información para maximizar la utilización de recursos y lograr mayor realismo en la fijación de objetivos; análisis y diagnósticos sectoriales y regionales; estudios necesarios para que en colaboración con la SE de Hacienda y Finanzas, se elaboren las directivas generales a que debe ajustarse el presupuesto anual; mecanismos de control de gestión, etc. Sin negar la necesidad y utilidad de muchas de estas técnicas, no existe función o competencia alguna relacionada con la obtención de recursos, distribución y post-conversión, etapas del proceso de toda actividad motora mencionadas en el marco teórico ofrecido en el presente estudio.

4.2) La presupuestación en la Provincia de La Rioja

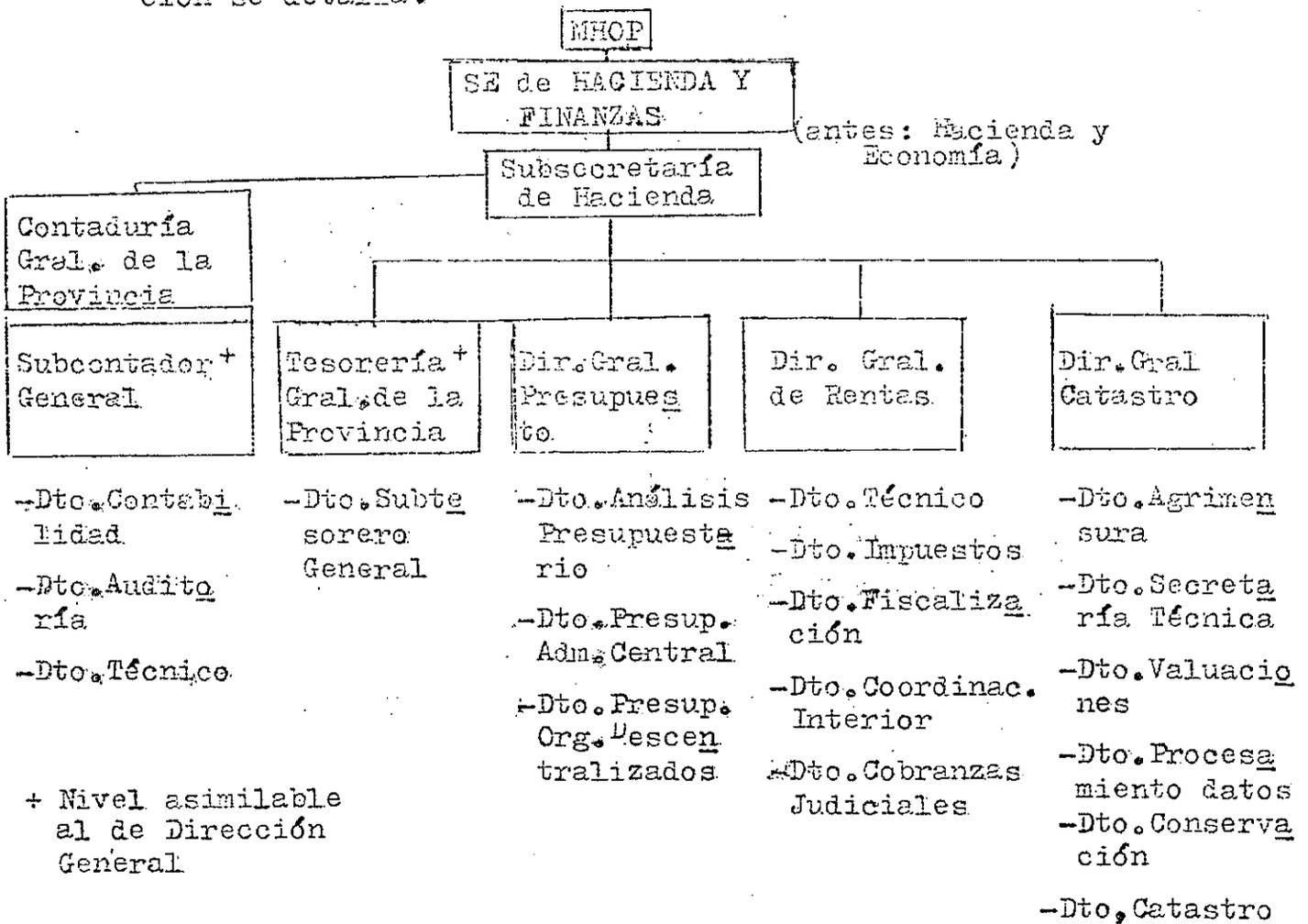
4.2.1) Las unidades administrativas involucradas en el proceso de presupuestación

El órgano al cual le compete específicamente la elaboración del presupuesto general de la Provincia es la Subsecretaría de Hacienda a través, particularmente, de la Dirección de Presupuesto. Dicha Subsecretaría depende directamente de la SE de Hacienda y Finanzas la cual interviene en la elaboración de las pautas para el presupuestos de la Provincia (Ley de Ministerios N° 4458 del 31/1/85 art.29 inc.1).

Hasta la Ley 3753 de creación de la Secretaría de Estado de Hacienda y Economía sancionada el 30/1/78, era el Ministerio de Hacienda y Obras Públicas el órgano responsable de la elaboración y ejecución del Presupuesto Provincial.

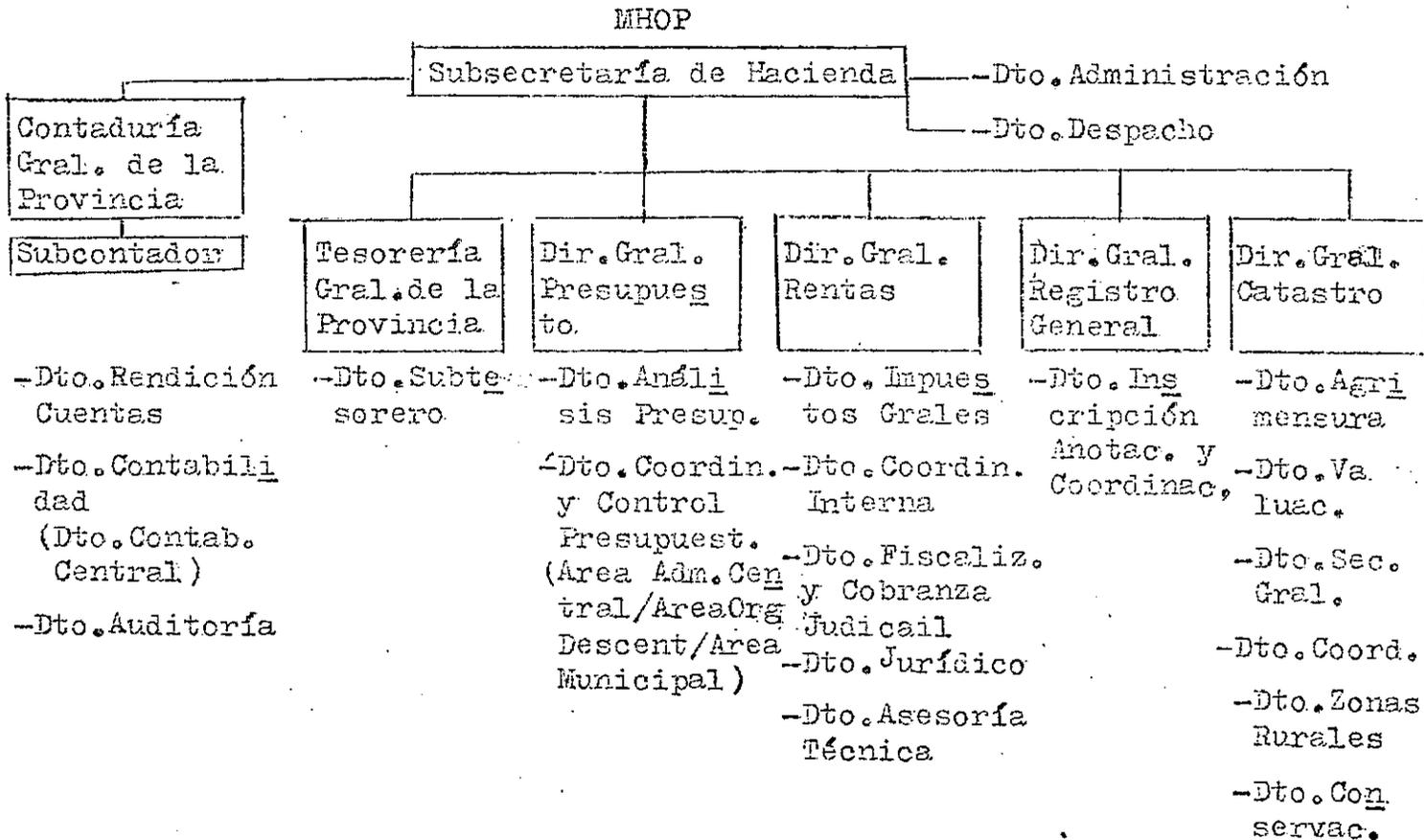
Según la Ley 3753/78, que modifica a la Ley 2650/59 Orgánica de Ministerios con la incorporación de la SE de Hacienda y Economía, compete a dicha Secretaría de Estado "todo lo concerniente al gasto público y los recursos del Estado, su ejecución y contabilización, como también el registro y administración de los bienes del patrimonio del Estado" y en particular "elaborar el Presupuesto General de la Provincia en coordinación con la Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo y la Cuenta de Inversión" (a aquella creada en 1974).

Por Ley 3774 del 31/1/78 que establece la estructura orgánica básica de las unidades dependientes del Poder Ejecutivo se incorpora al ámbito de la SE de Hacienda y Finanzas (y dependiendo de ella) la Subsecretaría de Hacienda. De modo tal que la estructura orgánica de dicha Secretaría de Estado es la que a continuación se detalla:



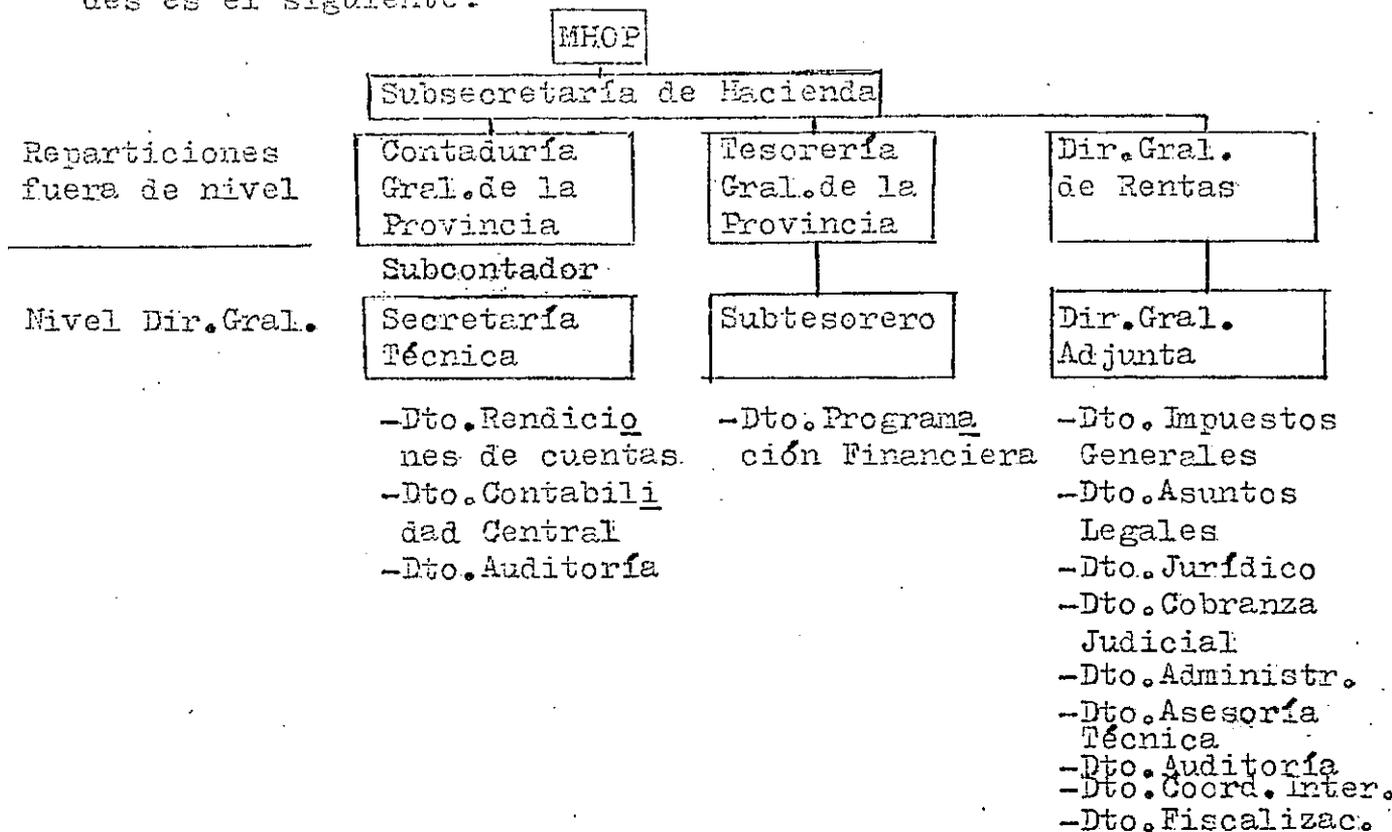
La Ley 3900 Orgánica de los Ministerios deroga la N° 2650 (también de Ministerios) y la citada 3753 de creación de la SE de Hacienda y Economía, pero no afecta lo dispuesto por Ley 3774 para la SE de Hacienda y Finanzas y Subsecretaría de Hacienda.

- Ley Nº 4082 (5/10/82): aprueba la estructura orgánica básica de la Subsecretaría de Hacienda, en dependencia directa del Ministerio de HOP. Esto implica la supresión directa de la instancia intermedia, la SE de Hacienda y Finanzas.



- Ley Nº 4159 de Ministerios del 15/9/82 ratifica la existencia de la Subsecretaría de Hacienda en dependencia directa del MHOP y su labor conjunta con la SE de Planeamiento.

- Ley N° 4230 (15/7/83): por la que se establece la estructura orgánica básica de la Administración Pública Provincial, legislada por Ley Orgánica de Ministerios 4159, no modifica sustancialmente la estructura de la Subsecretaría de Hacienda vigente hasta ese momento.
- Ley N° 4435 (30/11/84): deja sin efecto la estructura establecida por la Ley 4230 para la Subsecretaría de Hacienda en las áreas Contaduría General de la Provincia, Tesorería General de la Provincia y Dirección General de Rentas. Por la misma se eleva el nivel jerárquico de unidades y subunidades correspondientes a las mencionadas áreas, justificándolo en la necesidad de asignar funciones que de otra manera no podrían ser delegadas. De esta forma, el nuevo ordenamiento jerárquico de las citadas unidades es el siguiente:



- La Ley 4458 de Ministerios reincorpora a la estructura orgánica del MHOP la Secretaría de Estado de Hacienda y Finanzas como instancia intermedia entre aquel y la Subsecretaría de Hacienda.

Junto a esta nueva reorganización estructural, la citada ley introduce algunas modificaciones respecto a las competencias establecidas en la Ley de Ministerios anterior 4159 que, aún reconociendo que sólo son cláusulas "formales", merecen señalarse.

Por un lado, la SE de Hacienda y Finanzas interviene en la elaboración de las pautas para el Presupuesto de la Provincia, mientras que la Subsecretaría de Hacienda elabora el Presupuesto General en función de las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo de la Provincia. Aunque en los hechos no sea así, no está explícitamente su elaboración en coordinación con la SE de Planeamiento.

Por otro lado, aunque la diferencia puede resultar muy sutil, en la Ley 4159/82 se establece como competencia de la SE de Planeamiento "entender en el análisis de los proyectos de inversión que deban ser incluidos en el Presupuesto Provincial" (art.13 inc.10); la Ley 4458/85 sostiene: "proponer la inclusión de programas y proyectos de gobierno en el presupuesto provincial".

Cabe preguntarse entonces, ¿no afecta esto el rol que se le asigna a Planeamiento?; la relación entre planificación y presupuestación no habla de una mayor dependencia de aquella a ésta última?.

Reiteramos, las leyes, normas y decretos sobre misiones, funciones así como organigramas de estructuras no definen la dinámica y operativa de las unidades involucradas en los procesos políticos que regulan. Es por eso que los datos relevados a partir de las entrevistas realizadas a los individuos que intervienen en el manejo de dichas estructuras y a los cuales les compete desempeñar las funciones asignadas, son fundamentales en tanto permiten contar con información certera acerca de los aspectos informales que afectan decididamente el desarrollo de la gestión gubernamental y que, muchas veces, constituyen los mecanismos de funcionamiento real y que contradicen las formas legales.

4.2.2) El diseño formal del proceso presupuestario

El diseño formal del proceso presupuestario en la Provincia de La Rioja responde a pautas del modelo tradicional en tanto su estructuración se realiza a partir de las asignaciones en función de los organismos que forman la Administración Pública Provincial, de acuerdo a los objetos de gasto que aquellos establezcan, (lo que obliga a los responsables del área a preestablecer los elementos que necesitarán para poder desarrollar sus actividades) dificultando la transferencia de asignaciones entre los diversos rubros. En general, estas estimaciones se hacen teniendo en cuenta lo que se piensa gastar y no lo que se debe realizar.

La iniciativa para la formulación del presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo que, a través de la Dirección General de Presupuesto dependiente de la Subsecretaría de Hacienda, centraliza la información que elaboran las distintas reparticiones.

Una vez calculados los requerimientos y estimados los ingresos/recursos de que dispone la Provincia (función de la Dirección General de Rentas) tanto de aquellos que corresponden a la recaudación interna como los recibidos por coparticipación federal, se realiza la distribución de las partidas a las distintas unidades administrativas con participación efectiva del Ministro de Hacienda y Obras Públicas. Además, el presupuesto debe ser enviado a la Legislatura la cual debe dar su conformidad.

La Contaduría General de la Provincia es la encargada de realizar el Balance de las Cuentas de Ingresos y Egresos del año financiero concluido, el cual deberá ser rendido al Tribunal de Cuentas de la Provincia. Finalmente, el Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días de iniciado el período ordinario de sesiones legislativas, debe enviar al Poder Legislativo las cuentas detalladas y justificadas de su administración del año inmediato anterior.

Un proceso presupuestario tal, adolece de varias deficiencias que podríamos diferenciar entre aquellas que hacen a su diseño interno y las que provienen de la manera como se plantea su relación con la actividad de planificación. Destacando que ambas son igualmente importantes y están estrechamente relacionadas, las que hacen a la relación entre las dos actividades mencionadas, recibirán aquí mayor atención.

Entre las deficiencias del primer tipo señalado, podemos citar, en términos muy generales: enfoque de las actividades gubernamentales en función de los costos e insumos más que de los productos resultantes; mayor peso del control financiero y administrativo que a la redefinición de objetivos y evaluación de los resultados; omisión del análisis de programas y políticas alternativas factibles de ser incorporadas; demora en la confección y aprobación así como del envío de las partidas correspondientes.

La realidad, y las experiencias personales de los decisores, de

muestran que las posibilidades de llevar adelante muchos de los objetivos propuestos y de satisfacer demandas surgidas de la comunidad están fuertemente condicionados por cuestiones presupuestarias. Sería ingenuo obviar la crisis económica por la que atraviesa nuestro país y las limitaciones presupuestarias que ello implica. Pero, sería demasiado simplista (además de conformista) sostener que la imposibilidad de satisfacer muchas de las necesidades/demandas de la comunidad se debe a la actual situación socio-económica.

La inexistencia de un sistema de planificación como elemento integrador y articulador de la gestión gubernamental global no sólo refuerza la dependencia de las políticas públicas a las pautas presupuestarias, sino que priva de una oportunidad para flexibilizar la rigidez del modelo presupuestario utilizado.

Más específicamente, la inexistencia de la planificación como actividad motora del Estado en tanto elabora, ejecuta, controla y evalúa las políticas públicas de las distintas áreas sustantivas (integradas y compatibilizadas en un plan global y coherente), cubre todas las etapas del proceso que la producción de los productos le exige, deja al presupuesto como único elemento orientador de la formulación de las políticas gubernamentales. En este sentido, el proceso presupuestario debería constituirse en una etapa de la planificación de modo tal de possibilitar una permanente integración en la definición de las pautas.

Por otro lado, una política de planificación adecuada contribuiría al perfeccionamiento y flexibilización del formato y proceso del presupuesto. Esto sería posible ya que la integración entre presupuesto y planificación obligaría al primero a tener en cuenta, en el momento de definir sus lineamientos, varios de los procedimientos de la segunda. Entre ellos:

- la evaluación de los resultados obtenidos luego de la implementación de planes y proyectos, lo que abre la posibilidad a la rectificación de cursos de acción;
- control de gestión de los planes y proyectos;
- participación de los distintos sectores sociales en la elaboración de los planes de gobierno;
- mecanismos de retroalimentación ;
- sistematización, procesamiento de datos;
- evaluación de caminos y medios alternativos para la obtención de recursos, así como su utilización de la manera más eficiente.

V) LA PERCEPCION DEL FUNCIONARIO PUBLICO

Como fuera anticipado, la posibilidad de contar con datos recolectados a partir de entrevistas realizadas a funcionarios públicos, permitió profundizar el tema de estudio propuesto.

La percepción y evaluación que dichos individuos tienen del funcionamiento y organización del Estado Provincial constituye información imprescindible ya que, por un lado, aporta datos acerca de aspectos "informales" de funcionamiento y, por el otro, permite detectar, confirmar o desmentir muchas anomalías que impactan y distorsionan el accionar de la Administración en general y de los procesos de planificación y presupuestación en particular.

Antes de pasar a la exposición de los resultados de las entrevistas realizadas, es conveniente reiterar, en términos generales, algunas de las categorías e hipótesis de trabajo desarrolladas en apartados anteriores. Al respecto, es particularmente importante señalar:

- 1) El nuevo rol asumido por el Estado, como causa y consecuencia de la complejización de la vida moderna, le exige a aquél contar con una red institucional conformada por unidades administrativas diferenciadas estructuralmente y especializadas funcionalmente; crecientes grados de descentralización y desconcentración; y mecanismos de coordinación que regulen y compatibilicen

- 1) Las iniciativas de diferentes actores que desean satisfacer intereses también diversos;
- 2) Los mecanismos y técnicas de coordinación resultan indispensables para una organización (la Administración Pública Provincial) que debe accionar como una unidad integrada, de forma tal que le permita enfrentar los complejos procesos mediante los cuales se debe optar por un ordenamiento prioritario de las demandas y necesidades existentes y asignar los recursos escasos de la manera más rendidora y equitativa posible. En pocas palabras, la coordinación de políticas no puede subestimarse en el accionar de un aparato administrativo complejo que debe intervenir en procesos igualmente complejos, más aún, en situaciones de crisis socio-económica profunda.
- 3) Los procesos de negociación y formulación e implementación de políticas públicas complejas requiere no sólo la puesta en práctica de un aparato institucional complejo sino también, de un sistema de planificación y un sistema de programación presupuestaria que obren como actividades motoras e integradoras de las políticas gubernamentales acordadas. Nuevamente aquí, los mecanismos de coordinación aparecen como requisito imprescindible para una regulación y armonización adecuada en el desarrollo de dichas actividades.
- 4) Las prácticas de planificación y presupuestación deben relacionarse de forma tal que las primeras incidan en la determinación

de la programación presupuestaria concibiéndola como herramienta fundamental en las etapas de planificación.

Como quedará demostrado en los apartados que a continuación se desarrollan, las normas y disposiciones legales, más allá de las buenas intenciones que contengan, no son suficientes para regular y garantizar la adecuación y el buen funcionamiento de las estructuras y un desarrollo satisfactorio de la gestión gubernamental.

5.1) La Administración Pública Riojana

El creciente protagonismo del Estado en el desarrollo socio-económico de las sociedades actuales no admite mayores discusiones, a tal punto que resulta muy difícil pensar (y a la vez negar) en área o problema sustantivo alguno donde aquel no intervenga directa o indirectamente.

La aceptación de las nuevas responsabilidades gubernamentales exige a los gobiernos contar con los mecanismos que le permitan responder a las demandas sociales en base a decisiones y políticas bien fundadas y concebidas.

Es así que, la aceptación generalizada de la expansión del espacio que le corresponde al Estado (nacional o provincial) en el desarrollo de las comunidades obliga, necesariamente, a trasladar el debate de la aceptación, conveniencia o inconveniencia de dicha participación, desde una perspectiva puramente ideológica hacia una perspectiva analítica más amplia. Esta debería permitir plantear el análisis a partir de la capacidad del Estado para ir adecuándose, estructural y funcionalmente, de modo tal de ir desarrollando una gestión gubernamental cada vez más compleja,

Por ejemplo, la solución a la ineficiencia en la prestación de algunos servicios por parte del Estado no debería buscarse en la sustitución de éste por el sector privado. Sino, por el contrario debería servir para hacernos reflexionar acerca de su inadecuación.

o falta de capacidad operativa y organización para hacerse cargo de las nuevas responsabilidades y tareas impuestas por la misma evolución socio económica de las últimas décadas.

En relación a la participación del Estado en las distintas áreas de decisión políticas la opinión de los funcionarios es la que se detalla en el cuadro II.

Cuadro 1

La participación del Estado en las distintas áreas de decisión política debería...
(frecuencia)

<u>Opinión</u>	<u>%</u>
Aumentarse	51.61
Mantenerse	25.81
Reducirse	19.35
No contesta	3.22
TOTAL	100.0

Cuadro 2

Opinión acerca de si el Estado Provincial expresa las necesidades de la comunidad
(frecuencia)

<u>Opinión</u>	<u>%</u>
Si	27.59
En parte	51.72
No	13.79
No contesta	6.90
TOTAL	100.0

Cuadro 3

Influencia del Estado Provincial en el desarrollo de la vida de la comunidad
(en %)

<u>Influencia del E</u>	<u>Motivo (+)</u>			<u>No cont.</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>1/</u>	<u>2/</u>	<u>3/</u>		
Aumentarse	-	93.75	-	6.25	100.0
Mantenerse	12.5	75.0	-	12.5	100.0
Reducirse	50.0	16.67	16.67	16.67	100.0
No contesta:	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	12.90	70.97	3.22	12.90	100.0

(+) 1/= El Estado debe delegar funciones; el Estado es muy paternalista e intervencionista;

2/= Para el desarrollo de la comunidad y aumentar los recursos disponibles; el Estado debe proveer de medios a la comunidad, sino se pierde solvencia en las decisiones.

3/= El Estado debe hacer participar y a la vez organizar al pueblo.

Teniendo en cuenta lo apuntado en párrafos precedentes, el desempeño de la Administración Pública Provincial resulta una cuestión crítica para cualquier sociedad, más aún, para aquellas donde existe un gran desfase entre los escasos recursos disponibles y la multiplicidad de necesidades colectivas, muchas de ellas vitales, que hay que satisfacer en forma inmediata. En este sentido, es preocupante la opinión que sobre el actual funcionamiento de la Administración Pública Provincial tienen los responsables de operar en ella.

Como puede observarse en los datos de los cuadros que se ofrecen a continuación, más de la mitad de los funcionarios entrevistados cree que el desempeño de la APP es regular, y el 31% de los mismos lo considera entre malo y pésimo. Solamente un 3.4% acepta como bueno la manera como la Administración Pública Riojana está desarrollando sus funciones.

Cuadro 3

Opinión acerca del actual funcionamiento de la Administración Pública Riojana I
(frecuencia)

<u>Funcionamiento</u>	<u>F en %</u>
Excelente	-
Buenos	3.4
Regular	62.1
Malo	24.1
Pésimo	6.9
No contesta	3.4
TOTAL	100.0

Cuadro 4

Opinión acerca del actual funcionamiento de la Administración Pública Riojana II
(frecuencia)

<u>Funcionamiento</u>	<u>F en %</u>
Opinión positiva (excelente + bueno)	3.4
Opinión media (regular)	62.1
Opinión negativa (malo + pésimo)	31.0
No contesta	3.4
TOTAL	100.0

= 93.1

Los motivos expuestos y que avalan las distintas opiniones vertidas acerca del funcionamiento de la APP son diversos, aunque casi el 80% atribuye a deficiencias estructurales y de funcionamiento (55.1% y a la inadecuación de los recursos humanos (24.1%) la poca satisfactoria performance del Estado.

Quadro 5

Motivos que justifican la opinión acerca del actual funcionamiento de la Administración Pública Riojana
(en %)

<u>Opinión sobre funcionamiento</u>	<u>Def. func/estr.</u>			<u>Rec.hum</u>	<u>Integ</u>	<u>Rec.⁽⁺⁾</u>	<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
Positiva	-	-	-	-	-	100	-	100.0
Media	5.5	16.7	27.8	27.8	5.5	16.7	-	100.0
Negativa	-	33.3	44.4	22.2	-	-	-	100.0
No contesta	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	3.4	20.7	31.0	24.1	3.4	13.8	3.4	100.0

(+) Deficiencias estructurales y de funcionamiento: (1) Inexistencia de estructuras orgánicas adecuadas; (2) Excesiva burocratización, falta de agilidad en el funcionamiento; (3) Falta de coordinación entre las áreas, organización y control, dispersión y duplicación de funciones.

Inadecuación de los recursos humanos: (4) Falta de capacitación, formación y concientización del personal para ejecutar su rol.

Integración: (5) Falta de un plan integrador y de conocimiento de las políticas que se llevarán adelante.

Recursos en general: (6) Escasez de todo tipo de recursos, deficiencias y demoras en el suministro, fundamentalmente, de aquellos que dependen de la distribución realizada por el Estado Nacional; se hace lo que se puede con los recursos de que se dispone.

Más específicamente, la falta de coordinación y control que, por un lado, imposibilita un funcionamiento armónico enmarcando los diversos planes y programas en un plan integral de desarrollo, que ahorre esfuerzos y recursos y compatibilice intereses y, por el otro, dificulta la comunicación y cooperación entre funcionarios de diferente jerarquía tanto de la misma como de distintas reparticiones; en pocas palabras, la inexistencia de un acuerdo sobre las pautas, contenidos y desarrollo de la gestión pública. Las deficiencias estructurales y la falta de recursos necesarios para el funcionamiento de las unidades administrativas (por ejemplo, dotación de personal calificado, información actualizada y procesada, presupuesto aprobado y recibido a principios del año); la falta de participación y diálogo con los beneficiarios de las políticas implementadas (lo que dificulta contar con un correcto diagnóstico de los requerimientos de la comunidad), son los principales motivos expuestos por los entrevistados y que justifican la opinión que les merece el funcionamiento del aparato institucional en el cual desempeñan su actividad.

Como resulta de los datos expuestos, es claro que aquellos involucrados en el manejo de las estructuras de la Administración Pública Provincial coinciden en sostener que ésta adolece de notorias deficiencias. Esto debería hacer reflexionar tanto a políticos responsables de las decisiones como a especialistas interesados en cuestiones relacionadas con el desempeño institucional.

Cuadro 6

Funcionamiento de la repartición como parte de una estructura integradora: la APP
(en %)

<u>Motivo (+)</u>	<u>Funcionamiento como parte integrada</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Si</u>	<u>No</u>	<u>En parte</u>	<u>No cont.</u>	
1/	-	-	100.0	-	100.0
2/	6.67	46.67	46.67	-	100.0
3/	80.0	-	20.0	-	100.0
4/	100.0	-	-	-	100.0
No cont.	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	34.48	24.13	37.93	3.45	100.0

- (*) 1/= No hay control de gestión
 2/= No hay coordinación entre las partes; si existe, es insu
ficiente; en general, el trabajo de las distintas áreas
 se realiza en forma independiente.
 3/= Existe respaldo de una estructura superior como unidad in
tegradora.
 4/= Por la coordinación.

Se ha sostenido reiteradas veces que una característica fundamenta
l en el manejo y funcionamiento de una unidad compleja es su
 integración. Una estructura diferenciada y especializada debe po
der funcionar como una totalidad si desea alcanzar eficiencia en
 el desempeño de sus actividades. Al respecto, se le consultó a
 los funcionarios si sentían que la repartición en donde desarrol
lan su actividad funciona como parte interactuante de una estructu
ra más integradora como es la APP. Como puede observarse en el cuadr
o 6 las respuestas están similarmente repartidas entre las tres
 alternativas posibles: si, no, en parte.

La diversidad de percepciones y criterios de evaluación respecto a la integración de las reparticiones a la cual pertenecen los funcionarios entrevistados como parte de una estructura madre (la APP) es un dato más del deficiente funcionamiento global del Estado Riojano. Específicamente, de los datos obtenidos puede inferirse que: 1) muchos funcionarios consideran al ministerio como la unidad más integradora sin tener una visión total de la Administración Pública. De ahí, que algunas áreas se sientan más apoyadas/respaldadas por las instancias superiores que otras;

2) en algunas reparticiones funcionan los mecanismos de coordinación y los canales de comunicación;

3) muchas reparticiones/ áreas funcionan por esfuerzos personales;

4) cuando existen mecanismos y técnicas que hablan de un funcionamiento como un todo integrado (coordinación, seguimiento y control de gestión, respaldo de estructuras mayores, etc.), éstos sólo funcionan en parte.

Cuando discriminamos la opinión acerca de un funcionamiento integrado de la APP por el área sustantiva a la cual el entrevistado pertenece, podemos constatar mejor los cuatro puntos citados en el párrafo inmediato anterior.

Como puede observarse, existen áreas (MHOP) donde los mecanismos de coordinación funcionan de manera tal que es posible sentirse respaldado por los niveles superiores, mientras que en otras (Planamiento) donde se experimenta la situación contraria.

Cuadro 7

Funcionamiento de la repartición como parte de una estructura integradora: la APP - SE Planeamiento
(en %)

<u>Motivo(+)</u>	<u>Funcionamiento como parte integrada SEPlan.</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Si</u>	<u>No</u>	<u>En parte</u>	<u>No cont.</u>	
1/	-	-	100.0	-	100.0
2/	-	85.71	14.28	-	100.0
3/	100.0	-	-	-	100.0
4/	-	-	-	-	100.0
No cont.	-	-	-	-	100.0
TOTAL	11.11	66.67	22.22	-	100.0

(*) Motivo = Idem Cuadro 6.

Cuadro 8

Funcionamiento de la repartición como parte de una estructura integradora: la APP - Ministerio de Gobierno e Instr. Publ.
(en %)

<u>Motivo(+)</u>	<u>Funcionamiento como parte integrada - MGIP</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Si</u>	<u>No</u>	<u>En parte</u>	<u>No cont.</u>	
1/	-	-	-	-	-
2/	16.67	16.67	66.67	-	100.0
3/	25.0	75.0	-	-	100.0
4/	100.0	-	-	-	100.0
No cont.	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	25.0	8.33	58.33	8.33	100.0

(+) Motivo = Idem cuadro 6.

Cuadro 9

Funcionamiento de la repartición como parte de una estructura integradora: la APP -- Ministerio de hacienda y Obras Públicas
(en %)

<u>Motivo (+)</u>	<u>Funcionamiento como parte integrada -- MHOP</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Si</u>	<u>No</u>	<u>En parte</u>	<u>No cont.</u>	
1/	3	-	-	-	-
2/	-	60.0	40.0	-	100.0
3/	100.0	-	-	-	100.0
4/	-	-	-	-	-
No cont.	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	50.0	25.0	16.67	8.33	100.0

(+) Motivo = Idem cuadro 6

Cuadro 10

Opinión acerca de las relaciones entre funcionarios de distintos niveles jerárquicos
(en %)

<u>Repartición</u>	<u>Opinión (+)</u>				<u>No cont.</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>1/</u>	<u>2/</u>	<u>3/</u>	<u>4/</u>		
SE Planeamiento	14.28	14.28	28.57	42.85	-	100.0
MGIP	18.18	45.45	9.09	27.27	-	100.0
MHOP	-	72.72	9.09	9.09	9.09	100.0
TOTAL	10.34	48.27	13.79	24.13	3.45	100.0

(+) 1/= fluida y de cooperación

2/= fluida pero sin coordinación entre las distintas actividades/áreas

3/= centralizada y subordinada de acuerdo al orden jerárquico

4/= falta de comunicación, coordinación y cooperación

Los datos ofrecidos acerca de las relaciones entre los funcionarios de distinto nivel jerárquico (Cuadro 10) aportan información adicional sobre las deficiencias en la coordinación y funcionamiento integrado de la Administración. Casi la mitad de los entrevistados sostienen que la relación es fluida pero sin coordinación, lo que puede estar hablando de una cierta posibilidad de acercamiento a las instancias superiores pero sin un efecto real sobre un trabajo en conjunto. Es decir, una comunicación "entre dos" funcionarios. A ello se suma un 24.13% que sostiene que no existe comunicación, coordinación ni cooperación.

En términos muy generales, podemos decir que, de acuerdo a las características del funcionamiento y organización interna de la APP experimentada por los funcionarios directamente involucrados en las actividades desarrolladas por el Estado Provincial, es difícil pensar en un desempeño exitoso de la gestión gubernamental en general, y de los procesos de planificación y presupuestación en particular. Todo esto, teniendo en cuenta cuales deben ser las condiciones que debe tener una estructura que tiene que responder a la resolución de problemas políticos complejos a partir de desarrollar procesos decisorios igualmente complejos, en un contexto donde los recursos (de todo tipo) son extremadamente escasos. Un funcionamiento como el descrito por los funcionarios entrevistados hace imposible la compatibilización de políticas, la distribución de recursos de la forma más equitativa y eficiente posible y la satisfacción de las demandas sociales. En pocas palabras, permite cuestionar seriamente (y dudar) de la buena performance del Estado Provincial, principio de su legitimidad como intérprete de los intereses de la vasta mayoría de la población.

En otras palabras, si consideramos el rol fundamental que el Estado juega en el desarrollo de las sociedades contemporáneas y, además, tenemos en cuenta, por un lado, la opinión acerca del actual funcionamiento de la AP Riojana y, por el otro, el Estado Provincial como representante de las necesidades y demandas de la comunidad (cuadro 2), entonces podemos sostener sin riesgo a equivocarnos la necesidad impostergable de una reforma de la Administración Pública en la Provincia de La Rioja.

En este sentido, resulta obvio suponer que existe una amplia coincidencia en considerar necesaria la Reforma Administrativa. Así lo demuestran los datos de los cuadros 11 y 12.

Cuadro 11

Necesidad de la reforma de la Administración
Pública Provincial
(en %)

<u>Necesidad</u>	<u>F en %</u>
Necesaria e inmediata	41.4
Necesaria pero puede esperar	-
Necesaria pero debe ser <u>comple</u> mentada con otras medidas	55.2
Innecesaria	-
Irrelevante	-
No contesta	3.4
TOTAL	100.0

Gran parte de los funcionarios coincidieron en sostener que la reforma no es ajena a una revisión de la legislación que regula y condiciona el funcionamiento y misión de las estructuras, por ejemplo, la ley de Gasto Público, la ley de Contabilidad.

Cuadro 12

Funcionamiento de la Administración Pública Provincial y
necesidad de su reforma
(en %)

<u>Funcionamiento de la APP</u>	<u>Necesaria e inmediata</u>	<u>Necesaria pero compl.o/medidas</u>	<u>No cent.</u>	<u>TOTAL</u>
Opinión positiva	-	100.0	-	100.0
Opinión media	38.9	61.1	-	100.0
Opinión negativa	55.5	44.4	-	100.0
No contesta	-	-	100.0	100.0
TOTAL	41.37	52.2	3.4	100.0

Los motivos aducidos para avalar la necesidad de la reforma de la APP en La Rioja no difieren sustancialmente de los expuestos en relación al funcionamiento del Estado Provincial. Así, el 24% señala al perfil del actual personal de la Administración Pública como el motivo que justifica la reforma, mientras que el 31% hace hincapié en el funcionamiento y organización de dicha estructura.

Las categorías referidas a los motivos que justifican la necesidad de la reforma administrativa utilizadas en el cuadro 13, fueron elaboradas a partir de las respuestas obtenidas en una pregunta abierta al respecto. De número reducido de categorías empleado se infiere la alta coincidencia de las opiniones vertidas.

El cuadro 14, cuyas categorías responden esta vez a preguntas cerradas (es decir, preguntas donde están preestablecidas las alternativas de respuesta) expone cual es el elemento que el entrevistado

Cuadro 13

Motivos que justifican la necesidad de la reforma de la Administración Pública Provincial
(en %)

<u>Necesidad de la reforma</u>	<u>R.hum.</u> (1)	<u>Integ.</u> (2)	<u>Motivos (+)</u>			<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
			<u>Modif.leg.</u> (3)	<u>Est/fun.</u> (4)	<u>Rol E</u> (5)		
Neces/inmediata	16.7	-	25.0	50.0	-	8.3	100
Neces/compl.o/ medidas	31.2	25.0	12.5	18.7	6.2	6.2	100
No contesta	-	-	-	-	-	100.0	100
TOTAL	24.1	13.8	17.2	31.0	3.4	10.3	100

(+) Recursos humanos: (1) concientización y capacitación del personal que maneja la estructura; concientización de la importancia del rol que desempeña para la sociedad.

Integración: (2) necesidad de un plan de desarrollo englobador como marco de referencia, con participación de la comunidad, con apoyo político y financiero.

Modificación de la legislación vigente: (3) revisión de las leyes caducas, por ejemplo, ley de contabilidad, reglamento de compra - venta, etc.).

Modificaciones estructurales y funcionales: (4) necesidad de desburocratizar la administración; introducción de mecanismos que le otorguen mayor agilidad, eficiencia.

Rol del Estado: (5) necesidad de definir y diferenciar las funciones del Estado de las actividades privadas.

tado valoriza como eje de la reforma del Estado Provincial. Las mismas comprenden desde dimensiones muy puntuales (por ejemplo, la introducción de tecnología y sistemas de informática) hasta otras más inclusivas (el rediseño integral de la estructura de la APP) que, de acuerdo a como se las formule, implican alguna o todas las restantes.

Cuadro 14

Necesidad y eje de la reforma de la Administración Pública Provincial
(en %)

<u>Necesidad de la reforma</u>	<u>1/</u>	<u>Eje de la reforma de la APP (+)</u>						
		<u>2/</u>	<u>3/</u>	<u>4/</u>	<u>5/</u>	<u>6/</u>	<u>7/</u>	<u>N/C</u>
Neces/inmediata	33.33	16.7	-	-	-	-	50.0	-
Neces/compl/med.	-	62.5	-	6.2	-	6.2	25.0	100.0
No contesta	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	13.79	41.4	-	3.4	-	3.4	34.5	3.4

- (+): 1/ Agilización del funcionamiento burocrático/administrativo
 2/ Capacitación y preparación del personal
 3/ Introducción de tecnología y sistemas de informática
 4/ Mejoramiento de la infraestructura
 5/ Desconcentración de funciones y estructuras
 6/ Descentralización funcional y de estructuras
 7/ Rediseño integral de la estructura de la APP

La opinión acerca de cual debería ser el objetivo a alcanzar mediante una política que tienda a la modificación del actual diseño de la Administración Pública tampoco ofrece mayor dispersión

(ver cuadros 15 y 16)). Es así que más del 65% de los funcionarios coinciden en afirmar que el fin último debe ser mejorar la performance del Estado Riojano para alcanzar, de esta manera, una mayor eficiencia en la prestación de bienes y servicios a la comunidad.

Cuadro 15

Objetivo de la reforma de la Administración Pública Riojana
(frecuencia)

<u>Objetivo</u>	<u>F en %</u>
Alcanzar un desempeño exitoso del Estado Pcial.	24.1
Mayor eficiencia en la producción de bienes y prestación de servicios a la comunidad	51.7
Mejorar el funcionamiento interno de la APP	6.9
Rediseñar la organización de la APP	-
Redefinir las relaciones entre E Pcial.-Sociedad	6.9
Redefinir las relaciones entre E Pcial.-Municipios	-
Redefinir las relaciones entre E Pcial.-E Nacional	3.4
La racionalización y austeridad del Estado Pcial.	3.4
No contesta	3.4
TOTAL	100.0

Esto no debería sorprender si recordamos la opinión que a los entrevistados les merece el actual funcionamiento del Estado y, como consecuencia de esta percepción, su opinión favorable respecto a la reforma de aquell (ver cuadros correspondientes).

Como puede observarse de una lectura detenida de los cuadros pertinentes, los datos resultantes de las entrevistas realizadas no hacen más que corroborar un hecho evidente para muchos: la falta

de capacidad operativa del Estado Provincial para alcanzar un desempeño exitoso que le ha tocado asumir en la actualidad. Más importante aún, si dicha percepción proviene de aquellos individuos que conocen directamente y experimentan personalmente los rasgos de la inadecuación y los efectos que ésta tiene sobre el desarrollo de la gestión de gobierno.

Cuadro 16.

Objetivo y necesidad de la reforma de la Administración Pública Provincial
(en %)

<u>Necesidad</u> <u>reforma</u>	<u>Desemp</u> <u>exitoso</u>	<u>Efic</u> <u>B/Ser</u>	<u>Func</u> <u>inter</u>	<u>Orga-</u> <u>nizac</u>	<u>Relac</u> <u>EP-Soc</u>	<u>Relac</u> <u>EP-Mun</u>	<u>Relac</u> <u>EP-EN</u>	<u>Rac/</u> <u>Aust</u>	<u>No</u> <u>cont</u>
Neces/inmed	25.0	41.7	8.3	-	16.7	-	8.3	-	-
Neces/compl/ medidas	25.0	62.5	6.2	-	-	-	-	6.2	-
No contesta	-	-	-	-	-	-	-	-	100
TOTAL	24.1	51.7	6.9	-	6.9	-	3.4	3.4	3.4

5.2) El Diseño Institucional

Como fuera expuesto en apartados anteriores, para que el Estado Provincial esté en condiciones de lograr un desempeño exitoso/satisfactorio en una sociedad con crecientes niveles de complejidad, debe contar con la capacidad suficiente como para ir adaptándose a las presiones que dicha complejidad le impone. Esta adecuación pasa, fundamentalmente, por flexibilizar sus instituciones de manera tal de redefinir su diseño incorporando determinadas características que le permitan administrar procesos de negociación, procesos decisorios, implementación de políticas cada vez más complejos.

Sería ingenuo pretender sostener que existe una 'receta institucional' para resolver la adecuación de los distintos modelos políticos adoptados por las diversas sociedades. Esta fórmula única no es posible en tanto las sociedades difieren en sus realidades socio-económicas y en el perfil de los intereses que éstas definen, en la complejidad a la cual deben adecuarse así como también en los recursos con que cuentan para lograr dicho objetivo.

Aún así, existen determinadas características que deben ser tenidas en cuenta en el momento de optar por un diseño institucional complejo. Entre ellas, como ya fuera citado en el marco teórico propuesto en el informe de avance, podemos citar: diferenciación y especialización estructural y de funciones; descentra

lización y desconcentración de estructuras y funciones, tanto en las relaciones entre el Estado Provincial y las instituciones municipales, como entre aquel y el Estado Nacional; diferenciación y especialización de roles, fundamentalmente, entre aquellos estrictamente políticos y los específicamente administrativos; redefinición de las relaciones entre Estado y sociedad a fin de reconciliar a ésta con sus instituciones y, viceversa, que las instituciones reflejen los intereses de la comunidad; contar con mecanismos de coordinación e integración de la gestión gubernamental a través, entre otras cosas, del correcto desarrollo de las actividades motoras.

Sin pretender agotar el tema, ni asignarle carácter propositivo a los datos aportados, se consideró interesante evaluar (en el marco de la entrevista diseñada) la valoración que los funcionarios hacen de algunos de los elementos citados en el párrafo inmediato anterior e imprescindibles tener en cuenta en el momento de abordar la modernización de la Administración Pública Provincial. Los resultados obtenidos son los presentados en el cuadro 17 y subsiguientes.

Cuadro 17
Reforma Administrativa y diseño descentralizado
(en %)

<u>Necesidad de reforma</u>	<u>Diseño descentralizado</u>			<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>		
Neces/inmed	83.3	-	16.7	-	100.0
Neces/compl	52.2	18.7	6.2	18.7	100.0
No. contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	65.5	10.34	10.34	13.7	100.0

Cuadro 18

Reforma Administrativa y diferenciación estructural
(en %)

<u>Necesidad de reforma</u>	<u>Diferenciación estructural</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmed	83.3	8.3	8.3	-	100.0
Neces/compl	75.0	6.2	-	18.7	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	75.9	6.9	3.4	13.8	100.0

Cuadro 19

Reforma Administrativa y especialización funcional
(en %)

<u>Necesidad de reforma</u>	<u>Especialización funcional</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmed	66.7	25.0	8.3	-	100.0
Neces/compl	81.2	-	-	18.7	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	72.4	10.3	3.4	13.8	100.0

Es indudable la importante valoración que los funcionarios hacen de la necesaria complejización de la estructura administrativa en términos de diferenciación y especialización. En este sentido, es evidente que modificaciones del estilo de las que implican ambas variables deben ser tenidas en cuenta ante cualquier intento de reforma. Podemos suponer que dicha valoración de alguna manera está relacionada con la carencia de una organización que cuente con estructura y funciones diferenciadas y especializadas entre sus características más salientes, y que, en cierto sentido, obstaculiza o dificulta el normal desarrollo de las actividades asignadas a los funcionarios.

Cuadro 20

Reforma Administrativa e integración entre funcionarios políticos y técnicos
(en %)

<u>Necesidad de reforma</u>	<u>Integración entre funcionarios políticos y técnicos</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmedi	100.0	-	-	-	100.0
Neces/compl	87.5	-	6.2	6.2	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	89.6	-	3.4	6.9	100.0

Antes de continuar, es importante reiterar un tema importante y que constituye una deficiencia bastante marcada y generalizada en toda la Administración: la no diferenciación entre roles políticos y roles administrativos, exigencia impuesta por la propia complejidad de los procesos decisorios que se deben regular. Es importante una coordinación y complementación entre decisores políticos y personal administrativo en todas las esferas de gobierno para, de esta manera, contribuir a la especialización que evite problemas de superposición o duplicación de actividades, demoras en la elaboración de políticas y procesos decisorios originadas en la sobrecarga de actividades que le corresponden a los responsables de las decisiones políticas, muchas de ellas perfectamente delegables. Entre muchas otras cosas, esto contribuye a la agilización de la gestión gubernamental, tan demandada por los funcionarios, empleados y comunidad en general.

De la misma manera, es fundamental para el buen desempeño de una

Quadro 21

Reforma Administrativa y carrera administrativa
(en %)

<u>Necesidad de reforma</u>	<u>Carrera administrativa</u>				TOTAL
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmed	83.3	16.7	-	-	100.0
Neces/compl	75.0	12.5	-	12.5	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	75.9	13.8	-	10.3	100.0

gestión y la correcta toma de decisiones plantear una clara integración entre los "responsables políticos" de la negociación de intereses y los "responsables técnicos" participantes en el asesoramiento, elaboración e implementación de las políticas. Ambos deben actuar conjuntamente en tanto ejes fundamentales del diseño de las políticas públicas. Los funcionarios políticos están habitualmente absorvidos por las actividades sustantivas y de repercusión política para el gobierno y la Provincia. Por lo tanto, el apoyo técnico es esencial en la medida que les permite contar con capacidad e información especializada indispensable para la correcta y más efectiva toma de decisiones. Los espacios funcionales que responsables políticos y técnicos ocupan no solamente son claramente diferenciables sino compatibles en vez de excluyentes; en otras palabras, no son reemplazables unos por otros.

Con respecto a las vinculaciones entre las instancias componentes de la Administración Pública, fundamentalmente las decisorias, y partidos políticos, organizaciones empresarias y sindicales, la

importancia asignada por los entrevistados también es relevante.

Más allá de las preferencias personales, y como también se sostuvo en apartados anteriores, es indispensable que el Estado, para convertirse en expresión política de los intereses de la vasta mayoría de la comunidad, integre a la población, a través de sus organizaciones, a la gestión del desarrollo económico y social de la Provincia. Esto debe realizarse con la creciente apertura de múltiples canales de participación democrática en los niveles locales y departamentales, así como en los planos económico, político, social y cultural.

El tema no es caprichoso. Responde, una vez más, a la evolución de las sociedades contemporáneas. Por un lado, las posibilidades de la comunidad de influir en los centros de decisión política se viabiliza por la mediación de las asociaciones y organizaciones representativas de los intereses sociales; en pocas palabras, el acceso de la sociedad a las instancias decisorias se lleva a cabo a través de la mediación de las organizaciones. Por el otro, el Estado, para alcanzar un desempeño eficaz y acorde a las demandas e intereses de la sociedad, debe actualizarse a través de las organizaciones quienes necesitan de la acción de aquel para la realización de los intereses sectoriales que les ha tocado representar. Es así que, Estado y organizaciones de intermediación deben actuar en coordinación, única manera de satisfacer y promover las demandas sociales.

Cuadro 22

Reforma administrativa y vinculación con partidos políticos,
organizaciones empresarias y sindicales
(en %)

<u>Necesidad</u> <u>de reforma</u>	<u>Vinculación con partidos políticos, organiza-</u> <u>ciones empresarias y sindicales</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Importante</u>	<u>Poco importante</u>	<u>Nada importante</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmed	83.3	-	8.3	-	100.0
Neces/compl	62.5	25.0	-	12.5	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	69.0	13.8	3.4	13.8	100.0

Por último, en relación al tema de las relaciones entre el Estado Provincial y el Estado Nacional, las opiniones están más repartidas. Sin desconocer la importancia y complejidad de dicho tema, lo que se intentó fue tratar de captar la experiencia del funcionario que trabaja en un ámbito cuyas atribuciones, competencias, recursos dependen en gran parte de, por un lado, la manera cómo se inserta en una estructura más integradora (el Estado Nacional) y como se definen las relaciones entre Estado Provincial y Estado Nacional; por el otro, los criterios que el Estado Nacional utiliza para distribuir los recursos (económicos, financieros, etc.) que debe asignar a las instancias inferiores. Más importante aún, si tenemos en cuenta que los criterios empleados por el Estado Nacional para responder a ambas condiciones responden (pertenecen a) una organización institucional diseñada acorde a las necesidades e intereses de un país que poco tiene que ver política, económica, social y culturalmente con el de hoy en día.

Si se desea lograr un Estado Nacional realmente democrático debe entenderse que dicho objetivo no se puede lograr si no se implementan: 1) políticas de descentralización de las decisiones que hagan posible trasladar los procesos de toma de decisiones al interior del país, que significa trasladarlos al ámbito geográfico de inserción inmediata de la comunidad afectada y de los responsables frente a ella. Esto supone diseñar/rediseñar los mecanismos institucionales que le permitan al Estado Provincial negociar con los agentes políticos, económicos y sociales en su propio nivel de gestión política;

2) políticas de regionalización que implican al redistribución de recursos al interior del país, desconcentración administrativa y transferencia de poder de decisión, procesos necesariamente complementarios entre sí y definitorios del sentido de regionalización. Concretamente, por ejemplo, si sólo se transfieren recursos económicos y financieros pero no el poder de decisión, ni los organismos que ejerzan dichos poder, entonces no habrá regionalización posible.

Ambos procesos de descentralización y regionalización, íntimamente dependientes, tienden a dotar de recursos y dinamizar la actividad de las zonas y poblaciones en todos los aspectos (político, social, económico, cultural) tanto en el ámbito público como privado.

Concretamente, se les consultó a los entrevistados si considera

ban posible reformar el Estado Provincial sin replantear previamente sus relaciones con el Estado Nacional o viceversa. Las opiniones recogidas son las detalladas en el Cuadro 23, mientras que las justificaciones de la posición adoptada al respecto se ofrecen en el cuadro 24.

Cuadro 23

Reforma Administrativa y relaciones con el Estado Nacional I
(en %)

<u>Necesidad de reforma:</u>	<u>Reforma del E provincial sin replantear sus relaciones con el E Nacional</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Si</u>	<u>Parcialmente</u>	<u>No</u>	<u>N/C</u>	
Neces/inmedi	41.7	8.3	41.7	-	100.0
Neces/compl	31.25	6.2	56.2	6.2	100.0
No contesta	-	-	-	100.0	100.0
TOTAL	34.5	6.9	51.7	6.9	100.0

Cuadro 24

Reforma Administrativa y relaciones con el Estado Nacional II
(en %)

<u>Posibilidad de reforma independ.</u>	<u>Motivo (+)</u>		<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>E.Pcial depend.</u>	<u>E.Pcial.autónomo</u>		
Si	-	100.0	-	100.0
Parcialmente	50.0	50.0	-	100.0
No	93.3	6.7	-	100.0
No contesta	-	-	100.	100.0
TOTAL	51.7	41.4	6.9	100.0

(+) Estado Pcial. es dependiente del Estado Nacional: fundamentalmente en términos financieros (presupuest, coparticipación); la iniciativa de replanteo debe partir del centro; ha quedado demostrado que los reclamos provinciales son inútiles.

Estado Pcial. es una entidad autónoma: unidad con autonomía y capacidad para manejarse independientemente; las provincias no pueden esperar que el Estado Nacional decida replantear las relaciones; se puede empezar desde los municipios hacia instancias superiores.

Por últimos, se relevó información acerca de la idea que los funcionarios tienen acerca del concepto de descentralización. Además de considerarla una de las políticas centrales para posibilitar el progreso de la Provincia en todos sus aspectos, existió una amplia coincidencia acerca del significado.

Quadro 25

Concepto de descentralización

Concepto (+)

Descentralización política	55.17
Descentralización económica	6.90
Descentralización operativa	6.90
No contesta	31.04
TOTAL	100.0

(+) Descentralización política: funcionamiento autónomo; traslado de decisiones operativa y técnicas administrativas; creación de nuevas estructuras y organismos; distribución de responsabilidades.

Descentralización económica: redistribución de recursos económicos y financieros.

Descentralización operativa: desburocratización; agilización de trámites.

5.2) La Planificación Provincial y el proceso presupuestario

Se ha sostenido reiteradas veces que la evaluación del desempeño institucional de un gobierno solamente es factible y completo si se analiza la manera cómo éste se organiza para llevar adelante sus actividades motoras. De lo contrario, se estaría realizando un estudio de la gestión gubernamental en un área sustantiva o repartición específica.

Más allá de la evaluación que se pueda realizar en una esfera particular de actividades (exitosa o no), el análisis sectorial no nos permite diagnosticar los procesos de articulación y combinación de intereses que van a perfilar la política gubernamental en entérminos globales; cuáles son las consideraciones que llevan a adoptar o fevorecer una política pública determinada y no otra, siendo que no se benefician los mismos intereses y sectores cuando las decisiones son alternativas; los recursos disponibles, su adecuada distribución y las posibilidades que tiene el Estado de reponer y obtener o disponer de ellos.

Es importante recordar algunos conceptos utilizados con anterioridad para así poder interpretar la información recogida y darle la importancia que realmente se merece.

Para que la planificación se convierta en una de las actividades motoras del Estado debe afectar a todas y cada una de las áreas de políticas públicas. La manera cómo aquella se inserta, organiza e integra a todas las áreas (sistema de planificación) es un

tema complejo que no puede obviar los recursos disponibles, las características de organización y funcionamiento, y demás elementos necesarios (de los que dispone el Estado) para planificar. Lo que es insoslayable es el carácter abarcador e integrador de las esferas de políticas sustantivas de toda función motora que se define como tal, planificación incluida.

No es suficiente con contar con una unidad administrativa especialmente diseñada para cumplir con la tarea de planificar (en La Rioja, la Secretaría de Estado de Planeamiento) y una metodología para llevar a cabo dicha función si, simultáneamente, no se logra una permanente y sistemática interacción entre las unidades representativas de las distintas áreas sustantivas.

Nuevamente, y más allá de las intenciones explicitadas en leyes ministeriales, estructuras orgánicas, organigramas y/o manual de funciones, la información suministrada por aquellos que directamente intervienen en la ejecución de las actividades del Estado resulta imprescindible para realizar un primer (aunque no acabado) diagnóstico de, por un lado, si la planificación en La Rioja sirve al Estado como actividad motora; por el otro, y de ser así, cuales son los aciertos, buenos resultados obtenidos, limitaciones o condicionamientos que favorecen o perjudican el éxito o fracaso de la planificación provincial.

En este sentido, y para tener una idea de si existe una concepción integradora del proceso de planificación, se consultó a los entre

vistados que es lo que entendían por planificación.

Más de la mitad de los funcionarios consultados (58,62%) concibieron a la planificación en un sentido tradicional: como una metodología a partir de la cual se establecen objetivos y se diseñan los procedimientos para alcanzarlos, se calculan sus costos y se asignan los recursos. Sólo el 17,24% podemos decir que se acercó algo a la concepción sustentada en el presente trabajo al asimilar la planificación como base, herramienta de orientación de la gestión del Gobierno. De todas maneras, las respuestas recogidas aluden a definiciones tan generales que resulta arriesgado realizar inferencia alguna y evaluar sus diferencias sobre este punto, cabe una reflexión. Difícilmente una actividad pueda convertirse en integradora de las actividades parciales del conjunto de unidades que intervienen en la gestión gubernamental si no existe una idea clara y compartida y una noción de su verdadera relevancia. De lo contrario, aparece como una más de las actividades específicas de un área sustantiva de la política gubernamental.

Cuadro 26

Concepto de planificación

<u>Definición</u>	<u>F.en %</u>
Como metodología	58.62
Como orientación	13.79=
Como respuesta	17.24
No contesta	10.34
TOTAL	100.00

Quadro 28

Actividad gubernamental más importante y repartición de pertenencia

<u>Repartición</u>	<u>Actividades gubernamentales</u>									
	<u>Serv.</u>	<u>Cult.</u>	<u>Dent.</u>	<u>Plan.</u>	<u>Salud</u>	<u>Educ.</u>	<u>B.Soc.</u>	<u>Presp.</u>	<u>O.Pub.</u>	<u>Viv.N/C</u>
S.E.Plan	7.1	7.1	-	28.6	28.6	14.3	-	14.3	-	-
M.G.I.P.	10.0	15.0	-	-	30.0	25.0	10.0	-	5.0	5.0
M.H.O.P.	16.7	-	-	29.2	16.7	16.7	4.2	4.2	4.2	4.2
TOTAL %	12.1	6.9	-	19.0	24.1	19.0	5.2	5.2	3.4	5.2

Sin embargo cuando se pregunta exclusivamente sobre su relevancia como función de gobierno, sin hacerlo en términos comparados con otras actividades, más del 90% de los entrevistados la califica muy importante (82.7%) o importante (10.3%). Parece ser que, cuando la planificación se incluye entre todas las tareas gubernamentales, su importancia disminuye o se asemeja a otras políticas sectoriales. Esto puede explicarse por tres motivos:

- 1) Generalmente toda individuo tiende a priorizar la actividad sustantiva correspondiente al área donde desarrolla su tarea;
- 2) no se puede evaluar una función si la misma no se lleva adelante;
- 3) existen necesidades/demandas vitales (salud, educación, servicios públicos) que aún no están satisfechos.

Los motivos que justifican la importancia asignada a la planificación no varían mucho respecto a la idea que se tiene acerca de su significado.

Respecto a las definiciones citadas en el cuadro 26, en la categoría planificación como metodología se incluyeron aquellas respuestas que hacen referencia al conjunto de pasos tendientes al establecimiento de objetivos y procedimientos para alcanzarlos, basados en estudios e investigaciones que posibiliten una base real. Por planificación como orientación se entiende a dicha actividad como el fundamento de la acción del gobierno, logrado mediante negociación y concertación de intereses. Finalmente, la planificación también fue considerada como un conjunto de respuestas del gobierno a las necesidades de promoción y desarrollo de la comunidad.

Cuando se les consultó a los entrevistados acerca de la actividad gubernamental más importante, planificación ocupó el segundo lugar junto a Educación; políticas sectoriales aparecen como más importantes, (aunque con una pequeña diferencia) que una actividad más integradora.

Cuadro 27

Actividad gubernamental más importante

<u>Actividad</u>	<u>% (1)</u>
Salud pública	24.1
Educación	19.0
Planificación	19.0
Servicios Públicos	12.1
Cultura	6.9
Bienestar Social	5.2
Presupuestación	5.2
Obras Públicas	3.4
Deportes	-
Vivienda	-
No contesta.	5.2
TOTAL	100.0

(1) % sobre total de respuestas que consideran a las actividades como la más importante de la lista elaborada.

Cuadro 29

Importancia de la planificación
como actividad gubernamental
(frecuencia)

<u>Importancia designada</u>	<u>F en %</u>
Muy importante	82.7
Importante	10.3
Poco importante	-
Nada importante	-
No contesta	6.9
TOTAL	100.0

No resulta sorprendente observar cuales son los elementos con que debe contar el gobierno riojano para alcanzar éxito en la planificación si tenemos en cuenta la carencia de recursos y la falta de coordinación e integración para compatibilizar planes y acciones.

Cuadro 30

Importancia de la planificación
como actividad gubernamental

<u>Importancia de la planificación</u>	<u>Motivo(+)</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>1/</u>	<u>2/</u>	<u>3/</u>	<u>N/C</u>	
Muy importante	58.3	37.5	4.2	-	100
Importante	33.3	66.7	-	-	100
Poco importante	-	-	-	-	-
Nada importante	-	-	-	-	-
No contesta	50.0			50.0	100
TOTAL	55.2	37.9	3.4	3.4	100

(+)1/: Sin planificación es imposible lograr objetivos buscados; satisfacer las necesidades y prioridades de la comunidad; lograr el progreso y el desarrollo de la sociedad.

Cont.

2/:Es una actividad ordenadora de la complejidad de funciones del Estado; es una herramienta de orientación y de acción coherente del Gobierno.

3/:Base del éxito o fracaso del Gobierno.

Las categorías utilizadas en el cuadro 30 fueron contituidas a partir de una pregunta abierta. Recursos incluye recursos financieros, recursos humanos(excluido el grupo especializado en la planificación), infraestructura,etc; por decisión política de planificar, varios de los entrevistados aludieron a la necesidad de una autoridad política máxima con capacidad política de decisión y capacidad ejecutiva para su implementación; información necesaria para elaborar un diagnóstico de la situación, de los recursos disponibles, de las necesidades y requerimientos para diseñar objetivos realizables.

Cuadro 31

Quando la planificación puede considerarse exitosa

(Frecuencia)	F en %
Quando se ejecutó y evaluó	17.24
Quando se finalizó/se aproximó a los objetivos y metas	72.41
Quando hay participación del personal y la comunidad	3.45
No contesta	6.90
TOTAL	100.00

Cuadro 32

Elementos con que debe contar el gobierno para tener éxito en
la planificación
(frecuencia)

<u>Elemento</u>	<u>F en %</u>
Recursos	37.9
Equipos de planificadores	34.5
Decisión política de planificar	10.4
Información	6.9
Participación de la comunidad	3.4
Nocontesta	6.9
TOTAL	100.0

Como puede observarse de acuerdo a las respuestas recogidas, que en el momento de evaluar el éxito o fracaso de la planificación, se tienen más en cuenta los resultados y no las características o desarrollo de la actividad en sí misma. De esta manera, es muy factible prejuzgar los posibles resultados de la planificación, si tenemos en cuenta las deficiencias y carencias de la Administración pública en general, y de la actividad planificadora en particular. Esto lleva a que se corra el riesgo de inducir al desaliento para desarrollar dicha actividad, o a la desvalorización de la misma, si se parte de la brecha existente entre necesidades u objetivos que deben alcanzarse y recursos con que se cuenta.

Existe una gran diferencia entre las intenciones y propósitos del gobierno que se delinean en el plan global de gobierno, y la capacidad ejecutiva para llevarlo adelante (relación entre propósitos y posibilidades).

Teniendo en cuenta los datos de los cuadros precedentes relacionados con las características generales de la organización estructural y funcionamiento de la Administración Pública Provincial, no sorprende la opinión que, acerca de la política de planificación del Gobierno Riojano tienen los funcionarios públicos encuestados.

Una unidad administrativa que no funciona como un todo armónico e interactuante; que no cuenta con canales de comunicación y mecanismos de coordinación y compatibilización de planes, proyectos y asignación de recursos, que además, posee un diseño estructural interno altamente centralizado y se encuentra inserto en un diseño nacional igualmente centralizado, difícilmente pueda desarrollar una actividad con las características aquí asignadas a las actividades motoras. Tal vez, lo que sí se logre es elaborar e implementar políticas sectoriales destinadas a resolver cuestiones muy puntuales, y gracias a los esfuerzos realizados por un grupo o sector parcial de la Administración.

Como puede observarse en el cuadro 32 (opinión general) el 75.8% tres cuartas partes de los entrevistados consideran la política de planificación en la provincia de La Rioja como regular o mala. Mientras que sólo el 10.3% de los mismos la califica como buena.

Cuadro 33

Opinión acerca de la política de planificación en La Rioja
(frecuencia)

<u>Opinión sobre</u> <u>planificación</u>	<u>F en %</u>
Excelente	-
Buena	10.3
Regular	51.7
Mala	24.1
Pésima	3.4
No contesta	10.3
TOTAL	100.0

Si discriminamos esta opinión por Repartición, entonces la idea de una buena planificación se concentra en el Ministerio de Gobierno e Instrucción pública, específicamente en la Secretaría de Estado de Salud Pública. (Cabe destacar que entrevistas realizadas en esa secretaría de Estado dan la pauta de que en dicha área particular se llevan adelante tareas de planificación). Esto estaría hablando: 1) De una diferencia (desequilibrio) en el éxito obtenido en la planificación en las distintas áreas; 2) en relación al punto anterior, sólo se experimentan políticas de planificación sectorial.

Reconociendo la importancia de la planificación en los distintos niveles de agregación, y menos aún sin descontarla, de lo que se trata es de resaltar la imprescindibilidad de una concepción integradora de la planificación y de un órgano ejecutor especializado que obre con el objetivo de diseñar un plan global de Gobierno adherente con el aporte de todas y cada una de las áreas sustantivas.

Cuadro 34

Opinión acerca de política de planificación en La Rioja según repartición

<u>Repartición</u>	<u>Opinión acerca de la política de planificación</u>						<u>TOTAL</u>
	<u>Excel.</u>	<u>Buena</u>	<u>Regul.</u>	<u>Mala</u>	<u>Pésim.</u>	<u>No cont.</u>	
M. Gob. Inst. Publ.	-	20.0	50.0	20.0	-	10.0	100
M. Hac. Obr. Publ.	-	8.3	50.0	25.0	-	16.7	100
S. E. Planeamiento	-	-	57.1	28.6	14.2	-	100
TOTAL	-	10.3	51.7	24.1	3.4	10.3	100

Nuevamente, los motivos que justifican la opinión acerca de la política de planificación en La Provincia de La Rioja corroboran todo lo dicho hasta el momento. El 62% de las respuestas aluden a diferencias en el funcionamiento de la Secretaría de Estado de Planeamiento y el sistema de planificación; el 24.1% a cuestiones presupuestarias; y aunque en porcentaje muy reducido, resalta los esfuerzos aislados que arrojan resultados positivos.

Muchas reflexiones surgen de los datos obtenidos. Sin pretender agotar las posibilidades ni desear destacarlas como las más relevantes podemos preguntarnos: 1) Cual es el rol real que actualmente está cumpliendo la S. E. de Planeamiento; 2) La escasez o la demora en la asignación, entre muchas otras de las limitaciones relacionadas con los recursos, no excluyen ni invalidan la posibilidad de planificar con lo poco que se tiene, en forma coordinada y de la manera más eficiente. Es justamente en situaciones adversas, cuando la planificación adquiere preponderancia; 3) Los resultados positivos logrados en la planificación llevada a cabo en áreas particulares certifica el funcionamiento aislado de las distintas reparticiones. La cuestión no pasa por desmere

cer o impedir estos esfuerzos parciales, sino en ver de que mané
ra los mismos se pueden integrar a un plan general de manera tal
de proyectar y ampliar sus efectos sobre otras áreas con las que,
poe ejemplo, puedan compatibilizarse tareas que permitan ahorrar
recursos y esfuerzos.

Cuadro 35.

Limitaciones impuestas a la actividad planificadora del Estado
Provincial
(en %)

<u>Limitación</u>	<u>En %</u>
Inexistencia de un órgano ejecutor idóneo	13.79
Falta de recursos que posibiliten la implementación de de planes y programas	37.93
Relaciones entre el Estado Provincial y en Nacional	3.45
La política de coparticipación Federal	10.34
La falta de personal especializado en dicha función	3.45
La falta de coordinación entre las distintas áreas	17.24
Las limitaciones del Estado Provincial para explotar los recursos de que dispone	-
Concientización de decisores y población	3.45
No contesta	10.34
TOTAL	100.0

No nos explayaremos mucho más sobre las dificultades y deficien
cias estructurales y funcionales que afectan el normal desarrollo
de la planificación como actividad motora que define la performan

ge gubernamental global. Los datos ofrecidos en los cuadros anteriores y subsiguientes son bastante explícitos y concluyentes.

Cuadro 36.

Motivo que justifica la opinión acerca de la política de planificación en La Rioja
(en %)

<u>Opinión sobre planificación</u>	<u>Motivo (+)</u>					<u>TOTAL</u>
	<u>1/</u>	<u>2/</u>	<u>3/</u>	<u>4/</u>	<u>N/C</u>	
Excelente	-	-	-	-	-	100.0
Buena	-	-	33.33	66.67	-	100.0
Regular	13.3	40.0	40.0	-	6.7	100.0
Mala	71.4	14.3	14.3	-	-	100.0
Pésima	100.0	-	-	-	-	100.0
No contesta	33.3	-	33.3	33.3	-	100.0
TOTAL	31.0		24.1	31.0	6.9	100.0

(+) 1/= Falta de definición en la planificación, de concreción y de implementación de proyectos; no existe un sistema de planificación (o no se conoce); la Secretaría de Estado no está cumpliendo su función adecuadamente, por ejemplo, no se evalúan ni conocen resultados; no existen mecanismos de retroalimentación.

2/= Falta de recursos, fundamentalmente, presupuestarios; el presupuesto que se percibe, se aprueba tardíamente; sin presupuesto es imposible planificar.

3/= La planificación no cumple una función integradora; falta coordinación de las actividades; sólo se conocen planes aislados.

4/= Existen esfuerzos aislados de gran mérito que arrojan resultados positivos.

Cuadro 37

Características de la política de planificación en La Rioja
(frecuencia)

<u>Características de la planificación</u>	<u>F en %</u>
Inadecuada por limitaciones presupuestarias	41.4
Inadecuada por falta de un sistema o metodología de planificación eficiente	41.4
Inadecuada porque no responde a las prioridades soc.	6.9
Correcta teniendo en cuenta los recursos de que se dispone	3.4
Acorde a las necesidades de la población pero ineficiente en su aplicación	3.4
No contesta	3.4
TOTAL	100.0

Cuadro 38

Modificaciones que introduciría al diseño de planificación de la Provincia de La Rioja
(frecuencia)

<u>Modificación</u>	<u>F en %</u>
Diseñar una planificación integral, controlada y evaluada	6.9
Participación de todos los sectores y de la comunidad concientizándolos de su importancia	6.9
Definición de la planificación priorizando áreas de gobierno, regiones geográficas y su ejecución	3.45
Reforma de estructuras/Reforma Administrativa	3.45
Planificación no existe	6.90
No conoce el sistema de planificación	27.59
No contesta	44.83
TOTAL	100.0

Es interesante (a la vez que preocupante) ver que casi el 30% dijeron no conocer el sistema de planificación de la Provincia, mientras que casi la mitad de los entrevistados no respondieron la pregunta formulada ya que tampoco tienen conocimiento alguno de las características del mismo. Las respuestas citadas ponen en duda varios elementos esenciales para el funcionamiento del Estado Provincial. Por un lado, dado el desconocimiento de muchos funcionarios, si realmente existe alguna actividad planificadora, si la Secretaría de Estado de Planeamiento está cumpliendo su función (parcial o totalmente). Por el otro, de existir algún tipo de planificación, entonces fallan decididamente tanto su carácter integrador como los canales de comunicación entre las diversas áreas.

Cuadro 39

Opinión acerca de la política de planificación llevada a cabo en cada una de las reparticiones

<u>Repartición</u>	<u>Excel</u>	<u>Buena</u>	<u>Regular</u>	<u>Mala</u>	<u>Pésima</u>	<u>No existe</u>	<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
SE Planeam	14.2	-	28.5	-	-	57.1	-	100.0
MGIP	-	20.0	60.0	-	-	20.0	-	100.0
MHOP	-	-	66.7	-	-	25.0	8.3	100.0
TOTAL	3.4	6.9	55.2	-	-	31.0	3.4	100.0

Nuevamente aquí, los datos indican gran diferencias entre los sectores (reparticiones) ya que más del doble de los funcionarios pertenecientes a la SE de Planeamiento en relación a los de otras

áreas consideran que la planificación no existe en su ámbito, mientras que esa situación es percibida por menor porcentaje de funcionarios en otras áreas. La relación inversa se observa con respecto a la evaluación. Mientras que el 60.0% de los individuos que trabajan en el MGIP y MHOP califican de regular la planificación en su área (lo que indica que, en alguna medida, dicha actividad se realiza), menos del 30% de aquellos que desarrollan sus tareas en la propia SE de Planeamiento así lo creen.

En pocas palabras, no sólo existen diferencias en la calidad de la planificación que se desarrolla en las distintas reparticiones en particular sino que, además, según los propios responsables, en muchas de ellas no existe.

Cuadro 40

Motivo que justifica la opinión acerca de la política de planificación llevada a cabo en cada una de las reparticiones

<u>Repartición</u>	<u>Motivos (+)</u>				<u>TOTAL</u>
	<u>Metodológicos</u>	<u>Recursos</u>	<u>No existe Plan.</u>	<u>N/C</u>	
SE Planeam.	42.8	-	57.1	-	100.0
MGIP	40.0	30.0	20.0	10.0	100.0
MHOP	41.7	16.7	25.0	16.7	100.0
TOTAL	44.8	17.2	31.0	6.9	100.0

(+) Motivos metodológicos: falta de coordinación, control de gestión, participación, agilidad y claridad en el diseño y aplicación de la planificación; falta de información.

Escasez de recursos: falencias en la forma y tiempo de asignación de los recursos; cuestiones presupuestarias; presupuestos escasos; necesidad de infraestructura y recursos humanos calificados.

Cuadro 41

Cumplimiento de la política de planificación llevada a cabo en cada una de las reparticiones (en %)

<u>Repartición</u>	<u>Cumplimiento de la planificación</u>				<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>Total</u>	<u>Parcial</u>	<u>No se cumple</u>	<u>No existe</u>		
SE Planeam	14.28	28.57	14.28	42.83	-	100.0
MGIP	20.0	40.0	-	20.0	20.0	100.0
MHOP	-	58.33	8.33	16.67	16.67	100.0
TOTAL	10.34	44.83	6.89	24.14	13.79	100.0

Cuadro 42

Motivo por el cual se cumple o no la política de planificación llevada a cabo en cada una de las reparticiones (en %)

<u>MOTIVO</u>	<u>Cumplimiento de la planificación</u>				<u>N/C</u>	<u>TOTAL</u>
	<u>Total</u>	<u>Parcial</u>	<u>No se cumple</u>	<u>No existe</u>		
Escasez Rec.	-	57.89	-	36.84	5.26	100.0
Planificación deficiente	66.67	33.33	-	-	-	100.0
Falta de coordinación y directivas	-	-	100.0	-	-	100.0
Por preocupac. del personal	100.0	-	-	-	-	100.0
No contesta	-	25.0	-	-	75.0	100.0
TOTAL	10.34	44.83	6.89	24.14	13.79	100.0

Otro punto relevante que fue consultado a los funcionarios públicos fue el relacionado con los sectores que deben participar en el diseño de la política de planificación provincial.

Como hemos dicho anteriormente, la posibilidad de la comunidad de influenciar en los centros de decisión política se condensa en la mediación de las asociaciones entre aquella y el Estado. Son las asociaciones (empresaria, de trabajadores, de profesionales, etc) representantes de intereses sectoriales, las que deben organizarse y desarrollar la capacidad suficiente como para lograr insertarse en la estructura de toma de decisiones y defender las necesidades y demandas sociales que le corresponden.

En este sentido, es de fundamental importancia reconocer e institucionalizar la participación de los grupos sociales y económicos claves en la definición del plan de desarrollo social y económico de la provincia. Esto es así, en tanto la planificación influye sobre los intereses y vida cotidiana de toda la población.

Cuadro 43

Participación en el diseño de la planificación provincial

<u>Sector</u>	<u>F en %</u>
Técnicos y especialistas	24.1
Dirigentes políticos	3.4
Partidos políticos	-
Organizaciones empresarias	-
Organizaciones sindicales	-
Juntas vecinales	-
Comunidad	-
Todos (incluye todos los actores mencionados en la lista)	65.5
No contesta	6.9
TOTAL	100.0

Por último se consultó acerca del concepto de presupuestación y su relación con la planificación.

Con respecto al primer punto, las definiciones están bastante re-
partidas. Es importante destacar que, aunque las mismas no se di-
ferencian significativamente en su contenido, se las discriminó
en cuatro categorías para describir las respuestas recogidas lo
más correcta y objetivamente posible. Tal vez, la dificultad pa-
ra diferenciarlas radique en la generalidad de los conceptos
vertidos.

Cuadro 44

Concepto de presupuestación
(frecuencia)

<u>Concepto</u>	<u>F en %</u>
Cálculo de los recursos y gastos/Análisis de costos	27.59
Cuantificación monetaria de la planificación previamente definida	10.34
Asignación de recursos/Erogaciones del Estado	37.93
Elemento/Instrumento para poder planificar	13.79
No contesta	10.34
TOTAL	100.0

Finalmente, como surge de la lectura de varios de los cuadros
presentados a lo largo del desarrollo de esta sección, la cues-
tión presupuestaria no sólo condiciona el funcionamiento general
de la Administración Pública Provincial sino, también, el desem-
peño de la planificación global y sectorial. Los motivos princi-

pales, aunque no novedosos, radican en la escasez de recursos, la dependencia de los recursos asignados por coparticipación federal, la demora en el suministro y distribución de los mismos, así como la aprobación tardía del presupuesto provincial. Todas estas limitaciones, sumadas a las deficiencias en la organización y funcionamiento de las estructuras a las cuales les compete tanto la planificación como la presupuestación, hacen que resulte muy difícil llevar adelante la primera de estas dos actividades, ya que gran parte del tiempo no se sabe con que recursos (y en que momento) se va a contar.

Muchas de estas limitaciones, experimentadas por gran parte de los entrevistados, llevaron a los mismos a considerar que la relación entre planificación y presupuestación debe plantearse en forma coordinada.

Quadro 45

Relación entre las actividades de planificación y presupuestación

<u>Relación</u>	<u>F en %</u>
Subordinada	10.3
Coordinada	82.3
Independiente	---
No contesta	6.9
TOTAL	100.0

5.3) Algunas reflexiones a propósito de los resultados

La puesta en práctica de actividades de la complejidad que caracteriza a la planificación y presupuestación exige la creación y utilización de instituciones y mecanismos que permitan a los individuos responsables de administrar esos procesos, afrontar con éxito dicha complejidad. Esto es fundamental, ya que el conjunto de instituciones, mecanismos y procedimientos seleccionados afectan directamente la calidad de la gestión gubernamental.

Los datos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos, permitieron recoger información acerca de deficiencias en el diseño organizativo y funcionamiento de la Administración Pública Riojana que condicionan seriamente el desarrollo de la gestión gubernamental global así como las actividades de planificación y presupuestación, casos estudiados en particular, en su carácter de funciones motoras.

En términos generales, podemos citar:

- deficiencias estructurales y funcionales: excesiva centralización tanto de estructuras como de roles; inexistencia de mecanismos efectivos y estandarizados de coordinación vertical y horizontal; ausencia de procesos de retroalimentación y control de gestión; no disponibilidad de información actualizada, procesada y sistematizada para realizar correctos diagnósticos de situación; deficiente funcionamiento del órgano al cual le compete específicamente la responsabilidad de la planificación

provincial; falta de unanimidad en la concepción, importancia de la planificación en situaciones de crisis;

- escasez de todo tipo de recursos: tanto para satisfacer las necesidades organizativas y funcionales internas de la Administración Pública Provincial, como para responder a los requerimientos de la comunidad; dependencia de recursos provenientes de la coparticipación federal así como la imposibilidad de explotación de los propios.

Los efectos inmediatos y más fácilmente perceptibles que producen estas deficiencias y limitaciones (dispersión y desaprovechamiento de recursos y esfuerzos, dificultades y demoras en la toma de decisiones, inexistencia de un plan de desarrollo integrador que coordine y compatibilice políticas, entre muchos otros), obligan a un replanteo tanto de la manera como el Estado Provincial organiza y pone en funcionamiento la planificación y presupuestación (incluido el replanteo de la relación entre ambas) como del aparato institucional a través del cual los funcionarios deben operar.

VI) A MODO DE CONCLUSION

La evolución de las sociedades ha exigido a cada tipo de Estado identificado históricamente, responder a las características y presiones de su propia época. Esta respuesta debe constituirse en una adecuación simultánea de las instituciones a las presiones de la sociedad en la cual están insertas, única manera de operar satisfactoriamente y satisfacer los requerimientos sociales.

En la actualidad, la creciente complejidad de nuestras sociedades a obligado al Estado a redefinir su organización administrativa, aumentando su extensión, diferenciándose y especializándose estructural y funcionalmente para poder enfrentar la resolución de problemas que antes caían fuera de su ámbito de incumbencia. También, responde a la necesidad de atender un creciente número y diversidad de grupos y sectores sociales quienes no están en condiciones de satisfacer gran parte de sus necesidades sin la intervención del Estado. En pocas palabras, en las sociedades contemporáneas, más que nunca, es imprescindible una adecuación del diseño institucional del Estado de modo tal de poder satisfacer y promover las demandas sociales, demandas que se canalizan a través de la intermediación de las organizaciones sociales y su influir en los centros de decisión política.

Es así que, el Estado contemporáneo debe adoptar determinados rasgos típicos que le permitan operar en nuestro tiempo. Entre ellos:

- contar con un diseño organizativo diferenciado y especializado estructural y funcionalmente, cuyas partes interactúan como un todo integrado y armónico, lo que implica que la interdependencia se constituye en una pauta relacional primordial;
- a la complejización estructural y funcional se le suma la creciente complejización de los procesos decisorios que demandan la intervención de un mayor número de actores, la disposición de una mayor cantidad de recursos y su desarrollo en un número específico de etapas que exigen también negociaciones más extensas;
- contar con la suficiente capacidad operativa y eficacia para satisfacer las demandas y necesidades sociales específicas y la realización de intereses sectoriales, capacidad y eficacia que se convierten en un nuevo principio de legitimidad;
- en tanto la acción del estado afecta directamente los intereses de la comunidad, aquel debe mantener una interacción permanente con esta última de modo tal de estar integrado y actualizado respecto a los problemas políticos existentes. Para eso el Estado debe actuar en coordinación con las asociaciones de trabajadores, empresarias, profesionales, partidos políticos, etc., quienes actúan como intermediarias de la sociedad y con las cuales debe existir una relación de mutua interdependencia;
- la complejidad estructural, funcional, la interdependencia y

La densidad de relaciones típicas de la organización interna de una unidad administrativa de la naturaleza de la Administración Pública, así como la interacción e interdependencia con otras organizaciones sociales, hace imprescindible la existencia de mecanismos concretos de coordinación e integración horizontal y vertical y de canales de comunicación con las unidades orgánicas componentes de la Administración y con las organizaciones sociales a distintos niveles de agregación;

- en cuanto a los recursos humanos, también deben caracterizarse por la diversificación y especialización de los roles que asumen. En este sentido, es importante que se diferencien claramente entre: roles políticos/decisorios; actividades o roles asesores; roles administrativos y de apoyo funcional y operativo. Una organización estructural y funcionalmente diferenciada no puede manejarse sino a través de una adecuación simultánea de las funciones/roles que deben asumir los individuos que en ella van a desempeñarse.

Hasta aquí, en términos muy generales (las características (tratadas con mayor detalle a lo largo del presente informe) del nuevo rol y particularidades que debe adoptar el Estado si pretende alcanzar un desempeño exitoso en su gestión gubernamental.

Ahora bien. La Provincia de La Rioja ha decidido modernizar su Administración Pública. En apartados iniciales se sostuvo que cualquier proyecto tendiente a implementar una política de moder

nización en ese sentido, debe proponerse como objetivo último la adecuación institucional de la organización estructural y funcional de la Administración que le permita desempeñar su gestión gubernamental global de la manera más exitosa posible.

Como punto de partida, y contribución a la política de modernización de la Administración Pública Provincial, se consideró necesario realizar un diagnóstico de sus características estructurales y funcionales formalmente definidas, que posibilite detectar las ventajas y desventajas del diseño adoptado para la Administración.

Reconociendo que la descripción formal establecida por leyes, normas, decretos sobre misión, funciones y organigramas no garantizan la adecuación operativa ni dan cuenta del real funcionamiento de las estructuras (sumado al hecho de que muchas veces ni siquiera se implementa lo legislado), se decidió complementar este tipo de información secundaria y constatar muchas de las inferencias elaboradas a partir de su análisis, con la realización de entrevistas a funcionarios públicos. Así, y en base al estudio conjunto de información secundaria y datos recolectados de experiencias personales se logró elaborar un diagnóstico de la situación actual de la Administración Pública Provincial.

Además de las características estructurales y funcionales de la Administración Pública Riojana en términos generales, se hizo especial énfasis en el análisis de la manera como el Estado Provincial desempeña las actividades motoras de planificación y presu

puestación, actividades que, por su naturaleza permite: 1) una evaluación de la gestión gubernamental global; 2) poner a prueba si el Estado se organiza y funciona como una estructura compleja, armónica e interactuante; 3) evaluar los efectos que un determinado diseño institucional tiene sobre el desarrollo de los procesos políticos que se deben regular.

Sin pretender buscar originalidad, y frente a la evidencia y contundencia de los datos empíricos aportados en la presente investigación, varias son las observaciones que merecen realizarse, y que deberían llevar a la reflexión a quienes se enfrenten con la responsabilidad de modernizar y adecuar el aparato administrativo del Estado Provincial. Antes hay que destacar que, si bien varias de las desventajas y deficiencias que a continuación se señalan pueden para muchos resultar evidentes desde hace tiempo, parece ser que su 'obviedad' no ha servido para realizar las correcciones pertinentes.

Entre las observaciones que merecen destacarse, podemos citar:

- evidentemente, la existencia de un marco normativo y de estructuras y funciones claramente definidas y asignadas no es condición suficiente para poner en marcha un aparato institucional, en este caso, el de la Administración Pública Provincial.

Como resulta de los datos ofrecidos, principalmente de las entrevistas, muchas de las estructuras no operan y muchas de las funciones no se ejecutan ni están tan claramente definidas como se

piensa, así como tampoco se implementan muchas de las técnicas y mecanismos de operación,

- La progresiva expansión del aparato del Estado Riojano, junto a su innegable (aunque limitada) diferenciación y especialización estructural y funcional no ha sido adecuada ya que:
 - se mantuvo una excesiva concentración de funciones y capacidad decisoria en los niveles jerárquicos superiores (PE, Ministros, y con el tiempo, varios Secretarios de Estado), quienes cumplen actividades de carácter muy variado que tienden a dispersar, diversificar y, de alguna manera distorcionar, su verdadero rol. Esta concentración genera problemas a nivel operativo expresados en demoras en los procesos de toma de decisiones, costos operativos importantes, mala utilización de recursos, etc., todas deficiencias que afectan el éxito de la gestión gubernamental.

La rigidez de la cláusula constitucional que limita a dos los ministerios ha obligado ~~a obligado~~ a la creación de Secretarías de Estado que, al actuar más de una vez como otro ministerio, originan confusión en la delimitación de las funciones y responsabilidades respectivas

- no se han implementado políticas de descentralización decisoria y desconcentración operativa, delegación de responsabilidades. En otras palabras, la diferenciación estructural y funcional no ha sido acompañada de: 1) una progresiva descentralización y desconcentración; 2) delegación de responsabilidades; 3) diferenciación y especialización de roles.

Esto se refleja en la expansión del aparato administrativo en base, fundamentalmente, a la multiplicación de Direcciones, departamentos y unidades de nivel jerárquico inferior, dependientes de un número muy reducido de Secretarías de Estado y Subsecretarías, lo que dificulta las tareas de dirección y coordinación, así como la comunicación, de las actividades de cada área.

- sumado al hecho de que el diseño organizativo actual de la Administración Pública Provincial no es lo suficientemente adecuado como para permitirle a aquella afrontar la complejidad de la gestión que debe desarrollar, tampoco las estructuras vigentes funcionan conformando una unidad integrada. A las dificultades surgidas de las deficiencias antes señaladas debemos agregar la falta de mecanismos y técnicas de coordinación y canales de comunicación estandarizados. Cuando éstos existen, responden más a motivaciones e inquietudes personales que a su institucionalización como pauta de comportamiento generalizado.
- La planificación provincial no se desarrolla como actividad motora del Estado, integradora de la gestión gubernamental global y responsable de la articulación y agregación de intereses, en el sentido más abarcativo, y promotora del desarrollo social y económico de la comunidad. Ello, fundamentalmente, por dos motivos: por un lado, el deficiente funcionamiento de la Administración Pública Provincial en general, y de las unidades específicamente responsable de llevar adelante dicha actividad; por el

otro, la falta de unidad de criterio y conciencia de la relevancia de la planificación como actividad motora, más aún, en situaciones de crisis socio-económica como la presente,

Una vez más, queda demostrado que la mera existencia de instancias institucionales y estructurales y planes globales que delinear las políticas generales del gobierno no son garantía suficiente para el desempeño de una función.

- reconociendo la crítica escasez de recursos y las limitaciones presupuestarias, la inexistencia de una política de planificación, teniendo en cuenta que el cálculo, la correcta asignación, la posibilidad de generar fuentes alternativas de obtención de recursos, entre muchos otros procedimientos, priva a los decisores de un instrumento que les permita diseñar políticas tendientes a satisfacer demandas sociales sin depender exclusivamente del proceso presupuestario.
- en relación al punto anterior, la inexistencia de un sistema de planificación, obliga a considerar a las pautas presupuestarias como la determinante en la formulación de las políticas gubernamentales. Para revertir esta situación, es importante integrar el proceso presupuestario al proceso de planificación.
- resulta muy difícil la integración de la comunidad a través de sus organizaciones de intermediación a la gestión gubernamental si una política de planificación.

El análisis contenido en el presente informe, así como las reflexiones que los datos relevados sugirieron no pretenden ser un estudio acabado de la problemática del desempeño de la Administración Pública Provincial. Mucho menos, convertirse en la 'base' de la política de modernización del Estado Riojano.

Por el contrario, el trabajo desarrollado cumple el objetivo de contribuir, con datos empíricos y corroborables, a marcar varias deficiencias y carencias observadas en la organización y funcionamiento de la Administración Pública que deben ser tenidas en cuenta en el momento de adecuar dicha organización a la complejidad de la tarea que debe desempeñar y, fundamentalmente, a las actividades de planificación y presupuestación.

En las condiciones y con las características señaladas en los apartados que componen el presente informe, difícilmente el Estado Provincial pueda responder a las exigencias de su comunidad satisfactoriamente. De hacerlo, seguramente, los costos operativos resultarán considerables.

ANEXO I

Leyes analizadas

- A) Leyes referidas a la organización general de la Administración Pública, y en particular, a la SE de Planeamiento y SE de Hacienda y Subsecretaría de Hacienda
- Ley Nº 2326/54 de Ejercicio del PE
 - Ley Nº 2411/58 de Ministerios
 - Ley Nº 2650/59 Orgánica de Ministerios
 - Ley Nº 3426/74 de creación de la SE de Planificación y Desarrollo
 - Ley Nº 3753/78 de creación de la SE de Hacienda y Finanzas
 - Ley Nº 3774/78 de aprobación de la estructura básica del PE, MGIP, MHOP y Tribunal de cuentas de la Provincia
 - Ley Nº 3900/79 Orgánica de Ministerios
 - Ley Nº 3909/79 Aprobación de la estructura de la SE de Desarrollo Económico
 - Ley Nº 3987/80 de aprobación de la estructura básica de la SE de Planeamiento
 - Ley Nº 4034/81 modificatoria de la estructura básica de la SE de Planeamiento
 - Ley Nº 4056/81 Orgánica de Ministerios
 - Ley Nº 4059/81 de aprobación de la estructura orgánica de la SE de Planeamiento
 - Ley Nº 4069/81 aprobando la estructura orgánica de la SE de Planeamiento
 - Ley Nº 4082/81 aprobando la estructura orgánica de la Subsecretaría de Hacienda
 - Ley Nº 4159/82 Orgánica de Ministerios

- Ley Nº 4230/83 aprobando la estructura orgánica de la Administración Pública Provincial
- Ley Nº 4340/84 modificando la estructura orgánica de la SE de Planeamiento
- Ley Nº 4435/84 aprobando estructura orgánica de la Subsecretaría de Hacienda
- Ley Nº 4458/85 Orgánica de Ministerios

b) Leyes referidas a la creación, supresión o desdoblamiento de Secretarías de Estado y Subsecretarías

- Ley Nº 2261/54
- Ley Nº 2944/64
- Ley Nº 3698/77
- Ley Nº 332/74
- Ley Nº 3324/74
- Ley Nº 3413/73 (Decreto Nº220)
- Ley Nº 3801/78
- Ley Nº 3860/79
- Ley Nº 3918/79
- Ley Nº 3984/80
- Ley Nº 3924/80
- Ley Nº 3925/80
- Ley Nº 4014/81
- Ley Nº 4042/81
- Ley Nº 4057/81
- Ley Nº 4091/81
- Ley Nº 4120/82
- Ley Nº 4339/84
- Ley Nº 4422/85
- Ley Nº 4508/85
- Ley Nº 4525/85
- Ley Nº 4627/85
- Ley Nº 4764/86
- Ley Nº 4814/86
- Ley Nº 4814/86